

# CRIMEN Y GLOBALIZACIÓN

DOCUMENTO DE DEBATE  
DICIEMBRE 2009

## Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos

Blanqueo de capitales, evasión fiscal y regulación  
financiera

T  
N  
I



TRANSNATIONAL INSTITUTE  
*TNI Briefing Series*

AUTOR:

Tom Blickman

TRADUCCIÓN:

Beatriz Martínez

DISEÑO:

Guido Jelsma

IMPRESA:

Drukkerij Primavera Quint  
Amsterdam

CONTRIBUCIONES FINANCIERAS:

Ministry of Foreign Affairs  
(The Netherlands)

CONTACTO:

Transnational Institute  
De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam  
The Netherlands  
Tel: -31-20-6626608  
Fax: -31-20-6757176  
drugs@tni.org  
www.tni.org/crime

Los contenidos de este documento pueden ser citados o reproducidos, siempre que la fuente de información sea mencionada. El TNI agradecería recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado.

Para mantenerse informado de las publicaciones y actividades del TNI, le aconsejamos suscribirse a nuestro boletín quincenal, enviando una solicitud a: [tni@tni.org](mailto:tni@tni.org) o registrándose en [www.tni.org](http://www.tni.org)

Ámsterdam, diciembre de 2009  
ISSN 1871-3408

## Índice

• <b>Blanqueo de capitales, evasión fiscal y regulación financiera</b>	<b>3</b>
• <b>La construcción del régimen internacional de LBC</b>	<b>4</b>
■ <b>El régimen de LBC/LFT</b>	<b>7</b>
• <b>Eficacia del régimen de LBC</b>	<b>11</b>
• <b>Evasión de impuestos</b>	<b>14</b>
• <b>Iniciativas internacionales para regular el sistema financiero en la sombra</b>	<b>17</b>
■ <b>Jurisdicciones con secretismo</b>	<b>19</b>
• <b>Crisis crediticia</b>	<b>25</b>
• <b>El camino a seguir</b>	<b>29</b>
■ <b>Índice de secretismo financiero</b>	<b>30</b>
• <b>Glosario de principales términos y siglas</b>	<b>34</b>
• <b>Bibliografía</b>	<b>39</b>



## Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos

### Blanqueo de capitales, evasión fiscal y regulación financiera

Tom Blickman

En julio de 1989, los dirigentes de las grandes potencias económicas reunidos en la cumbre del G7 en París decidieron establecer un Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para luchar contra el blanqueo de capitales como estrategia eficaz contra el tráfico de estupefacientes por parte de 'cárteles' delictivos. Con este paso, iniciaba su andadura un régimen internacional de lucha contra el blanqueo de capitales (LBC). Desde entonces, el régimen ha ampliado su alcance para abarcar también la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y la financiación del terrorismo. En este período, también han aparecido en la agenda internacional otros flujos monetarios ilícitos o no regulados. Hoy en día, la evasión y elusión de impuestos, los capitales en fuga, la fijación de los precios de transferencia y la manipulación de éstos, y las ganancias que proceden de la corrupción de las altas esferas se consideran quizá obstáculos más perjudiciales para la buena gobernanza y la estabilidad e integridad del sistema financiero. La misión de tratar estos 'males públicos' se encomendó a otros organismos internacionales.

La batalla contra la evasión de impuestos sigue en una etapa muy temprana y cada vez está más generalizada la idea de que el régimen de LBC no está funcionando tan bien como debería. Los expertos siguen estudiando cómo aplicar un sistema que funcione. Se coincide en que los paraísos fiscales y los centros financieros extra-territoriales (CFE) facilitan el movimiento de estos flujos de capital no regulados e ilícitos. La crisis financiera de 2007-2008 puso en evidencia el importante riesgo sistémico que plantea el secretismo que ofrecen paraísos fiscales y

CFE, que se utilizaron para eludir los requisitos normativos de bancos y otras instituciones financieras y ocultar grandes riesgos a los reguladores internos. Tras veinte años de esfuerzos fracasados, el G20 (que ha suplantado al G7) ha vuelto a prometer que pondrá bajo control los flujos de capital ilícitos y que escapan a la regulación.

Este informe analiza las iniciativas que se han puesto en marcha con tal fin hasta la fecha y los obstáculos encontrados en el camino. ¿Puede el G20 conseguir su objetivo o está siguiendo la misma senda que condujo a la adopción de

Este informe parte de un seminario especializado sobre blanqueo de capitales, evasión de impuestos y regulación financiera organizado por el Transnational Institute (TNI) en Amsterdam, los días 12 y 13 de junio de 2007, en el que se dieron cita numerosos expertos en dichos ámbitos, y de una conferencia de Wilton Park sobre los desafíos internacionales que plantea la lucha contra el blanqueo de capitales, celebrada del 10 al 12 de septiembre de 2007. Inmediatamente después de estos encuentros, se produjo la 'crisis crediticia', que condujo a un importante replanteamiento del discurso sobre el blanqueo de capitales y la regulación financiera. La labor de los seminarios ha contribuido notablemente al desarrollo de este informe, pero el contenido de éste es responsabilidad exclusiva de su autor.

Los trabajos presentados para el seminario del TNI se pueden consultar, en inglés, en <http://www.tni.org/archives/act/16954>

El informe de la conferencia de Wilton Park está disponible, también en inglés, en <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP869/pdfs/WP869.pdf>



medidas ineficaces? ¿Qué lecciones nos enseña el pasado? ¿Se necesitan iniciativas más audaces? En pocas palabras, el informe llega a la conclusión de que las iniciativas actuales están obsoletas y que se necesitan medidas más resueltas en el ámbito de la ONU, ya no recomendaciones sino obligaciones. Se necesita también implicar plenamente a los llamados países en desarrollo, actualmente marginados de un proceso que se define por la pertenencia a determinados 'clubes'. La instauración del régimen de LBC representó la primera iniciativa a escala internacional de controlar los flujos de capitales irregulares. El objetivo fundamental era perseguir las

### **La construcción del régimen internacional de LBC**

ganancias del tráfico de estupefacientes, en un intento por acabar con el incentivo (los beneficios) y los medios (capital circulante) para cometer delitos (el llamado enfoque de 'sigue la pista del dinero' que se popularizó durante los años ochenta). En términos concretos, esto se traducía en la identificación, el seguimiento, la inmovilización y la confiscación de las ganancias procedentes de la delincuencia relacionada con los estupefacientes. Se consideraba que la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, la ubicación, el origen, la propiedad o el control de los fondos procedentes de actividades delictivas, mediante el 'blanqueo' o 'lavado' a través de canales financieros legítimos, representaba un obstáculo para su embargo y confiscación. Se estimaba, asimismo, que eliminar el sistema bancario y las instituciones financieras de la fórmula del blanqueo de capitales sería una estrategia eficaz para cortar el suministro de estupefacientes en las calles y poner fin a su cultivo y producción.

La iniciativa del G7 siguió a una intensa atención normativa sobre el tráfico de drogas ilegales en los años ochenta. En sus inicios, el enfoque de LBC era fundamentalmente de carácter nacional, con los Estados Unidos a la cabeza de la ofensiva. El auge en la oferta de crack de cocaína en este país desembocó en una oleada de violencia en las calles de muchas ciudades. En Colombia, Perú y Bolivia, donde la materia prima –la coca– se cultivaba y se refinaba hasta convertirla en cocaína, las frágiles instituciones estatales se venían prácticamente abajo. Poderosos 'cárteles' dedicados al tráfico de drogas y organizaciones de guerrilla rebeldes que recaudaban parte de sus ingresos con impuestos sobre el cultivo de la coca tenían en jaque al Estado, corrompiendo a políticos y funcionarios.<sup>1</sup> Las grandes fortunas de origen delictivo amenazaban con socavar la integridad de instituciones financieras, comprometer el sistema judicial, minar la prosperidad general, corromper las actividades comerciales legales y subvertir la seguridad nacional, exponiendo a estos países a lo que se percibía como el azote de los 'cárteles' delictivos (Naylor, 1999). Había que hacer algo.

El Gobierno de Reagan recrudesció la 'guerra contra las drogas' iniciada por Richard Nixon. En 1970, se adoptó la Ley de control sobre divisas y transacciones extranjeras, más conocida como Ley de secreto bancario (BSA en inglés), en sintonía con el mensaje de 'mano dura con la delincuencia' de la campaña presidencial de Nixon (Naylor, 1999; Naylor, 2007). Éste fue, de hecho, el primer intento por detectar y sancionar el blanqueo de capitales. La BSA exigía que las instituciones financieras mantuvieran determinados registros y notificaran ciertas transacciones de divisas, con la idea de impedir que los bancos se utilizaran para ocultar los fondos procedentes de

1. Hablar de organizaciones dedicadas al tráfico de drogas como 'cárteles' es algo confuso y discutido, ya que implica la existencia de dos o más cárteles en un mismo mercado, lo cual es contradictorio. Sin embargo, el término se emplea de forma generalizada para referirse a organizaciones de tráfico de cocaína a gran escala en América Latina.

actividades delictivas y la evasión de impuestos.

El objetivo no era prohibir directamente el blanqueo de capitales, sino crear una estructura reguladora que ofreciera una pista de auditoría que permitiera a las autoridades competentes realizar un seguimiento de las grandes operaciones en divisas (Cuéllar, 2003). Los bancos tenían la obligación de notificar todas las operaciones de depósito o retirada que sobrepasaran los 10.000 dólares estadounidenses, así como las operaciones de importación y exportación de más de 5.000 dólares. A pesar de las grandes expectativas, durante los quince años siguientes estas obligaciones de notificación se ignoraron en gran medida y la ley tuvo un impacto muy modesto. Mientras tanto, la política de 'sigue la pista del dinero', empleada en la aplicación de la ley, iba ganando popularidad, alimentada por la convicción generalizada de que 'a los delincuentes se les debería asestar el golpe donde más les duele: en la cartera', y por las ideas populares de que 'la delincuencia no debería salir a cuenta'. A la luz del fracaso de las estrategias convencionales de aplicación de la ley contra el tráfico de estupefacientes y la delincuencia, la confiscación de los fondos delictivos se dibujaba como una atractiva panacea. El Gobierno de Reagan reimpulsó el enfoque de LBC y el blanqueo de capitales quedó definitivamente penalizado en 1986 con la aprobación de la Ley de control de blanqueo de capitales (MCLA en inglés).

Con el aumento de las medidas de control, el blanqueo de capitales ganó en sofisticación, por lo que se hicieron necesarias normativas cada vez más complejas. Dado que el tráfico de drogas era un negocio transnacional, el régimen de LBC debía ampliarse a escala internacional, en parte porque los bancos estadounidenses se sentían en desventaja frente a la legislación más relajada de otras jurisdicciones. Países con regímenes más duros podían perder

oportunidades financieras con respecto a aquellos con reglas más laxas. Comenzó así un proyecto para establecer un espacio mundial 'en igualdad de condiciones' a través de un régimen global. La posibilidad surgió en 1988, con las negociaciones en Viena para la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

A pesar de la ausencia de referencias explícitas al 'blanqueo de capitales', en el artículo 3 de la Convención se incorporaron disposiciones para luchar contra él. El contenido y la formulación de este artículo le debe mucho a la legislación estadounidense (UN, 1998). Pero lo más destacable es que el blanqueo de capitales se convirtió, con carácter obligatorio para todas las partes de la Convención, en un delito penal. Ese mismo año, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CBCSB), formado por representantes de bancos y Gobiernos de diez grandes países industrializados, elaboró una declaración sobre la 'Prevención de la utilización del sistema bancario para el blanqueo de fondos de origen delictivo', en que se detallaban las reglas deontológicas que debían seguir las entidades bancarias (Basel Committee, 1988). Entre las normas de diligencia debida, estaría la regla de 'conozca a su cliente', que insta a los bancos a determinar la verdadera identidad de sus clientes. En la cumbre de París de 1989, los dirigentes del G7 emitieron una firme declaración en que abogaban por la ratificación de la Convención de la ONU de 1988. Sin embargo, optaron por establecer un organismo distinto, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), para encargarse de la aplicación del régimen de LBC (Levi, 2005). Como el G7 carecía de secretaría y de estatutos, la oficina del GAFI se creó en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El G7 estableció el GAFI porque consideraba que la capacidad de la ONU para luchar contra las drogas era poco eficiente. A diferencia del



## Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos

G7/8, la ONU está integrada por miembros de todo el mundo, pero alcanzar el consenso suele ser difícil. Su estructura burocrática y su falta de recursos van en detrimento de la eficacia de la organización. Las rivalidades entre grupos de países complican, además, la ejecución de las tareas y la gestión colectiva (Rudich, 2005).

Un responsable político estadounidense explicaba por qué no se eligió a la ONU como organismo de control: “Toda estrategia debía ser global y multilateral, ya que las acciones unilaterales sólo desviarían los fondos ilícitos a otros centros financieros. Sin embargo, Washington no se podía permitir adoptar un enfoque ‘de abajo a arriba’ y buscar un consenso mundial antes de pasar a la acción; si el debate se llevaba a la Asamblea General de la ONU, por ejemplo, los países con regímenes financieros con escasa regulación podrían vencer fácilmente mediante votación a aquellos comprometidos con normas internacionales fuertes” (Wechsler, 2001).

Aunque la Convención de la ONU de 1988 fue fundamental para crear el marco jurídico internacional contra el blanqueo de capitales, la aplicación de medidas concretas fue secuestrada por un pequeño grupo de economías de libre mercado unidas por una mentalidad afín. El régimen de LBC prosperó gracias al respaldo financiero proporcionado por el G7/8, y la muestra de consenso y cooperación entre sus miembros. La fuerza del G7/8 radica en su excepcional capacidad institucional, que es posible debido a su reducido tamaño, la exclusividad de sus miembros, la flexibilidad de su estructura, los valores compartidos y la creencia en la democracia y el capitalismo liberal (Rudich, 2005).

Según otras opiniones, las “grandes potencias pudieron engatusar, coaccionar y aplicar

una norma global de lucha contra el blanqueo de capitales” en función de sus intereses. La ONU y sus mecanismos de consenso no serían eficaces para promulgar el tipo de regulación financiera que el G7 deseaba para luchar contra el blanqueo de capitales. Tampoco el Fondo Monetario Internacional (FMI) ni el Banco Mundial, con sus mecanismos de votación ponderada y sus arraigadas reglas de consenso, podían usarse con tal fin. Por lo tanto, las grandes potencias recurrieron a sus propias ‘organizaciones exclusivas’, como la OCDE y el GAFI, para establecer las normas de regulación que buscaban, dejando fuera a la gran mayoría de países del mundo (Drezner, 2005).

En 1990, menos de un año después de su creación, el GAFI elaboró Cuarenta recomendaciones para luchar contra el blanqueo de capitales (véase la web del GAFI). En lugar de generar leyes internacionales, las recomendaciones se centraban en la armonización de las legislaciones nacionales a través de lo que se conoce como ‘derecho indicativo’ o ‘normas no vinculantes’ (soft law). Estos instrumentos cuasi jurídicos no tienen carácter vinculante, pero al ser adoptados por un número suficiente de países, gozan del respaldo político, institucional y moral necesario para desarrollarse y terminar convirtiéndose en normas internacionales. El papel del GAFI consiste en ir emitiendo recomendaciones de LBC con el objetivo de fijar estándares legislativos y normativos, y perfeccionar esas medidas a través de la investigación y el establecimiento de directrices. En 1996, las Recomendaciones se revisaron para reflejar los cambios registrados en los métodos de blanqueo de capitales. El régimen se amplió para dejar de centrarse únicamente en el tráfico de estupefacientes e integrar también otras cuestiones interrelacionadas, como la delincuencia organizada transnacional y la corrup-

2. Artículo 7 de la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 y artículo 14 de la Convención de la ONU contra la Corrupción de 2003.

ción. El GAFI y sus recomendaciones se vieron reforzados por las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en 2000 y la Convención de la ONU contra la Corrupción en 2003, que instaba a las partes a “a que utilicen como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero”.<sup>2</sup>

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, las competencias del GAFI se ampliaron aún más para incluir la lucha contra la financiación del terrorismo (LFT).<sup>3</sup> El régimen de LBC alcanzaba así sus mayores cotas de sofisticación y aceptación internacional hasta la fecha. Las Cuarenta recomendaciones emitidas en 2003 por el GAFI cuentan hoy con el apoyo de más de 170 jurisdicciones y funcionan actualmente como normativa internacional en materia de LBC (FATF, 2008). Conforman la base de un sistema para controlar y vigilar el comportamiento de los países, independientemente de si pertenecen o no a la OCDE. En cambio, la Convención de la ONU de 1988 es un tratado vinculante, que establece obligaciones jurídicas formales para todos los signatarios. A diferencia del sistema del GAFI, sin embargo, la Convención de la ONU no dispone un sistema

de aplicación que genere información de utilidad sobre su cumplimiento, ya que las cláusulas de la Convención respecto a la detección de actividades financieras delictivas son extremadamente vagas (Cuéllar, 2003).

El régimen de LBC se desarrolló durante un período de capitalismo de libre mercado desenfrenado, caracterizado por la desregulación de los mercados financieros y la pérdida de poderes normativos de los Estados y los organismos internacionales sobre el sistema financiero y sus instituciones (Levi y Reuter, 2006). Irónicamente, la relajación y, en última instancia, el abandono de los controles sobre las divisas y la liberalización de los servicios financieros dio nuevas facilidades al blanqueo de capitales. Esto desembocó en el aumento de los paraísos fiscales y los CFE que ofrecían impuestos bajos, una regulación laxa, secretismo bancario y fondos fiduciarios y empresas con un alto nivel de confidencialidad. Estos espacios no sólo facilitaban el blanqueo de capitales, sino que actuaban como canales y refugio para los capitales en fuga, la fijación de precios de transferencia, y la evasión y elusión de impuestos. El secretismo y las regulaciones laxas de los CFE y los paraísos fiscales desempeñaron un importante papel a la hora de socavar el régimen de LBC y las medidas contra la elusión y la evasión fiscal (Blum et al., 1998).

3. En octubre de 2001, se añadieron a la lista otras Ocho recomendaciones especiales para luchar contra la financiación del terrorismo. Las Cuarenta recomendaciones y las Recomendaciones especiales se volvieron a actualizar en 2003. En 2004, se sumó una Novena recomendación especial con la intención de fortalecer las normas internacionales establecidas.

### El régimen de LBC/LFT

La normativa sobre LBC/LFT es una amalgama de las medidas siguientes: (1) criminalización del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; (2) establecimiento de sistemas de inmovilización, embargo y confiscación; (3) imposición de exigencias normativas sobre determinadas actividades

y profesiones; (4) establecimiento de una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) para recopilar, analizar y divulgar datos de información financiera basados en los informes de operaciones sospechosas procedentes de instituciones financieras; (5) creación de un marco de supervisión eficaz; (6) establecimiento de canales para la cooperación nacional e internacional.



Los objetivos del régimen son: (1) acabar con los beneficios de las actividades delictivas mediante la confiscación; (2) detectar las actividades delictivas siguiendo la pista del dinero; (3) apuntar a terceras partes o 'blanqueadores' profesionales, que, con sus servicios, permiten que los delincuentes conserven los rendimientos de su actividad; (4) apuntar a los escalones más altos de la organización delictiva, cuya única conexión 'visible' con la actividad delictiva se encuentra en la pista o las huellas dejadas por el dinero; y (5) proteger la integridad del sistema financiero contra el abuso de los delincuentes (Carrington y Shams, 2006).

### PREVENCIÓN

Sanciones administrativas/reguladoras

Regulación y supervisión

Notificación

Diligencia debida con los clientes

El régimen de LBC (fuente: Reuter y Truman)

El régimen de LBC se desarrolló en dos frentes principales: la prevención y la aplicación. La prevención está concebida para disuadir a los delincuentes de utilizar instituciones para blanquear las ganancias de sus actividades, así como para crear la transparencia necesaria para disuadir a dichas instituciones de ayudar al blanqueo y ampararlo. La aplicación está diseñada para castigar a los delincuentes (y a sus socios en el blanqueo de capitales) cuando, a pesar de los esfuerzos de prevención, consiguen blanquear los rendimientos de su actividad delictiva. La prevención atañe al papel de

### APLICACIÓN

Confiscación/embargo civil y penal

Acción penal y castigo

Investigación

Delitos principales

organismos reguladores y tiene cuatro elementos clave: diligencia debida con los clientes (DDC); notificación; regulación y supervisión; y sanciones. La diligencia debida exige la identificación no sólo del titular nominal de la cuenta, sino también de su titular o propietario real; proporcionar pruebas de su identidad y domicilio; y una constante supervisión para verificar que el comportamiento de los clientes individuales y empresariales se adecua a la información de que dispone el banco sobre su situación y actividades. Las obligaciones de notificación entrañan datos que la institución o el profesional deben proporcionar a las autoridades competentes de aplicación de la ley. La supervisión externa es el control activo del cumplimiento de las exigencias de DDC y notificación. Finalmente, las sanciones (normalmente administrativas y civiles más que penales) castigan a los individuos e instituciones que no hacen efectivo el régimen de prevención (Levi & Reuter, 2006).

La vertiente de la aplicación consta también de cuatro elementos clave: una lista de delitos subyacentes o delitos mayores; investigación; acción penal y castigo; y confiscación. La lista de delitos mayores establece la base jurídica para penalizar el blanqueo de capitales, por lo que sólo los fondos procedentes de los delitos previstos en ella están sujetos a estas leyes y regulaciones. Los otros tres elementos son los habituales del sistema de justicia penal, excepto en el caso de la confiscación de los rendimientos, donde la carga de la prueba suele cambiar tras la condena. La aplicación puede venir desencadenada o facilitada por el mecanismo de prevención, pero suele estar desempeñada por organismos dedicados a la investigación de actividades delictivas. En la práctica, el régimen de LBC es fundamentalmente regulatorio y se centra en la prevención. Aunque la prevención y la aplicación tienen





objetivos y mandatos distintos, en ocasiones es difícil diferenciar sus papeles. Por ejemplo, aumenta la preocupación por que se esté convirtiendo a los empleados de la banca en detectives privados a la hora de cumplir con las obligaciones de diligencia debida y notificación.

Una de las piezas clave del régimen de LBC son los informes de actividades sospechosas o informes sobre transacciones sospechosas (ITS), que constituyen la principal fuente de información de las instituciones financieras y otros organismos encargados de notificar estos datos. Los informes son elaborados por el sistema de prevención para su uso por parte de las agencias de aplicación de la ley pertinentes. Los ITS son el vínculo entre las dos columnas principales del sistema (prevención y aplicación). En las jurisdicciones con mayor actividad de presentación de informes, el porcentaje de expedientes investigados seriamente es bajo, pero no está claro si se trata de algo inherente al mecanismo o si se debe sólo a la limitación de los recursos (Levi y Reuter, 2006). La elaboración de informes defensivos para evitar posibles sanciones (y reducir los costes de revisión interna) parece ser una práctica habitual, que desemboca en una avalancha de informes a los que es imposible darles seguimiento. Según un estudio reciente, el exceso de informes diluye su valor informativo y dificulta la labor de determinar qué es lo realmente importante (Takáts, 2007).

Hay también serias dudas sobre el hecho de que instituciones del sector privado adopten

un papel importante (y no remunerado) en el campo de la aplicación de la ley, por el que pagan sus clientes y accionistas, así como graves implicaciones para el derecho a la intimidad. Los ITS no se generan de forma objetiva, basándose en determinados umbrales, sino más bien por algo en la transacción o el agente encargado de ella que despierta las sospechas del personal de la entidad bancaria. Así, según sus detractores, el sistema prima el rumor, el sesgo y los estereotipos, ya que la información es totalmente subjetiva y no se le notifica al cliente. Con las normas de 'conozca a su cliente' (KYC), se introdujo un sistema aún más intrusivo, que busca información sobre el cliente antes de que éste realice ninguna transacción y, de nuevo, sin que se le notifique de ello. En este papel, la institución financiera ya no es un actor pasivo o incluso reactivo, como en el caso de los ITS, sino totalmente proactivo (Naylor, 2007).

Con el fin de limitar el exceso de informes y las limitaciones de costes y recursos, se está pasando de un 'enfoque basado en reglas', considerado ineficaz, a un 'enfoque basado en riesgos'.<sup>4</sup> Las importantes cargas administrativas impuestas a instituciones financieras y otros organismos de información y supervisión conllevaban costes que no quedaban compensados por la detección de más delincuentes ni más fondos ilegales. Es necesario establecer juicios sobre qué tipo de actividades representan un nivel de riesgo inferior a la media y, por tanto, exigen menos recursos para su gestión.<sup>5</sup> En este sentido, los bancos pueden fijar sus propias reglas internas con respecto al carácter de riesgo

4. El enfoque basado en reglas es, en esencia, pasivo y estático. Los profesionales aplican un conjunto de reglas en todos los contextos y casos: si un expediente cumple con las condiciones definidas por la regla, se emprende la acción correspondiente (también determinada por esa misma regla). Además de llevar al exceso de informes, puede surgir otro problema: dado que las personas que se dedican al blanqueo de capitales pueden conocer perfectamente la normativa de LBC establecida mediante un enfoque basado en reglas, pueden ajustar y adaptar sus técnicas de blanqueo de forma que cumplan con las normas codificadas, por lo que resulta imposible distinguir sus operaciones ilegales de las legales.

de la transacción, entendiéndolo que las formas en que se registran los ITS son mucho más difíciles y que la regulación pasa del Estado hacia las propias instituciones financieras.

Para mejorar la eficacia del régimen de LBC, algunos países –los Estados Unidos, la República de Irlanda y el Reino Unido, por ejemplo– han introducido la posibilidad de efectuar confiscaciones no basadas en sentencias y facilitar el decomiso de las ganancias procedentes de actividades delictivas. Aunque se trata de un enfoque por el que se aboga activamente en foros internacionales, son muchas las jurisdicciones que se oponen a él por ser incompatible con sus sistemas judiciales, que exigen que se celebre un proceso justo y se dicten las debidas sentencias antes de proceder a la confiscación.<sup>6</sup> Los críticos consideran que los ‘daños colaterales’ del régimen, especialmente la cuestión de las libertades civiles, sobrepasan los aspectos positivos.<sup>7</sup>

Aunque el régimen también persigue los fondos para el terrorismo, los terroristas modernos necesitan poco dinero para sus operaciones. Muchos fondos dedicados a financiar actos terroristas proceden de actividades lícitas, como donaciones de caridad, por lo que son de difícil detección. El fin último consiste en financiar el acto terrorista y no en que el delincuente obtenga ganancias, por lo que estos fondos sólo se pueden definir tras la perpetración del acto para el que se han empleado. La evasión se produce antes del acto terrorista y, evidentemente, la idea no es que los fondos vuelvan a aparecer en la economía legal (Naylor, 1999). Pero aunque es improbable que los controles de LBC puedan recortar los fondos para financiar el terrorismo, sí pueden aportar información muy útil (Levi y Reuter, 2006).

5. El enfoque basado en riesgos no es nuevo, ya que las instituciones supervisoras y supervisadas siempre han tenido que determinar la mejor forma de emplear los recursos limitados de que disponen. Establecer una distinción marcada entre los enfoques basados en reglas y los enfoques basados en riesgos puede generar confusión, ya que algunos sistemas existentes, como el estadounidense, combinan ambos. Es más: se puede confundir el riesgo de ser sancionado por las autoridades reguladoras o judiciales con el riesgo del blanqueo en sí (Carrington y Shams, 2006; aportaciones de Peter Reuter y Brigitte Unger en el seminario Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation, Transnational Institute, 12-13 de junio de 2007).

6. Véase, por ejemplo, la discusión en la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas sobre la revisión de los avances alcanzados y los obstáculos encontrados por los Estados miembro para cumplir con los objetivos y las metas fijados en la Declaración política adoptada por el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas en 1998 (UNGASS). En el Plan de acción, se pide a los Estados miembro que examinen la posibilidad “cuando sea compatible con el principio fundamental del derecho interno, del decomiso no basado en una sentencia” (CND, 2008; CND, 2009).

7. En concreto, el aparato regulador intrusivo que ha convertido los sistemas financieros nacionales –y cada vez más el internacional– en un aparato de espionaje mundial. Este enfoque sitúa a las instituciones financieras en una posición de conflicto de intereses entre sus deberes para con los clientes y accionistas y sus obligaciones para con la policía y los organismos de seguridad nacional. Hay una creciente tendencia al embargo civil, que justifica el decomiso de bienes basándose en criterios cada vez más imprecisos, sin las salvaguardias que otorga el sistema de justicia penal. Según algunos expertos, el delito de blanqueo de capitales es innecesario. Los conceptos jurídicos ya existentes de colaboración o complicidad, de complicidad material o incluso de conspiración también podrían aplicarse. Por otro lado, también se podrían replantear los delitos subyacentes para atribuir el manejo de los fondos al delito mayor. Los procedimientos fiscales ordinarios son, desde hace mucho tiempo, la forma más eficaz de abordar los flujos financieros ilícitos: “Utilizar la ley fiscal para confiscar las ganancias no declaradas produce el efecto deseado con pocos –por no decir ninguno– de los efectos colaterales no buscados. En los procedimientos fiscales, no hay necesidad alguna de sugerir que los ingresos no declarados o mal declarados son de origen delictivo para justificar su decomiso; basta con su existencia. Por lo tanto, no es necesario colocarle a nadie la etiqueta de delincuente sin el derecho a un juicio penal para dictaminar la certeza o falsedad de la acusación” (Naylor, 2007).

## Eficacia del régimen de LBC

El carácter ilegal y reservado del blanqueo de capitales hace que toda valoración de la eficacia del régimen de LBC sea problemática. La falta de datos sobre los capitales blanqueados, las actividades de financiación del terrorismo o la eficacia de las labores de prevención y aplicación limitan seriamente cualquier evaluación del régimen. Es incluso difícil realizar un análisis de coste-beneficio, ya que no hay pruebas de los beneficios del régimen (Tsingou, 2008). En lo que respecta a la reducción del tráfico de drogas, la delincuencia organizada o el terrorismo, los resultados son decepcionantes. A pesar de que el régimen puso originalmente el acento en el comercio internacional de estupefacientes, los decomisos de bienes relacionados con las drogas han sido menores en todos los países en comparación con lo que se calcula que son las dimensiones de este comercio (Reuter y Truman, 2004). Según el Informe sobre los mercados mundiales de estupefacientes ilícitos 1998-2007, encargado por la Comisión Europea, no hay pruebas de que el problema mundial de las drogas haya disminuido durante la década analizada. Teniendo en cuenta las limitaciones de los datos, cabe incluso deducir que el problema se ha agudizado (Reuter y Trautmann, 2009).

Para poder determinar cuál es el impacto del blanqueo de capitales, es necesario tener una idea de su volumen real, pero todos los intentos por poner sobre la mesa cifras fiables han fracasado. En 1998, Michel Camdessus (1999; FATF-OECD, 1999), del Fondo Monetario Internacional (FMI), calculaba que el volumen agregado anual del blanqueo de capitales global podría situarse entre el 2 y el 5 por ciento

del producto interior bruto (PIB) mundial. Utilizando las estadísticas de 1996, estos porcentajes indicarían que las cifras de blanqueo de capitales oscilaban entre los 590.000 millones y el billón y medio de dólares estadounidenses. La cifra más modesta equivaldría, aproximadamente, a la producción económica total de España. Los fundamentos factuales de este cálculo están poco claros y podría tratarse de una mera conjetura. El GAFI tampoco pudo proporcionar un valor aproximado (Reuter y Truman, 2004),<sup>8</sup> y ahora admite que es imposible elaborar datos fidedignos sobre los capitales blanqueados, por lo que no publica ninguna cifra en este sentido (FATF, Money Laundering FAQ).

La mayoría de estudios se basa en datos poco sólidos y en suposiciones erróneas. Consideran, por ejemplo, que los delincuentes calculan con toda racionalidad los costes-beneficios y que el blanqueo de capitales es una profesión en sí. Aunque puede que esto suceda en algunos casos contados, las pruebas que nos aporta la criminología indican que los delincuentes se mueven por una compleja mezcla de factores psicológicos, sociales y económicos, así como por cuestiones como la alienación cultural o determinados estilos de vida. Puede que blanqueen menos de lo que se presupone y se gasten el dinero en bienes de lujo o en financiar nuevas sociedades sin pasar por canales bancarios oficiales. Hay muchos interrogantes sin respuesta; por ejemplo, si los fondos procedentes de actividades delictivas se traspasan a factores de producción, bienes inmuebles, bienes de alto valor o valores perdurables con los que se puede comerciar. Puede incluso que una parte considerable del efectivo que se cree que se está blanqueando, en realidad, se esté guardando (Van Duyne, 2003).

8. Francisco Thoumi, académico y ex funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, explicaba que se pasó dos días en la sede del FMI intentando, en vano, encontrar a alguien que le pudiera explicar el fundamento para defender la cifra del 2-5 por ciento del PIB mundial. No sólo carece ésta de base real, sino que, dado que nadie puede calcular realmente el denominador, el PIB mundial, todo este ejercicio aritmético resulta más que cuestionable (TNI, 2003).

## Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos

Lo que sí se conoce es la cantidad de fondos blanqueados en la principal economía del mundo, la estadounidense, donde se produce en torno a la mitad de todo el blanqueo de capitales global (Schroeder, 2001). Según la Estrategia nacional sobre blanqueo de capitales 2007, los decomisos alcanzaron los 1.256 millones de dólares estadounidenses en bienes relacionados con el blanqueo de capitales, y los 767 millones de dólares en bienes confiscados en 2005 (NMLS, 2007). Las dos cifras, sumadas, representarían en torno al 0,02 por ciento del PIB de los Estados Unidos en 2005, situado en 11 billones de dólares. Si se aplicara el porcentaje más bajo planteado por Camdessus (2 por ciento), esto significaría que sólo se confisca un 1 por ciento de todos los activos procedentes de actividades delictivas. Un funcionario del Departamento del Tesoro calculaba que el 99,9 por ciento de los fondos procedentes de la delincuencia que se presentaban a depósito en los Estados Unidos lograban entrar en cuentas seguras. Un banquero suizo y otro alemán hablaban del mismo porcentaje en sus respectivos países (Baker, 1999; Baker, 2005: 173-74). Es probable que estos cálculos reflejen más la frustración con el mecanismo actual que unos datos precisos. Sin embargo, indican que los cálculos que estiman que cada año se blanquean cientos de miles de millones de dólares son exagerados o que el régimen de LBC está aportando resultados muy pobres.

En el libro *Capitalism's Achilles Heel*, Raymond Baker calcula que los flujos transnacionales mundiales de fondos ilícitos oscilan entre los 1,06 billones y los 1,6 billones de dólares anualmente, de los que entre 539.000 millones y 829.000 millones procederían de economías en desarrollo o en transición. Según sus estimaciones, dos tercios de estos fondos se

generan con motivos comerciales (como rebajar o eliminar el pago de impuestos mediante los precios de transferencia y transacciones falsas) y aproximadamente un tercio está relacionado con 'flujos delictivos'. Sólo el tráfico de estupefacientes representaría un 12,5 por ciento de los flujos de capitales ilícitos.<sup>9</sup> El cálculo no incluye la evasión de impuestos por parte de personas individuales ni la elusión de impuestos. Según el Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos (IRS), la brecha fiscal anual en el país es de unos 345.000 millones de dólares, considerada una cifra muy a la baja, ya que ni siquiera tiene en cuenta los estratagemas de refugio fiscal fuera de sus fronteras (TJN, 2007). La Red por la Justicia Fiscal (TJN) calculaba que la pérdida fiscal anual debida al uso de paraísos fiscales por parte de individuos era de 255.000 millones de dólares. El cálculo se basa en los 11,5 billones de dólares de activos en el exterior de personas acaudaladas, así como en estimaciones conservadoras de las tasas de rentabilidad aproximadas y de los posibles impuestos pagados. El cálculo no incluye los activos en el exterior de grandes empresas (TJN, 2005).

En 2007, dos investigadores jubilados del IRS decidieron poner a prueba el sistema de LBC en los Estados Unidos. Durante todo un mes y valiéndose de 4.000 dólares, establecieron sociedades anónimas en La Florida, Nueva York y Panamá, y después transfirieron dinero entre las cuentas bancarias de las empresas, utilizando sus nombres reales durante el proceso y respetando todas las leyes. Según los agentes, sería casi imposible seguir el rastro de las transacciones. Irónicamente, fue más difícil abrir un cuenta en Panamá, un conocido paraíso para el blanqueo de capitales, que en los Estados Unidos (USA Today, 2007). El

9. Baker (2005: 172) calcula que el flujo de capitales anual procedente del tráfico de drogas es de 120-200.000 millones de dólares. Peter Reuter estima, aproximadamente, que los gastos de consumo en drogas ilícitas se sitúan en torno a los 150.000 millones de dólares. En tal caso, el flujo comercial se reduciría a los 20-25.000 millones de dólares, ya que la mayor parte del valor en las calles no se blanquea (TNI, 2003).

ejercicio confirmó las conclusiones de un informe del FMI sobre la observancia de los códigos y normas sobre blanqueo de capitales en los Estados Unidos. La evaluación demostró que no se respetaban cuestiones fundamentales como la propiedad o titularidad real de empresas en algunos estados y de fondos fiduciarios en la mayoría de estados, y que se prestaba poca atención a los requisitos de diligencia debida con respecto a los casinos (IMF, 2006).<sup>10</sup>

En opinión de funcionarios del FMI y el Banco Mundial, no hay una fórmula clara para evaluar si el sistema de LBC/LFT ha sido eficaz en la consecución de sus objetivos: “A falta de un cálculo fidedigno del volumen de capitales que se están blanqueando o del volumen de fondos para el terrorismo que están circulando, la cuestión de la eficacia se hace aún más escurridiza cuando se enmarca en términos de ‘limitar’ el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Por lo tanto, resulta impracticable intentar medir el éxito de una medida de LBC/LFT procurando establecer hasta qué punto ha contribuido dicha medida a reducir la cantidad de fondos blanqueados o de fondos canalizados para el terrorismo” (Carrington y Shams, 2006).

Uno de los pocos intentos por definir un marco con el que medir la eficacia del régimen de LBC, obra de Levi y Reuter, llegó a la conclusión de que, más allá de un nivel meramente superficial, los efectos sobre los métodos de blanqueo y los precios, o sobre la predisposición de los autores de delitos a cometerlos, se desconocen por completo. Si los datos disponibles indican algo, es que el régimen de LBC no ha tenido un impacto significativo en la contención de la delincuencia. El régimen facilita la investigación y procesamiento de ciertos delincuentes que, en caso contrario, eludirían la justicia,

pero éstos son menos de los esperados por los defensores de los métodos de ‘sigue la pista del dinero’. También facilita la recuperación de fondos de los principales responsables del delito y de intermediarios financieros. Sin embargo, el volumen es menor en comparación con los ingresos o incluso los beneficios de la actividad delictiva (Levi y Reuter, 2006).

En los Países Bajos, el Tribunal de Cuentas investigó la política de LBC/LFT y dictaminó que los resultados “eran decepcionantes a la luz de las numerosas medidas (...) adoptadas para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo”. El informe de auditoría resolvió que “la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo seguía siendo inadecuada, que la probabilidad de que se detectara y se sancionara el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo era baja y que los servicios de investigación y el Servicio de Fiscalía hacían poco uso de sus poderes para embargar los bienes de delincuentes”. Estos resultados fueron decepcionantes teniendo en cuenta las ambiciones de anteriores Gobiernos y las prioridades fijadas en la década anterior para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en los Países Bajos. La falta de resultados se debía fundamentalmente a la limitación de capacidades y especialización, deficiencias en el intercambio de información y la ausencia de una gestión integral del sistema (NCA, 2008).

Determinar la eficacia del sistema es aún más difícil porque no se ha producido una revisión sistemática de sus objetivos. Hay quien teme que la observancia de las normas –analizar sus productos en lugar de sus resultados– se ha convertido en un fin en sí mismo, lo cual no constituye en modo alguno una medida creíble de su buen funcionamiento. Hay quien

10. La publicación de estos informes, conocidos como IOCN (por su sigla en inglés), exige la aceptación por parte del país en cuestión.

señala que no hay ningún actor que ostente o proporcione un liderazgo estratégico sobre el régimen de LBC a escala internacional (Wilton Park, 2007). Sean cuales sean sus beneficios teóricos, los controles en la práctica parecen hacer poco para alcanzar objetivos de lucha contra la delincuencia o el terrorismo y, en cambio, imponen una considerable carga a las entidades financieras y no financieras, las instituciones bancarias y las agencias reguladoras de aquellos países (actualmente, la gran mayoría) que los han adoptado (Levi y Reuter, 2006).

A pesar de su constante actualización y de las numerosas evaluaciones entre países, cada vez está más generalizada la idea de que el régimen no está funcionando tan bien como se pretendía (Carrington y Shams, 2006). Con el actual régimen de LBC, el blanqueo de capitales no se ha convertido en un procedimiento peligroso ni que salga caro. Según funcionarios de la Oficina de Contraloría General de los Estados Unidos: “Nadie lo diseñaría realmente [el régimen] como es, pero resultaría contraproducente introducir algo nuevo” (Tsingou, 2005). Pasadas dos décadas, los expertos siguen estudiando cómo poner en práctica un régimen de LBC/LFT que funcione.

### Evasión de impuestos

Ya en 1989, los miembros del G7 –cada cual por sus propios motivos– decidieron mantener las cuestiones tributarias al margen del régimen de LBC. No existía al respecto un consenso internacional, ni siquiera entre

los miembros de la OCDE, que estableció el GAFI (Levi, 2005). Como su principal preocupación era la ‘guerra contra las drogas’, para los Estados Unidos era importante que Suiza se sumara a la iniciativa (Levi y Reuter, 2006). Los bancos suizos aparecían a menudo en los casos de blanqueo de capitales, pero también manejaban la inmensa mayoría de las lucrativas fortunas extraterritoriales del mundo, muchas de ellas acumuladas a través de la evasión y elusión de impuestos, y la fuga de capitales. Suiza, con su sofisticado sector de servicios financieros y estrictas leyes de secreto bancario, no ratificó la Convención de la ONU de 1988 precisamente porque las disposiciones sobre LBC podían poner en peligro las leyes de privacidad bancaria del país.<sup>11</sup> Del mismo modo, el Gobierno británico sólo pudo convencer a la Asociación de Banca Británica de que aceptara el sistema regulador en 1985, dejando los impuestos fuera del régimen nacional de LBC.<sup>12</sup> La industria de los servicios financieros en la City londinense y los paraísos fiscales y CFE en los territorios de ultramar y dependencias de la Corona británica no eran partidarios de incluir regulación en materia tributaria.

El régimen de LBC surgió para abordar la desregulación en los ámbitos no fiscales y combatir ‘el lado oscuro de la globalización’, como la delincuencia organizada transnacional y, en última instancia, la corrupción de funcionarios y políticos. Sin embargo, no fue hasta 2001 cuando Francia y el Reino Unido decidieron penalizar los sobornos transnacionales utilizados para ‘endulzar’ las licitaciones en otros países y los ‘fondos para sobornos’ políticos utilizados en Francia con fines clientelistas

11. Suiza la ratificó finalmente en 2005, con la reserva de que los delitos de blanqueo de capitales se definan de tal modo que su tipificación penal sea compatibles con la legislación y políticas suizas en esta materia. Aunque se suele hablar de ‘secreto bancario’, cabe destacar que este deber de discreción no está pensado para proteger al banco, sino al cliente. En este sentido, el término ‘confidencialidad del banco con el cliente’ sería más adecuado.

12. Lessons for Tax Regimes from the War on Money Laundering, aportación de Mike Levi en el seminario Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation, Transnational Institute (TNI), 12-13 de junio de 2007.

internos (Levi, 2005). En consonancia con el mandato del GAFI, las Cuarenta recomendaciones no incluyen la evasión de impuestos en la lista de delitos principales para el blanqueo de capitales. Por lo tanto, los servicios y profesionales financieros no están obligados a notificar sus sospechas en este sentido a las autoridades. Tanto en Suiza como en los Estados Unidos, por ejemplo, la evasión de impuestos al exterior no constituye un delito. El Gobierno francés tenía un gran interés en establecer regulación sobre el blanqueo de capitales, especialmente por no estar de acuerdo con la desregulación financiera y su preocupación por la evasión de impuestos a CFE, sobre todo aquellos relacionados con el Reino Unido. El hecho de que la legislación nacional francesa tipifique la evasión de impuestos como un delito de blanqueo de capitales se ve minado porque las instituciones financieras no tienen la obligación de notificar dicho delito (Levi y Reuter, 2006).

El sistema fiscal internacional tiene diferencias fundamentales con el régimen de LBC. Mientras que el régimen de LBC fundamenta su regulación internacional en la Convención de la ONU de 1988, la normativa fiscal nunca se ha internacionalizado mediante un tratado multilateral, sino que se ha ido estableciendo entre Estados a través de un creciente número de acuerdos de doble tributación (ADT) bilaterales o lo que muchos observadores consideran acuerdos para evitar la doble tributación. Los ADT se concibieron como un mecanismo para garantizar que las empresas no tuvieran que satisfacer un gravamen doble sobre sus ingresos con origen en el exterior. Si bien encomiable en algunos aspectos, el sistema bilateral de ADT está plagado de dilemas para las autoridades nacionales y ofrece una multitud de oportunidades para las empresas transnacionales y las personas con grandes fortunas que pueden acceder a los conocimientos técnicos del sector de la banca privada.

Los paraísos fiscales y los CFE se benefician con el sistema bilateral. Gracias al creciente número de ADT, las transnacionales y las personas con grandes fortunas se aprovechan de la variación de los tipos e índices fiscales, así como de las definiciones impositivas. Debido al mal diseño y aplicación de los ADT, muchas veces los impuestos no se pagan en ninguno de los dos Estados. Con el objetivo de reducir el atractivo de los CFE, los países de la OCDE respondieron con la introducción de legislación aún más compleja, como las normas de corporación extranjera controlada (CEC), que busca encauzar a su neto de impuestos los rendimientos 'pasivos' canalizados a filiales ubicadas en paraísos fiscales. Sin embargo, esto sólo ha exacerbado el problema, al generar nuevas oportunidades para que las grandes empresas y las personas con grandes fortunas efectúen operaciones de arbitraje y limiten sus obligaciones tributarias. En concreto, los países de la OCDE se han mostrado reacios a clasificar como 'pasivos' los rendimientos procedentes de transacciones financieras e inversiones. Esto explica, por ejemplo, por qué el 40 por ciento de los fondos de alto riesgo están organizados a través de entidades constituidas en las Islas Caimán.

El hecho de que el sistema impositivo se haya dejado hasta el momento al margen del ámbito internacional –y de que los sistemas tributarios nacionales individuales les salgan tan caros a los Estados– se debe, en gran medida, a una concepción miope de la soberanía. La mayoría de países se beneficiaría con una mayor cooperación internacional, pero establecer una política común para abordar las cuestiones tributarias a escala internacional parece ser más difícil que instituir una política común contra el blanqueo de capitales. Además, en el campo fiscal, las fronteras entre actividades legítimas, ilegítimas y claramente ilícitas o delictivas suelen ser borrosas y hay una multitud de asesores muy bien remunerados



dispuestos a sacar partido de las ambigüedades. Picciotto (2007) señala que el fracaso a la hora de alcanzar avances significativos con respecto a la tributación es un claro ejemplo de las deficiencias de la gobernanza política internacional. La cooperación en este campo fortalecería considerablemente a los Estados nacionales.

La exclusión de la evasión de impuestos del régimen de LBC fue un hito importante en este sentido. El impago de impuestos no es una práctica que culturalmente sea tan reprochable como la 'delincuencia' o el 'terrorismo', a los que es más fácil oponerse. La diferencia está en el autor y en si se entiende que comete actos delictivos o daños sociales. En general, se piensa en el delincuente violento, el político o funcionario corrupto, o el defraudador malvado, en contraposición al ciudadano o la empresa –que, por lo demás, respeta la ley– que desea proteger los ingresos que tanto le ha costado ganar –ilícita pero 'comprensiblemente'– del recaudador de impuestos. Los delincuentes, por supuesto, dañan a las personas y a la sociedad al 'ganar' su dinero, provocando asesinatos, sufrimiento y violencia. Sin embargo, el daño que se genera a la sociedad con las ganancias no recaudadas –y, por tanto, no disponibles para financiar servicios básicos como la sanidad, la educación o el mantenimiento de un buen sistema de justicia penal– podría ser aún mayor, por su mero volumen, que el derivado de la delincuencia 'tradicional'.

Sin embargo, tipificar la evasión de impuestos como un delito mayor podría crear graves problemas de aplicación para el régimen de LBC. Los delincuentes son pocos comparados con los evasores de impuestos, y se considera que éstos últimos ocupan un nicho social menos amenazador. La cantidad de informes sobre transacciones sospechosas (ITS) que se podría llegar a generar si la evasión de

impuestos fuera un delito mayor sería enorme, con lo que se agravaría aún más el actual exceso de informes. El intercambio de información entre autoridades fiscales que reciben confidencias voluntarias y organismos encargados del cumplimiento de la legislación penal que reúnen pruebas para tomar acciones contra un delito penal es una cuestión sensible. Hay dos flujos distintos de información y, aunque la información de las agencias de aplicación de la ley hacia las autoridades fiscales no es problemática, lo contrario sí que lo es, debido a, por ejemplo, las limitaciones que impone la autoinculpación en ciertas jurisdicciones (Carrington y Shams, 2006). Otra dificultad estriba en la forma subjetiva en que se elaboran los ITS. Los informes se emiten sobre personas o situaciones excepcionales, no sobre personas o empresas que se dedican a la 'planificación fiscal' para minimizar el pago de impuestos. ¿Y qué efecto tendría sobre la relación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y las instituciones financieras con la tarea de identificar comportamientos sospechosos y elaborar los ITS? A los bancos corporativos y privados se les paga por su asesoramiento sobre 'planificación fiscal' para minimizar las obligaciones tributarias. El conflicto de intereses es evidente.

Si la evasión de impuestos se convirtiera en un delito mayor, se necesitaría obligatoriamente una reforma seria del régimen de LBC. Limitarse a añadir otra pila de ITS a la ya gigantesca montaña de informes no es la solución, independientemente de si se adopta un enfoque basado en reglas o en riesgos. Si las autoridades tributarias gozaran de acceso automático a los ITS, podrían cotejarlos con otros datos de la declaración de impuestos. Una transparencia total en forma de acceso integral a la información de bancos y proveedores de servicios corporativos, combinada con un intercambio automático de información permitiría a las autoridades fiscales determinar si



una empresa está abusando del sistema fiscal, en lugar de tener que depender de ITS emitidos por oficinistas bancarios ‘reclutados’ para ayudar al sistema de justicia penal. Sin embargo, instituir una reforma de esta índole despierta inquietudes sobre cuestiones de intimidad y violación de las libertades civiles que es necesario abordar.

## **Iniciativas internacionales para regular el sistema financiero en la sombra**

El actual régimen de LBC es destacable por el abanico de instituciones que participan en él y la importancia de los acuerdos internacionales que lo conforman. El Banco Mundial/FMI enumera siete organismos internacionales distintos que establecen reglas o tienen responsabilidades de supervisión formales, principalmente en el ámbito de sectores específicos (como los seguros) o de partes del proceso (como las UIF que reciben informes de instituciones reguladas).<sup>13</sup> El resultado es una gran cantidad de regulaciones y, dado que el blanqueo de capitales es un elemento común a todas las actividades delictivas más rentables, la LBC ha quedado inscrita en la ‘eficacia’ de todas las iniciativas normativas. Si no en la LBC, el régimen ha tenido éxito en el traspaso de las políticas de control, imponiéndolas a otros actores. Todos los organismos internacionales cuyas competencias incluyen las finanzas y/o la delincuencia ha asumido como propia la LBC

porque, tanto desde el punto de vista político como burocrático, no se puede permitir obviar esta fuente de fondos, influencia y prestigio por no ser un ‘actor’ en este escenario (Levi, 2005).

La evaluación mutua se ha convertido en la principal herramienta utilizada, basada en una metodología de derecho indicativo (soft law) internacional de grupos afines. La preocupación principal parece estar más en los productos que en los resultados. El objetivo de influir en la organización y los niveles de delitos graves se ha visto desplazado por otro que se puede observar de forma más inmediata, como sería el de impulsar y estandarizar las normas y los sistemas, mientras que sigue sin desarrollarse una evaluación crítica de qué consiguen realmente los países con sus costosos informes sobre transacciones sospechosas. “El establecimiento de reglas globales sobre cuestiones de blanqueo de capitales se ha convertido en una industria al alza”, afirma un asesor especializado en LBC. En él participa un gran número de organizaciones no gubernamentales, multilaterales, intergubernamentales y supranacionales. “Sus análisis, informes y recomendaciones revelan una inquietante tendencia a citarse entre sí; dado que están integradas, fundamentalmente, por los mismos miembros, está práctica equivaldría a la autocorrobación. Además, en ocasiones, ofrecen conjuntos de normas y buenas prácticas para abordar el blanqueo de capitales que se solapan. Resulta irónico que la comunidad internacional sea incapaz de elaborar un grupo de reglas unificado para luchar

13. Estos organismos son el GAFI, el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), la Organización Internacional de Comisiones de Valores, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y la Asociación Internacional de Inspectores de Seguros. Éstos son sólo el escalafón superior de organismos de establecimiento de normativas, con multitud de subagencias públicas y privadas por debajo, como los organismos regionales homólogos del GAFI (FSRB), como el Grupo de Asia-Pacífico contra el blanqueo de capitales (GAP), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), el Grupo de África Oriental y Meridional contra el blanqueo de capitales (ESAAMLG), el Grupo Euroasiático (EAG), el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (GAFISUD), el Grupo de Acción Intergubernamental contra el blanqueo de capitales en África Occidental (GIABA), el Grupo de Acción Financiera para el Oriente Medio y el África del Norte (MENAFATF), el Comité especial de expertos sobre la evaluación de las medidas contra el blanqueo de capitales (MONEYVAL, Europa) y el Grupo de Supervisores de los Bancos ‘Offshore’. En el sector privado, encontramos organismos nacionales industriales y profesionales (como asociaciones de bancos, notarios, etcétera) y el Grupo Wolfsberg de bancos internacionales.



## Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos

contra la actividad delictiva que florece, precisamente, aprovechándose de las diferencias entre leyes y regulaciones” (Morris-Cotterill, 2001).

Mientras se desarrollaba el régimen mundial de LBC, las iniciativas para construir un régimen equivalente con el que abordar la fuga de capitales, la evasión y elusión de impuestos, y la competencia fiscal perjudicial se hicieron más prominentes. De nuevo, el G7 se vio impulsado por inquietudes políticas en su creación de nuevas medidas contra los paraísos fiscales y los CFE. En la cumbre de Lyon de 1996, el G7 llegaba a la conclusión de que “la globalización está generando nuevos desafíos en el campo de la política fiscal. Los programas fiscales dirigidos a atraer actividades financieras y otras actividades con movilidad geográfica pueden crear una competencia fiscal perjudicial entre Estados, conllevando el riesgo de distorsionar el comercio y las inversiones, y podría conducir a la erosión de las bases impositivas nacionales”. El G7 instó a la OCDE a “proseguir resueltamente su labor en este campo, con el objetivo de establecer un enfoque multilateral en cuyo marco los países puedan operar individual y colectivamente para limitar el alcance de estas prácticas” (G7, 1996). Esta postura proporcionó respaldo político para el proyecto sobre prácticas impositivas perjudiciales de la OCDE y una iniciativa paralela impulsada por la Unión Europea, ambos lanzados en 1998 (Picciotto, 2007).

Durante los dos o tres años que siguieron, círculos políticos clave parecían coincidir en que abordar el uso del sistema financiero para esconder ‘dinero sucio’ exigía un esfuerzo concertado, como medidas para evitar que se facilitara el blanqueo de capitales, la evasión y la elusión de impuestos, así como para limitar el papel negativo de los capitales ubicados en centros extraterritoriales. Durante el período

extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas en 1998, las Naciones Unidas publicaron el informe *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*, en que los paraísos fiscales se identificaban como un canal importante para el blanqueo de capitales (Blum et al, 1998). Ese mismo año, la OCDE intentó abordar la ‘competencia fiscal perjudicial’, especialmente la practicada por un grupo de una treintena de Estados con paraísos fiscales. El informe de la OCDE sobre la cuestión, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, consideraba que hay dos obstáculos para gravar actividades con movilidad geográfica: los paraísos fiscales y los regímenes fiscales preferenciales nocivos. El informe proponía poner en práctica una serie de actividades para acabar con ambos y causó conmoción entre la industria internacional de la elusión de impuestos y la comunidad de pequeños paraísos fiscales insulares (OECD, 1998; Christensen, 2007).

Los controles se intensificaron cuando el Foro de Estabilidad Financiera (FEF) identificó el gran volumen de activos privados en centros extraterritoriales como una posible fuente de inestabilidad financiera mundial. Se aludió a los sospechosos habituales –personas que blanquean capitales y evaden impuestos–, pero también se subrayó el uso de paraísos fiscales y CFE para evitar las obligaciones normativas en las correspondientes jurisdicciones (véase el cuadro *Jurisdicciones con secretismo*).

Los informes estimularon el debate sobre los impactos macroeconómicos negativos que generan el blanqueo de capitales, la evasión y elusión de impuestos, y la competencia fiscal perjudicial. También subrayaron la forma en que las prácticas fiscales abusivas distorsionan los mercados mundiales y socavan el desarrollo. Partiendo de estos informes, los ministros

## Jurisdicciones con secretismo

La gobernanza mundial sobre los flujos de capitales se ha visto gravemente comprometida por la creación de paraísos fiscales y centros financieros extraterritoriales (CFE), que cabría catalogar más bien como 'jurisdicciones con secretismo'. Estos espacios no sólo ofrecen libertad tributaria, sino también protección frente a las reglas, leyes y reglamentos de otras jurisdicciones. Lo que tienen en común estos lugares es el secretismo jurídico y financiero. Éste conlleva una especie de privatización de la soberanía, en que se crea un refugio legal que ofrece privilegios a determinados tipos de partes y empresas privadas, a menudo concebido por abogados que actúan como intermediarios entre Gobiernos e intereses privados. Los beneficiarios obtienen un refugio o protección legal de las leyes de otros Estados sin necesidad de desplazarse físicamente, ya que pueden recurrir a las ficciones jurídicas de empresas o fondos establecidos con tal fin. Este tipo de refugio, que está pensado fundamentalmente para evitar el pago de impuestos, se puede utilizar para facilitar una gran variedad de flujos de fondos ilícitos cuando se combina con servicios financieros extraterritoriales (Picciotto, 2007).

El término inglés 'offshore' —que en el contexto que nos atañe se correspondería a 'extraterritorial'— evoca una imagen de islas tropicales salpicadas de palmeras. Sin embargo, algunos de los CFE más atractivos se encuentran en naciones rodeadas de montañas, como Suiza, Andorra o Liechtenstein. La diferencia entre paraísos fiscales y CFE también tiende a confundirse. Los paraísos fiscales son los países que crean leyes concebidas para minar la legislación de

otros Estados. Los CFE están formados por los abogados, los contables y los banqueros que venden los productos resultantes a clientes extranjeros que desean evadir las leyes de los países en que residen. Los paraísos fiscales tienen una ubicación geográfica, al igual que sus esferas de influencia. Los operadores de CFE, muchos de ellos empresas multinacionales o bancos y empresas de contables presentes en las principales jurisdicciones con paraísos fiscales en el mundo, pueden trasladar sus operaciones allí donde lo deseen de forma instantánea. Así, han utilizado esta capacidad como moneda de cambio para garantizar que las jurisdicciones cumplan con su deseo de garantizar la legislación que les conviene (TJN, 2008).

El grupo de trabajo del FEF sobre centros financieros extraterritoriales publicaba en abril de 2000 una lista de sus usuarios:

- Compañías internacionales, para maximizar los beneficios con regímenes impositivos bajos;
- Compañías internacionales, para emitir productos titulizados a través de vehículos especiales;
- Personas y compañías, para proteger sus activos frente a posibles partes demandantes;
- Inversores (personas, fondos de inversión, fondos fiduciarios, etcétera), para minimizar los ingresos y la retención fiscal en origen y para evitar revelar posiciones de inversión;
- Instituciones financieras con filiales en CFE, para minimizar los ingresos y la retención fiscal en origen y para eludir las obligaciones normativas en las jurisdicciones 'territoriales' en que operan;
- Instituciones financieras que ayudan a sus clientes a minimizar los ingresos y la



retención fiscal en origen;

- Compañías de seguros, para acumular reservas en jurisdicciones con bajos impuestos y con sus actividades comerciales en entornos normativos receptivos;
- Delincuentes y otros actores, para blanquear los rendimientos de actividades delictivas a través de sistemas bancarios sin los controles adecuados sobre el origen de éstos y para utilizar la legislación local de secretismo como medio de protección frente a las indagaciones de autoridades supervisoras y encargadas del cumplimiento de la ley (incluidas autoridades extranjeras), y/o para cometer fraude fiscal.

(Fuente: FSF, 2000a)

Los fenómenos ‘extraterritorial’ (offshore) y ‘territorial’ (onshore) interactúan de forma simbiótica. Al proporcionar centros para evitar o eludir las leyes o regulaciones de otros países, el sector extraterritorial socava y presiona al territorial. Las facilidades ofrecidas por los centros extraterritoriales se pueden utilizar para esconder actividades ilegales y para acelerar la negociación de lo que a menudo son vagos requisitos normativos, cuyas ambigüedades reflejan incertidumbres jurídicas y éticas. Las ventajas ofrecidas en centros extraterritoriales se han desarrollado en muchas ocasiones con la aprobación y el aliento tácitos, e incluso con el apoyo activo, de algunas autoridades territoriales. A pesar de lo que se suele creer sobre los CFE, los principales proveedores de los beneficios de secretismo son los grandes centros financieros como Nueva York, Londres o Amsterdam. Los pequeños paraísos fiscales insulares son satélites de los grandes CFE, ya que más de la mitad de todos los paraísos fiscales ubicados en los territorios británicos

de ultramar y las dependencias de la Corona funcionan fundamentalmente como ‘proveedores de servicios’ para la City londinense (Picciotto, 2007; Christensen, 2007). En 2000, el FEF contaba 42 CFE en todo el mundo (FSF, 2000b).

Entre la evasión de impuestos y las estrategias legales de planificación fiscal existe una sutil línea. La diferencia entre ambos es de gran importancia para los defensores de los paraísos fiscales: si una determinada estrategia de planificación fiscal es legal —o al menos, no ilegal— es suficiente. La solidez de los erarios nacionales y la justicia para con el resto de contribuyentes no atañen, en términos legales, a la planificación fiscal. Países como Dinamarca, Suecia, Irlanda y los Países Bajos han adoptado planes especiales para atraer capitales de inversión de empresas internacionales. Sin embargo, por lo general, no se considera que estos Estados sean paraísos fiscales. Los neerlandeses, por ejemplo, facilitan las llamadas ‘estructuras de canalización’, que permiten a empresas que operan a escala internacional encauzar sus flujos financieros a través de los Países Bajos para reducir la carga impositiva en otros lugares (SOMO, 2008).

Los Países Bajos ofrecen a empresas que de otro modo no buscarían residencia en el país los medios para limitar su carga impositiva sobre las ganancias de intereses, cánones o royalties, dividendos y capital de filiales extranjeras. Aunque la red Tax Justice Netherlands no considera que los Países Bajos sean un paraíso fiscal propiamente dicho, es de la opinión que su amplia trama de acuerdos de doble tributación y otras normativas fiscales se utiliza muy a menudo para evitar los impuestos en otros países. En mayo de 2009, los Estados Unidos emitieron

un comunicado de prensa centrado en la elusión de impuestos derivada de construcciones fiscales en el extranjero y que incluía a los Países Bajos en un grupo de ‘países con bajos impuestos’ que algunas grandes empresas estadounidenses utilizan para evitar el pago de impuestos en su país de origen.

14. El comunicado de prensa de la Casa Blanca que anunciaba medidas contra la elusión de impuestos y los paraísos fiscales, publicado el 4 de mayo de 2009, recogía originalmente la frase siguiente: ‘Casi un tercio de todos los beneficios extranjeros notificados por grandes empresas estadounidenses en 2003 procedían de únicamente tres pequeños países con bajos impuestos: Bermudas, los Países Bajos e Irlanda’. La frase aparecía como punto destacado en la introducción. Al día siguiente, y tras una serie de gestiones por parte de la embajada neerlandesa en Washington, esta frase se eliminó y se explicó como un ‘malentendido’ (Tax Research, 2009b). El Ministerio de Hacienda neerlandés subraya el papel activo de los Países Bajos para fomentar la transparencia y el intercambio de información, pero no parece dispuesto a revisar con perspectiva crítica las posibilidades de abusar de los tratados fiscales del país a expensas de otras naciones.

El Centro Neerlandés de Investigaciones sobre Multinacionales (SOMO) calcula que al menos 20.000 ‘empresas de buzón’ utilizan los Países Bajos de forma muy parecida a Jersey y, seguramente, con mayor volumen de capital (SOMO, 2008; Tax Research, 2009a).<sup>14</sup>

de Hacienda del G7 presentaron en el año 2000 un ‘plan de acción’ con el título *Actions against Abuse of the Global Financial System* (G7, 2000). El informe analizaba las conexiones entre el blanqueo de capitales y la corrupción; los paraísos fiscales y las prácticas tributarias perjudiciales; los centros financieros extraterritoriales y su amenaza a la estabilidad del sistema financiero internacional debido a la elusión de las normas internacionales sobre supervisión y cooperación financieras; y la distorsión del comportamiento económico y la erosión de las bases impositivas nacionales. En conclusión, el G7 instaba a las instituciones financieras internacionales a entrar en acción.

A instancias iniciales de los Estados Unidos –pero con el apoyo del G7 después de que se resolvieran pacíficamente algunas amenazas internas de añadirse entre sí a la ‘lista negra’ por incumplimiento–, el GAFI abandonó el compromiso con la evaluación mutua y se embarcó en una campaña de ‘acusación y

escarnio’, identificando a los países culpables de no cooperar mediante lo que se dio a conocer como iniciativa de países y territorios que no cooperan (PTNC).<sup>15</sup> En febrero de 2000, el GAFI consideraba que había 15 ‘países y territorios que no cooperan’ de una lista de 29 jurisdicciones sospechosas (FATF, 2000). Entre los ‘culpables’, estaban las Islas Caimán, las Bahamas, Liechtenstein, Panamá, Israel y Rusia, pero no las Islas Vírgenes Británicas, Gibraltar, Guernsey, la Isla de Man y Jersey. El GAFI advertía que si esos países y territorios mantenían “sus reglas y prácticas perjudiciales, los miembros del GAFI necesitarían estudiar la posibilidad de adoptar contramedidas”. Esas contramedidas iban desde emitir notas de advertencia dirigidas a instituciones financieras nacionales hasta otras más serias, como posibles sanciones: tanto los miembros como los no miembros que no cumplieran ‘suficientemente’ los criterios de LBC se añadirían a la lista y serían ‘castigados’ con una ‘mayor diligencia debida’ (ralentización) o “condicionamiento,



15. Al principio, cuando se estaba elaborando la lista negra, el Reino Unido insistía en que se incluyera en ella a Suiza, por sus leyes de secretismo bancario. La delegación suiza replicó que, si Suiza aparecía en la lista, Ginebra respondería asegurándose de que también lo hiciera el Reino Unido. Posteriormente, ambos países alcanzaron un discreto compromiso por el que aceptaron que el otro quedara al margen de la lista. Más tarde, Alemania criticó a los Estados Unidos por su falta de procedimientos de diligencia debida y ‘conozca a su cliente’ con respecto a las sociedades anónimas constituidas en Delaware, que se podían crear en apenas 24 horas por fax. Los comentarios de la delegación alemana fueron rechazados categóricamente (Sharman, 2004).

restricción, focalización o incluso prohibición de operaciones financieras con jurisdicciones que no cooperen” (FATF, 2000; Economist, 2007).

La iniciativa PTNC sirvió como una potente herramienta de coacción que encaminó a muchas de las jurisdicciones más reacias hacia reformas legislativas e institucionales en materia de blanqueo de capitales; al menos, sobre el papel. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, en 2002 el G7 comenzó a presionar al FMI y al Banco Mundial para que se implicaran en el régimen de LBC, en un esfuerzo por mejorar su perfil. A consecuencia de ello, la iniciativa PTNC se desvaneció. El FMI insistió en que se interrumpieran las listas negras del GAFI, al considerar la práctica poco adecuada y susceptible de verse desprestigiada por arbitraria y discriminatoria (Sharman, 2004; Drezner, 2005; Levi, 2005).<sup>16</sup> El respaldo del FMI a las recomendaciones del GAFI se basó en un acuerdo para ir acabando paulatinamente con la lista de PTNC y reemplazarla por el consenso, la cooperación y una metodología justa y transparente. La inclusión del control de LBC/LFT como parte del proceso de los informes sobre la observancia de códigos y normas (IOCN) parece haber tenido efectos desiguales en el trabajo que ya estaba realizando el GAFI. Los informes de auditoría del FMI sobre jurisdicciones extraterritoriales son muy distintas en su gestión y tono, con un enfoque mucho más inclusivo y consensual. Los informes carecen del aspecto

sentencioso o asertivo que representa una característica clave de la elaboración de listas negras (Sharman, 2004). Las auditorías por parte del FMI podrían ser notablemente menos eficaces que las listas negras, que consiguieron sacar ventaja de la sensibilidad de los CFE a los perjuicios para su reputación.

El proceso de PTNC ha sido criticado por ser arbitrario y carecer de una metodología coherente. Muchos observadores apuntan que el régimen de LBC reforzó el carácter político del GAFI y puso de relieve la influencia de los países del G7.<sup>17</sup> Se ha cuestionado, entre otras cosas, la voluntad (o capacidad) del GAFI para aplicar sistemáticamente sus principios a los países más poderosos. Los críticos arguyen que el endurecimiento de los controles sobre los centros extraterritoriales persigue generar una ventaja competitiva para los miembros del GAFI (Levi, 2005).<sup>18</sup> Los Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, han incumplido de forma recurrente algunas de las Cuarenta recomendaciones más básicas del GAFI y, sin embargo, nunca se vislumbró la posibilidad de que aparecieran en la lista de PTNC (Sharman, 2004). De hecho, las normas que rigen en Delaware son peores que las que funcionan en algunas de las jurisdicciones de la lista. La inclusión del FMI en el régimen abordó algunas de las deficiencias de afiliación del GAFI y reavivó las dudas sobre la capacidad de las evaluaciones financieras para tratar con eficacia y legitimidad una serie de normas

16. En un acuerdo de noviembre de 2002 con el FMI, el GAFI aceptó suspender su lista de PTNC, aunque las jurisdicciones que constaban en ella en aquel momento seguirían estándolo hasta que pusieran en práctica las reformas especificadas (Sharman, 2004; BBC, 2002). El control de las normas de LBC/LFT se añadió a los informes sobre la observancia de códigos y normas (IOCN), un componente clave del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) del FMI en noviembre de 2002.

17. Francisco Thoumi apunta, desde una perspectiva latinoamericana, que el régimen de LBC es visto en gran medida como un enfoque unilateralista para regular los mercados financieros, cuya concepción no tuvo en cuenta las inquietudes de algunos de los países clave de América Latina afectados por el blanqueo de capitales.

18. El GAFI fomenta normas mundiales, pero no deja de ser, en lo fundamental, una organización política en su afiliación y prácticas; aunque su alcance es global, en su página web se explica que, para formar parte de ella, un país debe ser “estratégicamente importante” (Tsingou, 2005).

relacionadas con la justicia penal (Tsingou, 2005). Con la eliminación de Birmania en abril de 2006, la lista de PTNC quedó definitivamente vacía.

La iniciativa de listas negras de la OCDE contra las prácticas fiscales perjudiciales también tocó su fin. La resistencia más acérrima procedía de la comunidad de los paraísos fiscales, bancos en países de la OCDE y en otros países, y de organizaciones dedicadas al cabildeo a favor de bajos impuestos. Uno de los principales puntos débiles de la medida era que las propuestas de la OCDE se limitaban en su alcance geográfico a la evasión de impuestos por parte de empresas e individuos residentes en países de la OCDE. La OCDE, además, restringía su lista de paraísos fiscales a 38 jurisdicciones, principalmente pequeños paraísos fiscales insulares, pero excluía a importantes jurisdicciones con paraísos fiscales como Luxemburgo, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos. Los paraísos fiscales en el punto de mira protestaron enérgicamente contra esta discriminación y sus frecuentes demandas por un “campo de juego con mayor igualdad de condiciones” paralizó el proceso (Christensen, 2007; Rawlings, 2007).

En lugar de instituir un intercambio automático de información, las propuestas de la OCDE optaron por un intercambio de datos previa petición a través de acuerdos bilaterales sobre intercambio de información en materia tributaria (AIIT), un sistema mucho más flojo, más caro y más engorroso y, por tanto, menos eficaz como herramienta disuasoria de la evasión de impuestos. Estos acuerdos son extraordinariamente difíciles de negociar. El país que emite la petición debe demostrar que la información que solicita es ‘previsiblemente pertinente’ en caso de sospecha de actividades delictivas o evasión de impuestos, por lo que debe aportar pruebas con que respaldar la petición. Esta disposición pretende

impedir que se realicen ‘expediciones de pesca’ en búsqueda de información. Además, los paraísos fiscales y las jurisdicciones que respaldan el secretismo bancario no están obligados a proporcionar información que no recopilen normalmente. En 2005, el proceso de la OCDE estaba en punto muerto. En la reunión de noviembre de 2005 del Foro Mundial sobre Fiscalidad (GFT) de la OCDE, la organización abandonó los plazos de tiempo que había impuesto a los paraísos fiscales para cumplir con sus obligaciones de transparencia e intercambio de información. Este importante paso atrás transformó las propuestas de la OCDE en un código de conducta voluntario relativamente inocuo.

Desde su creación, la OCDE ha desempeñado un papel de liderazgo en el campo de la tributación internacional. Sin embargo, su agenda ha reflejado en gran medida los intereses de sus Estados miembro. La creciente preocupación con respecto a los paraísos fiscales, la gran mayoría de los cuales está directa o indirectamente vinculado con Estados miembro de la OCDE, ha puesto de manifiesto que se necesita un foro multilateral más plural, que incluya también a países en desarrollo. El Foro Mundial sobre Fiscalidad de la OCDE no ofrece realmente un marco multilateral para el diálogo entre iguales. Sólo se puede participar en él por invitación y la agenda suele estar marcada por los países de la OCDE, por lo que la toma de las decisiones suele estar reservada a éstos en reuniones a puerta cerrada.

Según un informe encargado por la Organización Internacional de Comercio e Inversión (ITIO), un grupo de pequeños países con centros financieros internacionales, hay aún otros puntos débiles: los países de la OCDE no operan con normativas más estrictas que los llamados centros extraterritoriales y, en casos importantes, lo hacen con normas más



laxas. Muchos estados norteamericanos, como Delaware y Nevada, no exigen a las empresas información sobre la titularidad real. Los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Suiza, Austria, Luxemburgo y Costa Rica aún autorizan el funcionamiento de sociedades con acciones al portador, con lo que permiten una menor transparencia. Importantes actores de las finanzas internacionales, como Hong Kong y Singapur, limitan la información fiscal a sus intereses internos; Suiza la restringe además a casos de fraude fiscal y similares (Stoll-Davey, 2007).

Muchos países de la OCDE tienen, de hecho, esqueletos en sus propios armarios. Según investigaciones recientes de Sharman (2009; Sharman, próxima publicación), los Estados Unidos, el Reino Unido y otros Estados de la OCDE recaban mucha menos información sobre los propietarios reales de empresas ‘fantasma’ anónimas que los CFE. Identificar quién está realmente detrás de determinados vehículos corporativos y sus cuentas bancarias es el elemento clave en la mayoría de iniciativas de gobernanza globales para luchar contra el blanqueo de capitales, la evasión de impuestos, la corrupción en las altas esferas y la mala conducta empresarial, y la financiación del terrorismo. Se enviaron peticiones a 45 proveedores de servicios corporativos distintos en 22 países para crear vehículos empresariales anónimos y para establecer cuentas bancarias asociadas a estas empresas fantasma. De estos 45 intentos, 17 se saldaron con éxito, y todos excepto cuatro de dichos proveedores estaban ubicados en países de la OCDE (siete en el Reino Unido, cuatro en los Estados Unidos, uno en España y uno en Canadá). Sólo cuatro proveedores de servicios (en Hong Kong, Singapur, Belice y Uruguay) de 28, en jurisdicciones que se suelen catalogar como ‘paraísos fiscales’, se mostraron dispuestos a responder a esta petición. Proveedores de servicios corporativos en las

Bermudas, las Bahamas, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Liechtenstein, las Seychelles y Panamá se mostraron meticulosos con respecto a la diligencia debida con los clientes.

Conseguir cuentas bancarias resultó ser más difícil, ya que los bancos no suelen estar dispuestos a abrir cuentas empresariales sin la documentación de ‘conozca a su cliente’. Aunque el grado de cumplimiento internacional fue más elevado, se observaron, por término medio, los mismos patrones que en los de proveedores de servicios corporativos: los Estados Unidos y el Reino Unido presentan un peor nivel de cumplimiento que los CFE. En 2009, Sharman pudo crear una empresa en el estado de Nevada y, después, abrir una cuenta en uno de los bancos más importantes de los Estados Unidos facilitando únicamente una copia escaneada de un carnet de conducir. En cambio, cuando el autor compró una empresa internacional de las Seychelles con una cuenta bancaria chipriota, tuvo que proporcionar fotocopias de pasaporte compulsadas ante notario, facturas de suministro de servicios, referencias bancarias y rellenar un largo cuestionario (Sharman, 2009).

Aunque el sistema de listas negras fuera más eficaz que el posterior enfoque del FMI, tenía, en el mejor de los casos, graves fallos de base. Gregory Rawlings (2007) llegó a la conclusión de que el proceso de listas negras podría incluso haber tenido un efecto contrario al perseguido. A pesar de que algunos Estados clausuraron sus centros extraterritoriales, redujeron el número de productos financieros extraterritoriales o experimentaron tal pérdida de actividad que la viabilidad de dichos centros se hizo dudosa, otros CFE clave presenciaron un importante aumento de la actividad. Al cumplir con las iniciativas de la OCDE, algunos Estados con CFE (por ejemplo, las Islas Caimán, las Bermudas, Jersey, Guernsey y la Isla de Man,



así como centros de banca privada internacional que no figuran en las listas, como Singapur) recuperaron su reputación y solidez política a los ojos de los inversores, y ahora son considerados jurisdicciones con una 'buena gobernanza', que observan las normas internacionales más rigurosas. Al cumplir con las recomendaciones y, al mismo tiempo, mantener discretamente sus propósitos, estos CFE han conservado su soberanía fiscal, mejorando su reputación y viabilidad. Siguen siendo lugares ideales para organizar sociedades empresariales transnacionales para evadir y eludir impuestos.

## Crisis crediticia

Al parecer, las iniciativas multilaterales para conseguir una regulación receptiva se han traducido en lo contrario de lo que se pretendía originalmente. Al permitir que los CFE demuestren su buena gobernanza, mantienen su base de clientes y, de este modo, sustentan una constante competencia fiscal entre Estados por la recaudación de ingresos fiscales. La observancia de los requisitos de la OCDE, la UE y el FMI ha mejorado la soberanía extraterritorial y preservado su habitual atractivo para las finanzas internacionales. El fracaso a la hora de establecer capacidades de aplicación fuertes supuso que el enfoque multilateral fuera vulnerable al bilateralismo desde el principio (Rawlings, 2007).

A menudo, se justifica el régimen de LBC alegando que éste ayuda a contrarrestar el lado oscuro de la globalización neoliberal y a proteger la integridad del sistema financiero frente al impacto corruptor de los fondos procedentes de la delincuencia y el blanqueo (Van Duyne, 2003b). Sin embargo, la crisis crediticia de 2007-2008 puso de manifiesto que el sistema financiero mundial no estaba amenazado por un siniestro grupo de

delincuentes, sino por grupos de banqueros y magos financieros. Un término como 'sistema bancario en la sombra' no está relacionado con los turbios bajos fondos de la delincuencia, sino con el mundo de los bancos legítimos y la industria de los servicios financieros, y sus 'vehículos especiales fuera de balance'. Estos vehículos no son automóviles exóticos comprados con bonificaciones excesivas, sino productos financieros que muy poca gente entiende y aprecia aún menos, teniendo en cuenta su impacto en la estabilidad del sistema financiero.

“Dado que el capital es costoso, los administradores bancarios intentan sortear la regulación escondiendo el riesgo o trasladando parte de él fuera del banco”, según la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, más conocida como Comisión Stiglitz. El descenso en la razón deuda/capital de los bancos comerciales se ha visto acompañado de su aumento en las instituciones financieras no bancarias. Este cambio de la razón deuda/capital generó un sistema bancario en la sombra, es decir, una red paralela para canalizar inversiones y crédito procedente de derivados del mercado extrabursátil, entidades fuera de balance y otras instituciones financieras no bancarias como compañías de seguros, fondos de alto riesgo y fondos de capital privado. “Gracias a los derivados crediticios, estos nuevos actores pueden replicar la función bancaria de transformación de los vencimientos, escapando a la regulación bancaria habitual. En su punto álgido, el sistema bancario en la sombra en los Estados Unidos disponía de activos valorados en más de 16 billones de dólares, aproximadamente 4 billones más que los bancos de depósito regulados” (UNCTAD, 2009).

La aparición del sistema bancario en la sombra pasó desapercibida a las autoridades



reguladoras responsables de la integridad del sistema financiero o, al menos, sin su oposición (Hannoun, 2008). Esta falta de rectitud es aún más flagrante a la luz de que el FEF advertía en 2000 que los CFE podían frustrar los requisitos reguladores y la supervisión efectiva (FSF, 2000a). El derrumbe de ese sistema bancario en la sombra exacerbó la crisis actual, provocada por un exceso de innovaciones financieras y una falta de regulación financiera en las principales economías de la OCDE (Dieter et al., 2009).<sup>19</sup>

La atención volvió a centrarse en los paraísos fiscales y los CFE, que desempeñaron un importante papel en la 'crisis crediticia' y en la actual crisis financiera. No fueron la única causa de la crisis, pero sí un factor determinante de ella. En opinión de Daniel Lebègue, ex vicepresidente de BNP y actual presidente de Transparency International Francia: "Si la comunidad internacional desea recuperar el control del sistema financiero, aumentar el control de sus actores y promover la cooperación internacional, debe abordar este 'agujero negro' financiero que se ha ido construyendo clandestinamente, en los centros financieros extraterritoriales. Estos lugares consienten o facilitan las operaciones de blanqueo de capitales de actividades delictivas. Pero también facilitan o contribuyen a la desviación de enormes sumas generadas por otras inversiones de capital. También despojan a los Estados de recursos. Además, a medida que se desarrolla la crisis actual, estos centros y los actores que albergan constituyen un riesgo sistémico considerable para las finanzas mundiales" (TJN, 2008).

19. En su libro *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Paul Krugman, premio Nobel de Economía, explica que "el elemento principal" que provocó la crisis fue el pánico bancario del sistema en la sombra. "A medida que el sistema bancario en la sombra se expandía hasta el punto de rivalizar o incluso rebasar a la banca convencional en importancia, los políticos y responsables gubernamentales deberían haberse percatado de que estaban recreando el tipo de vulnerabilidad financiera que hizo posible la Gran Depresión y deberían haber respondido ampliando la regulación y la red de seguridad financiera para abarcar las nuevas instituciones. Ciertas figuras influyentes deberían haber proclamado una regla muy sencilla: si hace lo mismo que un banco y, en momentos de crisis, se debe rescatar como un banco, entonces se debería someter a la misma regulación que un banco". Krugman tilda esta falta de controles de "descuido perverso" (Krugman, 2009: 163).

En la cumbre que celebró en Londres en abril de 2009, el G20 –que pasó a ocupar el lugar que antes llenaba el G7/8– reconocía la amenaza de los flujos de capital ilícitos y sin regular. "Es fundamental proteger las finanzas públicas y las normativas internacionales frente a los riesgos que plantean las jurisdicciones que no cooperan. Instamos a todas las jurisdicciones a observar las normas internacionales en los ámbitos de supervisión, tributación y LBC/LFT. Con este fin, urgimos a los organismos pertinentes a efectuar y fortalecer revisiones objetivas entre iguales, basadas en procesos existentes, como el del PESF" (G20, 2009b). Se aconsejó al GAFI revisar y reforzar el proceso de revisión para garantizar el cumplimiento por parte de jurisdicciones con normas en materia de LBC/LFT, utilizando los informes de evaluación acordados donde fuera posible. Los líderes del G20 prometieron emprender acciones resueltas contra las denominadas 'jurisdicciones que no cooperan', como los paraísos fiscales. "Estamos dispuestos a desplegar sanciones para proteger nuestras finanzas públicas y nuestros sistemas financieros. La era del secreto bancario se ha acabado" (G20, 2009a).

En septiembre de ese mismo año, los dirigentes del G20 se volvieron a comprometer en Pittsburgh "a mantener el impulso en el tratamiento de los paraísos fiscales, el blanqueo de capitales, los rendimientos de la corrupción, la financiación del terrorismo y las normas cautelares". También prometieron emplear medidas de lucha contra los paraísos fiscales a partir de marzo de 2010 y exhortaron al GAFI a emitir una lista pública de las jurisdicciones

de alto riesgo para febrero de 2010. Se solicitó al Consejo de Estabilidad Financiera (sucesor del FEF e integrado también por los miembros del G20 que anteriormente no formaban parte del FEF) que informara en noviembre de 2009 sobre los avances para combatir a las jurisdicciones no cooperativas en lo relacionado con la colaboración internacional y el intercambio de información, así como para iniciar un proceso de revisión a partir de febrero de 2010 (G20, 2009c).

En el informe de seguimiento sobre acciones para fomentar la reforma normativa financiera (Progress report on the actions to promote financial regulatory reform), presentado por el presidente de la cumbre del G20 en Pittsburgh, se apuntaban nuevas iniciativas para fortalecer el régimen de LBC. El Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional (ICRG) del GAFI acordó nuevos procedimientos para identificar jurisdicciones de alto riesgo y que no cooperan. Se está realizando una revisión en profundidad, en que participan las jurisdicciones en cuestión y, en febrero de 2010, el ICRG notificará a la plenaria del GAFI sus recomendaciones. “El GAFI estudiará los avances de cada una de las jurisdicciones identificadas públicamente de forma permanente y estará preparado para utilizar contramedidas si fuera necesario”. El GAFI también está revisando puntos de las Recomendaciones, como la diligencia debida con los clientes (reglas de ‘conozca a su cliente’), aplicación de la ley, titularidad real de bienes, cooperación internacional y si los delitos tributarios se deberían considerar como un delito mayor relacionado con el blanqueo de capitales (G20, 2009d).

Se ha activado una nueva campaña para regular y supervisar los flujos de capitales no regulados e ilícitos. En el momento en que el contribuyente tuvo que pagar las pérdidas de grandes instituciones financieras, las actividades de

evasión y elusión de impuestos por parte de la industria financiera y las grandes fortunas se hicieron menos aceptables que nunca. Por primera vez en años, la crisis financiera mundial ofreció una oportunidad para reducir la evasión de impuestos en todo el mundo. Bajo la presión de la UE, paraísos fiscales europeos como Suiza, Liechtenstein, Andorra, Austria y Luxemburgo aceptaron autorizar una mayor cooperación trasfronteriza. Se les obligó a ajustarse a las actuales normas internacionales sobre intercambio de información tributaria establecidas por el Modelo de Convenio Tributario de la OCDE, aunque éstas se quedan cortas en algunos puntos con respecto a las de los acuerdos sobre intercambio de información en materia tributaria (AIIT) de la OCDE. Los críticos siguen mostrándose escépticos. La información sólo se proporciona ‘previa petición’. Las autoridades fiscales extranjeras deben ofrecer pruebas suficientes para justificar sus sospechas. Los temores de que las autoridades extranjeras emitieran ‘solicitudes generales’ de información no se han materializado (Financial Times, 2009). Dado que los paraísos fiscales accedieron a cooperar sólo caso por caso, se puso freno a cualquier acción resuelta. El intercambio de información no será automático, tal como exige la Directiva en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro de la UE (Spiegel, 2009a).

Los centros extraterritoriales reacios a cooperar con las autoridades fiscales extranjeras se enfrentaron a la amenaza de entrar en una lista negra en la cumbre que celebró el G20 en Londres en abril de 2009. Se podrían aplicar sanciones que iban desde mayores retenciones fiscales en origen a restringir operaciones bancarias. Sin embargo, apenas cinco días después de la clausura de la cumbre de Londres, la OCDE publicó la lista negra más corta de la historia, en que constaban, exactamente, cero países. Como en un milagro, todos



los paraísos fiscales desaparecieron de la noche a la mañana y la evasión de impuestos se convirtió en un problema del pasado. La 'lista inexistente' fue producto, principalmente, de hábiles maniobras diplomáticas. Para salir de la lista de la OCDE, una jurisdicción necesita contar con doce acuerdos sobre intercambio de información en materia tributaria activos. Provincias autónomas como las Islas Feroe (48.000 habitantes) se encontraron, de repente, muy solicitadas para firmar tratados con países con los que nunca habían tenido ninguna relación comercial. Incluso los CFE más conocidos consiguieron despojarse de toda sospecha de ayudar y amparar a los evasores de impuestos. Todo lo que tuvieron que hacer para ser eliminados de la lista fue asegurar solemnemente a la OCDE que tenían la intención de cumplir los acuerdos internacionales en el futuro. Queda aún por ver si esto sucederá realmente (Spiegel, 2009b).

Los países del G20 carecen de legitimidad moral para exigir que los paraísos fiscales más pequeños y los CFE cumplan con las normas. Según los participantes de las reuniones preparatorias que desembocaron en la cumbre de abril en Londres, los chinos rechazaron categóricamente que sus dos regiones administrativas especiales, Hong Kong y Macao, se inscribieran en la lista gris, aunque son consideradas como refugio seguro para los evasores de impuestos y merecerían aparecer en la lista negra. Los chinos amenazaron con hacer fracasar todo el proyecto de listas. Los críticos arguyen que la OCDE y el G20 son las organizaciones equivocadas para gestionar la cuestión (Spiegel, 2009b).

Sharman (2009) sugiere que los países del G20, especialmente los Estados Unidos y el Reino Unido, son mucho más culpables de opacidad financiera que los paraísos fiscales 'exóticos'. "El G20 y la OCDE se han fijado en el problema de la predisposición a intercambiar información

financiera entre países. Esto ignora el problema de que, a no ser que los países hagan cumplir la obligación de recopilar datos de aquellas personas que entran en el sistema financiero, no habrá ningún intercambio de información. Es poco creíble afirmar que importantes centros de la OCDE carecen de los medios para hacer cumplir las normas de 'conozca a su cliente' que ellos mismos han impuesto a otros. Parece, más bien, que estos países han optado simplemente por no cumplir con importantes criterios internacionales o que, en lo que vendría a ser lo mismo, no han reunido la voluntad política para enfrentarse a los grupos que se resisten a una regulación financiera más estricta en sus países. Por lo tanto, resulta muy revelador que los Gobiernos de muchos de estos centros financieros extraterritoriales no hayan conseguido regular los proveedores de servicios corporativos". El secretismo con respecto a la propiedad o titularidad real de grandes empresas es un obstáculo mucho más serio para luchar contra el blanqueo de capitales que el secretismo bancario con los clientes, según un informe preparado para las Naciones Unidas ya en 1998 (Blum et al., 1998). En 2000, un estudio de Transcrime (2000: 15-16) llegaba también a la conclusión de que establecer la propiedad real de las empresas es el factor más importante para la transparencia de un sistema financiero. La opacidad en la titularidad real provoca un "efecto dominó": la maximización del anonimato en las operaciones financieras se traspasa a otros sectores de la ley, poniendo impedimentos a las investigaciones y acciones penales. Acabar con el secretismo bancario de los clientes tampoco resuelve el problema si las empresas que gestionan las cuentas bancarias siguen siendo anónimas. A pesar de que se partía de la premisa de que el problema estaba en los centros extraterritoriales, el estudio reveló que, de promedio, los miembros de la UE demostraban un peor desempeño en la transparencia del derecho de sociedades que los centros extra-territoriales y,

por lo tanto, necesitaban mejorar su comportamiento antes de sermonear al resto.

Del mismo modo, el FEF identificó que el acceso a la información pertinente con respecto a la propiedad real era un factor crucial. Si bien hay normativas internacionales sobre la divulgación de información respecto a vehículos corporativos (las Recomendaciones del GAFI exigen a las instituciones financieras que conozcan la identidad de sus clientes empresariales antes de abrirles una cuenta), no hay reglas ni organismos de normalización internacionales para la formación de empresas. “En consecuencia, la práctica varía enormemente según las jurisdicciones, tanto territoriales como extraterritoriales, sobre los arreglos mediante los que las autoridades pueden obtener información sobre la titularidad real de vehículos corporativos registrados en su jurisdicción y los poderes para compartir dicha información con autoridades extranjeras” (FSF, 2000: 18).

En 2009, la Comisión Stiglitz, creada en 2008 para asesorar a las Naciones Unidas sobre las consecuencias de la crisis financiera y su impacto sobre el desarrollo, no vio ninguna mejora. “Aunque la atención concreta se ha focalizado en los centros financieros extraterritoriales de países en desarrollo, hasta la fecha las principales fuentes de evasión de impuestos, secretismo fiscal, blanqueo de capitales y arbitraje cautelar se han dado en paraísos fiscales territoriales en centros financieros de países desarrollados. Delaware y Nevada, por ejemplo, son dos estados norteamericanos que hacen del establecimiento de cuentas anónimas un trámite mucho más sencillo que casi todos los centros bancarios internacionales. El secre-

tismo bancario con los clientes sigue siendo un problema en varios centros financieros de países desarrollados. El tenue régimen normativo de Londres también ha sido fuente de muchos arbitrajes cautelares. En los mayores casos de blanqueo de capitales estuvieron implicados bancos en Londres, Nueva York y Zurich. La Comisión Europea ha decidido remitir a cuatro Estados miembro menores al Tribunal de Justicia Europeo por su incumplimiento de la directiva de 2005 en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y dos Estados miembro mayores han recibido una última advertencia” (UN, 2009b: 82-84).<sup>20</sup>

## El camino a seguir

La ‘nueva’ iniciativa del G20 para afrontar las jurisdicciones que no cooperan tiene un notable parecido con intentos precedentes para acabar con el blanqueo de capitales y otros flujos de dinero ilícitos y no regulados. Queda por ver si el G20 conseguirá su objetivo en esta ocasión. La experiencia del pasado no invita al optimismo. Los regímenes de regulación financiera deben dar un paso adelante y, además de garantizar su cumplimiento, asegurar también su puesta en marcha y la comprobación de su eficacia (Sharman, próxima publicación). Eliminar el velo de secretismo y mejorar la transparencia es fundamental para lograr avances. En el seminario sobre blanqueo de capitales, evasión de impuestos y regulación financiera organizado en junio de 2007 por el TNI, se identificó que el denominador común de todos los flujos de capitales ilícitos, perjudiciales y sin regular, así como de la elusión de normativas en la economía en la sombra, es el intento de ocultar el origen del dinero y

20. En los Estados Unidos, el senador Carl Levin ha patrocinado un proyecto de ley que obligaría a todos los estados del país a exigir los nombres de los propietarios reales de las empresas y a proporcionar esa información a las autoridades pertinentes en caso de solicitarla. Aún no se sabe si el proyecto, S-569, acabará convirtiéndose en ley. En 2007, antes de la crisis económica, Levin y el entonces aún senador Barack Obama introdujeron un proyecto de ley parecido, la Ley contra el abuso de paraísos fiscales, pero no prosperó. Más tarde, el presidente Obama eligió como vicepresidente al ex senador de Delaware, Joe Biden. Delaware se opone a la nueva propuesta de ley (Sharman, 2009).

### Índice de secretismo financiero

La Red por la Justicia Fiscal (TJN) ha elaborado un índice de secretismo financiero (ISF) que clasifica a las jurisdicciones que ofrecen mayor secretismo en las finanzas internacionales y que más activamente rehuyen la cooperación con otras jurisdicciones. El ISF revela que la mayoría de actores globales que proporcionan secretismo bancario no son los sospechosos habituales —es decir, pequeñas islas—, sino países ricos que administran sus propias jurisdicciones especializadas con secretismo, a menudo con vínculos a pequeñas jurisdicciones ‘satelitales’ menores que actúan como canales para introducir flujos

financieros ilícitos en los mercados de capitales convencionales.

El ISF se centra en 60 jurisdicciones con secretismo y utiliza dos indicadores: uno cualitativo y otro cuantitativo. El indicador cualitativo tiene en cuenta las leyes y normativas, los tratados internacionales, etcétera, de una jurisdicción para evaluar su grado de secretismo. Esta evaluación se da en forma de índice de opacidad. Cuanto mayor es el índice, más opaca es la jurisdicción. El indicador cuantitativo refleja el peso general de la jurisdicción con respecto a los mercados financieros mundiales (TJN, 2009). La tabla que sigue muestra los primeros quince puestos del ISF.

Jurisdicción con secretismo	Índice de opacidad	Peso a escala mundial	Valor del componente de opacidad	Valor del ISF	Puesto ISF
Estados Unidos (Delaware)	92	0.17767	84.6	1503.80	1
Luxemburgo	87	0.14890	75.7	1127.02	2
Suiza	100	0.05134	100.0	513.40	3
Islas Caimán	92	0.04767	84.6	403.48	4
Reino Unido (City de Londres)	42	0.19716	17.6	347.79	5
Irlanda	62	0.03739	38.4	143.73	6
Bermudas	92	0.01445	84.6	122.30	7
Singapur	79	0.01752	62.4	109.34	8
Bélgica	73	0.01475	53.3	78.60	9
Hong Kong	62	0.01986	38.4	76.34	10
Jersey	87	0.01007	75.7	76.22	11
Austria	91	0.00511	82.8	42.32	12
Guernsey	79	0.00580	62.4	36.20	13
Bahrain	92	0.00278	84.6	23.53	14
Países Bajos	58	0.00689	33.6	23.18	15

Fuente: Financial Secrecy Index, <http://www.financialsecrecyindex.com/> Fin del cuadro

el titular real, adoptando un ‘cambio de identidad’. Normalmente, este cambio de identidad se realiza a través de paraísos fiscales y CFE. Por lo tanto, en el ámbito de la regulación, cualquier régimen que pretenda detectar flujos financieros ilícitos o perjudiciales no rastreables debería intentar abordar este proceso de cambio de identidad. Se necesita transparencia financiera para garantizar una aplicación de la ley y autoridades fiscales competentes. Huelga decir que es imprescindible establecer salvaguardias para proteger la intimidad y las libertades civiles, y dar así respuesta a las inquietudes legítimas sobre su posible violación.

La importancia central de la fiscalidad para todos los Estados apunta a que las Naciones Unidas, el ‘G192’, serían la mejor organización para convocar un organismo internacional en materia tributaria. De hecho, la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo identificó la necesidad de abordar la fuga de capitales y la evasión de impuestos asociada para movilizar recursos con miras a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UN, 2009a). Desde que se creó en 2004, el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas (conocido como Comité de Tributación de la ONU) ha estado dominado por Estados miembro de la OCDE. No ha demostrado ser muy eficaz ni proactivo, para lo que, por otro lado, le han faltado recursos. En comparación con el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, conocido mundialmente por su especialización técnica, el Comité sobre Tributación de la ONU cuenta con un personal mínimo. La Red por la Justicia Fiscal (TJN) propone impulsar el Comité de Expertos en Cuestiones de Tributación de la ONU para convertirlo en una comisión especializada, que se enmarcaría en el Consejo Económico y Social de la ONU, y complementar esta medida con el fortalecimiento de la

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La Convención ofrece posibles vías para luchar contra los factores que posibilitan la corrupción y, por tanto, también para combatir la fuga de capitales y la evasión de impuestos, a pesar de no aludir explícitamente a estas cuestiones (Christensen, 2007).

Puede que el G20, la OCDE y el GAFI hayan sido más eficaces que la ONU en la construcción de un régimen de LBC y en la elaboración de un régimen fiscal internacional, pero, a largo plazo, han carecido de los mecanismos funcionales y la legitimidad para su desempeño. Aunque el enfoque de evaluación mutua basado en normas no vinculantes o derecho indicativo (soft law) generó una serie de recomendaciones aceptadas por la mayoría de países, su aplicación parece haber alcanzado el fin. El G20 parece estar embarcado en otra ronda de listas negras, a pesar de las cuestionables prácticas de algunos de sus miembros. Cuando las grandes potencias de estos ‘clubes’, como los denomina Drezner (2005), no deben rendir cuentas, la eficacia del sistema, así como su legitimidad, se ve minada. El informe de la Comisión Stiglitz aborda claramente esta cuestión: “La determinación de las normas y de si hay países concretos que las están contraviniendo se debe realizar a través de un proceso multilateral en que los países en desarrollo y los desarrollados dispongan de representación adecuada. El actual dominio de una organización de los países industrializados avanzados [la OCDE] en este ámbito debería considerarse como inaceptable” (UN, 2009b: 82-84).

Se necesita emprender una reforma sustancial. La Comisión Stiglitz apunta que los acuerdos bilaterales en materia tributaria deberían tocar fin: “El asunto se gestionaría mejor mediante acuerdos multilaterales sobre cuestiones de secretismo fiscal, que tienen reciprocidad y son aplicables por tribunales internacionales. Los grandes centros financieros deberían suscribir



## Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos

primero estos acuerdos y, después, exhortar a otros países a hacer lo propio, advirtiendo que aquellos que opten por no hacerlo no podrán tener relaciones con los centros financieros que han aceptado las condiciones del acuerdo. En virtud de estos acuerdos, los ‘centros renegados’ quedarían aislados del resto del sistema financiero internacional, pero esto se haría de una forma objetiva, que incluiría a los países ricos y pobres”. Es imprescindible “luchar por una política universal de no tolerancia hacia los centros financieros que ofrecen secretismo bancario y facilitan la evasión de impuestos” (UN, 2009b: 82-84).

Con tal fin, la Comisión Stiglitz propone “una nueva Autoridad Financiera Mundial para coordinar la regulación financiera en general y para establecer y/o coordinar reglas en determinados ámbitos, como en materia de blanqueo de capitales y secretismo fiscal” (UN, 2009b: 94-96). Una de las primeras tareas de un organismo de esta índole podría ser elaborar una convención de la ONU sobre integridad y estabilidad financieras. Esta convención debería superar las flaquezas del enfoque de derecho indicativo para abordar todos los flujos de capitales ilícitos y sin regular, incluidos la elusión de impuestos y la elusión de los requisitos normativos cautelares para esconder a los reguladores riesgos importantes. La eliminación de las jurisdicciones con secretismo es también una prioridad absoluta. Ya un informe

previo observaba cuánto ha avanzado la reciente liberalización de los servicios financieros a través de acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. El informe proponía que, dado que los marcos reguladores del sistema financiero han cambiado y que se está abordando la cuestión de los paraísos fiscales y los CFE, se deberían replantear las reglas comerciales de la OMC y el AGCS (GATS) con respecto al comercio de servicios financieros (UN, 2009a).

Para evitar que los países poderosos adopten medidas unilaterales, se necesita un tratado o convención multilateral para proteger la base tributaria de cada país y perseguir a las personas que blanquean capitales y evaden impuestos. El hecho de que los Estados Unidos obliguen al banco suizo UBS y al Gobierno de Suiza a revelarles los nombres de titulares de cuentas y ajustar las leyes del país sobre secretismo bancario con los clientes es un claro ejemplo de la tendencia unilateral.<sup>21</sup> Países menos poderosos no tienen la misma capacidad de influencia en las jurisdicciones con secretismo. Los Estados Unidos desempeñan, en realidad, el papel de Suiza para México, que sufre de una tremenda evasión de impuestos. Según el programa Global Financial Integrity, gran parte de los 42.000 millones de dólares estadounidenses que se calcula que salen cada año de México en forma de flujos ilícitos acaba depositado en bancos estadounidenses (GFIP, 2008).<sup>22</sup> Esta suma no incluye los fondos procedentes

21. En marzo de 2009, el Gobierno federal suizo anunció que adoptaría las normas de la OCDE y que, en el futuro, también proporcionaría asistencia administrativa con respecto a la evasión de impuestos en nuevas negociaciones con grandes centros financieros (artículo 26 del Modelo de Convenio Tributario de la OCDE). Esto, sin embargo, no implica el intercambio automático de información, ya que hay estrictas condiciones sobre la ayuda administrativa, como que haya sospechas bien fundadas de que se ha cometido un delito fiscal (web de la Asociación Suiza de Banqueros, consultado el 5 de diciembre de 2009; <http://www.swissbanking.org/en/home/themen-geheimnis.htm> ).

22. No es que los Estados Unidos no cuenten con políticas para detener la entrada de flujos de capitales ilícitos en el sistema bancario estadounidense. De hecho, los bancos estadounidenses tienen la obligación de emitir informes sobre actividades sospechosas en el caso de depósitos en efectivo de más de 10.000 dólares o cuando detectan patrones de depósito de cantidades menores, algo conocido como ‘estructuración’. El problema es que el Gobierno estadounidense se ve abrumado con más de un millón de informes de este tipo al año. Los ordenadores pueden detectar algunas irregularidades, pero éstas deben ser detenidamente analizadas por 85 equipos de revisión de informes –en que participan FBI, IRS, DEA y fiscales– en todo el país. Por ese motivo, Bruce Zagaris, abogado especializado en delitos financieros internacionales, afirma que “los funcionarios estadounidenses prácticamente han rogado a los bancos para que los llamen cuando tienen algo realmente bueno” (Time, 2009).



de los cárteles de drogas, aunque se cree que el sistema establecido facilita también la canalización de éstos. En este contexto, los 1.500 millones de dólares de ayuda estadounidense para luchar contra la violencia relacionada con las drogas en México (la llamada Iniciativa de Mérida) es irrisoria.

Muchos de los obstáculos citados se deberán tratar al diseñar un marco global transparente y eficaz a escala de la ONU. Sin embargo, gran parte del trabajo de preparación ya se ha establecido con las recomendaciones y propuestas del GAFI, la OCDE y el Consejo de Estabilidad Financiera que la mayoría de países han respaldado o aceptado. El quid de la cuestión está en los detalles: pasar de recomendaciones a obligaciones; priorizar los principales problemas (como la propiedad o titularidad real, el secretismo bancario de clientes y el intercambio transparente de información); y garantizar los instrumentos coercitivos necesarios para evitar que las jurisdicciones se mantengan al margen. Cuestiones como la elusión de impuestos y la competición fiscal perjudicial entre naciones se podría abordar con una relación por países de las ventas, los beneficios y los impuestos pagados por las multinacionales, así como mediante el intercambio automático y trasfronterizo de información fiscal sobre cuentas personales y comerciales. Otra medida podría consistir en introducir un tipo impositivo obligatorio lo bastante alto a escala mundial.

Una convención de la ONU no es ninguna panacea ni garantía de que se va a lograr un régimen eficaz para luchar contra el blanqueo de capitales y la elusión fiscal. Sin embargo, las iniciativas que se han impulsado hasta la fecha están ya obsoletas. Una convención podría tipificar las recomendaciones de derecho indicativo y obligar a los signatarios a incluirlas en sus legislaciones nacionales, por lo que serían de debido cumplimiento. Las grandes potencias que, hasta el momento, han gozado de

cierta inmunidad porque controlan el sistema, tendrían que seguir las mismas normas que los países más pequeños. Por supuesto, negociar un tratado de este tipo sería un proceso muy complejo, lleno de obstáculos y posibles puntos muertos. La participación de la ONU pone ciertas cuestiones en la agenda. Las negociaciones de la ONU sobre el cambio climático así lo demuestran, al igual que el proceso de los Objetivos del Milenio, ejemplificado por la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, que propuso impuestos de solidaridad para financiar el desarrollo. Y el proceso de la ONU sería inclusivo e implicaría a los países en desarrollo, que en estos momentos están fuera del proceso actual, centrado en la pertenencia a determinados 'clubes'.

A diferencia del problema del calentamiento global, no hay pruebas concluyentes de que el blanqueo de capitales, la evasión de impuestos y los males sociales que se derivan de éstos hayan generado una gran preocupación pública. Un compromiso serio de la ONU captaría la atención de los medios, que sensibilizarían al público y generarían una oportunidad para que la sociedad civil pida cuentas a los Gobiernos por sus compromisos y presente nuevas sugerencias. Un acuerdo mundial para regular los paraísos fiscales y los CFE, con el fin de garantizar bases imponibles nacionales e internacionales así como decomisar los capitales procedentes de actividades delictivas, ayudaría a movilizar la financiación necesaria para lograr ambiciosos objetivos globales, así como a enfrentar el coste y las causas subyacentes de la crisis financiera.



### Glosario de principales términos y siglas

- **Acción al portador** - Una acción al portador se diferencia de una acción normal porque su propietario no está registrado y éste es, a efectos legales, quienquiera que tenga en sus manos la acción. Las acciones al portador se emplean, por tanto, para preservar el anonimato de su propietario. Debido a su posible uso para blanquear capitales y evadir impuestos, están mal vistas, pero, a pesar de ello, algunos Estados siguen autorizando su empleo.
- **ADT** - Acuerdo o tratado de doble tributación: acuerdo entre dos Estados o territorios soberanos para garantizar, en la medida de lo posible, que los rendimientos que se generan en uno y se reciben en el otro sólo se graven una vez. Suele incluir normas para definir cuestiones como la residencia y el origen, y límites sobre la retención fiscal en origen. También dispone cláusulas para la cooperación con el fin de impedir la elusión de impuestos, especialmente sobre intercambio bilateral de información. Son notablemente más completos que los acuerdos de intercambio de información fiscal y, por lo tanto, no suelen estar en vigor en paraísos fiscales o jurisdicciones con secretismo.
- **AIIT** - Acuerdo sobre intercambio de información en materia tributaria: acuerdo bilateral por el que dos territorios deciden cooperar en materia tributaria compartiendo información. Los AIIT representan el modelo para el intercambio efectivo de información en el marco de la iniciativa de la OCDE sobre prácticas fiscales perjudiciales. El acuerdo modelo, que se elaboró en abril de 2002, no es un instrumento vinculante, pero incluye dos modelos para acuerdos bilaterales. En la práctica, el modelo se utilizó poco hasta que el G20 empezó a ejercer una notable presión sobre paraísos fiscales y jurisdicciones con secretismo para que firmaran dichos acuerdos. La realidad es que los pocos AIIT operativos se utilizan escasamente debido a los considerables obstáculos a la solicitud de peticiones que les es inherente. Si las jurisdicciones con secretismo no hacen públicos los datos sobre la propiedad o titularidad real y no se regulan mejor los fondos fiduciarios extraterritoriales, es difícil ver qué impacto tendrán los AIIT sobre la transparencia.
- **Blanqueo de capitales** - Procesamiento de ganancias procedentes de actividades delictivas con el fin de enmascarar su origen ilegal y hacerlas pasar por producto de fuentes legítimas, lo cual permite que sus beneficiarios disfruten de ellas sin poner en peligro su origen. Normalmente, el blanqueo de capitales se define como un proceso compuesto por tres

elementos secuenciales: colocación, difuminación o estratificación e integración. La colocación supone introducir los fondos en el sistema financiero, ya sea a través de depósitos en efectivo u otros métodos más complejos. La estratificación representa un conjunto de actividades concebidas para alejar los fondos de su origen delictivo. La integración conlleva transformar las ganancias ilegales en beneficios de actividades empresariales aparentemente legítimas a través de operaciones financieras o comerciales normales.

- **CBSB** - Comité de Basilea de Supervisión Bancaria.
- **CEC** - Corporación extranjera controlada (CFC en inglés): definición fiscal que alude a una situación en que una empresa con carga fiscal sobre los rendimientos de corporaciones tiene una filial registrada en un paraíso fiscal u otro territorio donde se gravan poco o nada los beneficios de la filial. La filial se denomina entonces CFC y, en algunos casos, sus ganancias pueden estar sujetas a impuestos en el país de residencia de la compañía matriz.
- **CFE** - Centro financiero extraterritorial: no hay ninguna definición común de lo que significa 'extraterritorial'. El término se usa a menudo para aludir a cualquier jurisdicción (independientemente de si es una isla) que ofrece ventajas o privilegios fiscales y normativos, normalmente a empresas, fondos fiduciarios y titulares de cuentas bancarias, a condición de que no mantengan asuntos comerciales activos en dicha jurisdicción. Aunque la mayoría de paraísos fiscales son centros financieros extraterritoriales (CFE), no son términos sinónimos. Los paraísos fiscales se caracterizan por ofrecer tipos impositivos bajos o mínimos a no residentes, pero no albergan necesariamente todo un abanico de proveedores de servicios financieros. Un CFE, en cambio, cuenta con un centro funcional de servicios financieros, como podrían ser las ramas o filiales de grandes bancos internacionales. A los Estados que albergan paraísos fiscales y CFE no les suelen gustar estos términos, y prefieren referirse a ellos como 'centros financieros internacionales'.
- **Competencia fiscal** - Este término alude a la presión sobre los Gobiernos para que reduzcan los impuestos, generalmente para atraer inversiones, ya sea limitando los tipos impositivos declarados u otorgando concesiones y facilidades especiales, como exoneraciones temporales del pago de impuestos o el uso de zonas francas industriales. Algunos afirman que el principal papel de los paraísos fiscales y las jurisdicciones con secretismo consiste en promover la competencia fiscal, que fuerza a la baja los tipos impositivos en los Estados. Otros señalan que ésta

es tarea de los partidos políticos elegidos mediante elecciones libres y justas y, por lo tanto, con mandatos democráticos.

- **Debida diligencia** - Término jurídico que alude a la necesidad de actuar sin negligencia. Los proyectos de debida diligencia suelen ser una especie de auditoría. Las medidas de diligencia debida con los clientes (DDC) o de 'conozca a su cliente' (KYC) consisten en identificar y comprobar al cliente; identificar y comprobar al propietario o titular real; obtener información sobre el fin y el carácter de la relación comercial; y supervisar las transacciones efectuadas en el transcurso de dicha relación para garantizar que éstas se adecuen a la información de que dispone la institución sobre el cliente, su actividad comercial y su perfil de riesgo, incluido el origen de los fondos.

- **Directiva en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro de la UE** - La Directiva en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses de la UE se adoptó para garantizar el buen funcionamiento del mercado interno y abordar el problema de la evasión de impuestos. Se aprobó en 2003 y entró en vigor el 1 de julio de 2005. Se trata de un acuerdo entre los Estados miembro de la Unión Europea (UE) que exige a los Estados que intercambien entre sí información sobre residentes europeos que cobran intereses sobre ahorros e inversiones en un país pero residen en otro. Aunque el alcance jurídico de la directiva se limita a la Unión Europea, ciertas jurisdicciones –como Suiza, Liechtenstein, Andorra, Mónaco y San Marino, las dependencias de la Corona y los territorios de ultramar del Reino Unido y sus equivalentes neerlandeses– han acordado adoptar leyes que respalden los objetivos de la directiva. En última instancia, se espera de todos los Estados miembro que compartan automáticamente información sobre los pagos de intereses por parte de agentes de pago establecidos en sus territorios a personas residentes en otros Estados miembro. El principal punto débil de la directiva es que sólo afecta a rentas procedentes de intereses y a rendimientos pagados a personas, pero no a empresas, fondos fiduciarios, fundaciones o cualquier otro tipo de sociedad.

- **Elusión de impuestos** - Término que se da a la práctica de intentar minimizar el pago de impuestos sin recurrir al engaño deliberado (que supondría evasión de impuestos o fraude fiscal). Supone estructurar determinados asuntos para reducir las obligaciones tributarias dentro de los límites de la ley. Toda forma de elusión de impuestos es legal hasta que un tribunal determine lo contrario. Un ejemplo habitual de elusión de impuestos sería el de una multinacio-

nal que opta por registrar la propiedad intelectual en una filial ubicada en una jurisdicción con bajos impuestos. Esta actividad suele ser legal, pero muchos pueden considerarla poco ética porque permite recortar considerablemente las aportaciones tributarias y, por tanto, mermar las finanzas públicas.

- **Empresa ficticia o 'fantasma'** - Sociedad anónima generalmente establecida en un paraíso fiscal o en una jurisdicción con secretismo con el objetivo de ocultar flujos financieros ilícitos, la evasión de impuestos o el uso indebido de normativas. Es muy probable que la sociedad carezca de actividad productiva real, ya que su único fin es esconder operaciones financieras. Nadie sabe cuántas sociedades de este tipo existen en el mundo, pero son muy comunes.

- **Enfoque basado en reglas** - Véase enfoque basado en riesgos.

- **Enfoque basado en riesgos** - Un enfoque basado en riesgos permite a las instituciones reguladas determinar cuáles son los riesgos pertinentes y adaptar sus controles en función de su evaluación de los riesgos. La sensatez y la justificación de dicha evaluación de riesgos, así como el diseño de los controles, se someten después a supervisión. Este enfoque se suele contraponer al enfoque basado en reglas, en que es el regulador el que establece las normas que debe aplicar la institución regulada. Con un sistema basado en reglas, las instituciones se supervisan para juzgar si cumplen con las normas prescritas. El riesgo no deja de ser un factor importante en este contexto, ya que un regulador razonable fijará las reglas correspondientes según su propia valoración de riesgos. La principal diferencia entre ambos enfoques, por tanto, está relacionada con la asignación de la responsabilidad para definir el riesgo y las acciones adecuadas para gestionarlo: la entidad reguladora (basado en reglas) o la entidad regulada (basado en riesgos). En la práctica, los dos enfoques pueden incluso combinarse. Un enfoque basado en riesgos permite a las instituciones financieras encontrar soluciones más ajustadas a sus necesidades.

- **Evasión de impuestos** - Término general que define los intentos por parte de individuos, empresas, fondos y otras entidades para evadir impuestos con medios ilegales. La evasión de impuestos suele pasar por que los contribuyentes escondan o manipulen deliberadamente el verdadero estado de sus rentas a las autoridades fiscales para reducir sus obligaciones tributarias, a menudo mediante el uso de paraísos fiscales o jurisdicciones con secretismo.

- **FEF** - Foro de Estabilidad Financiera. El FEF es un organismo creado en abril de 1999, tras la crisis financiera asiática de 1997-1998, por iniciativa de los

ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales del G7 como una especie de 'club de clubes' para representar los intereses del G7. Cada miembro del G7 cuenta con tres representantes: un funcionario del ministerio de Hacienda, un funcionario del Banco Central correspondiente y una autoridad reguladora del ámbito financiero. Otros tres países –Hong Kong, Australia y los Países Bajos– cuentan con un total de cinco miembros. Los 16 miembros restantes proceden del FMI y el Banco Mundial, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y sus entidades, y organismos reguladores preexistentes. Seis de esos dieciséis representantes proceden de organizaciones en los que los países del G7 son los miembros principales (Drezner, 2005). El FEF se estableció para fomentar la estabilidad financiera internacional, mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y reducir la tendencia de las sacudidas financieras a propagarse entre países, desestabilizando así la economía mundial.

- **Flujo financiero ilícito** - Los flujos financieros ilícitos son fondos monetarios que se han ganado, transferido o utilizado de forma ilegal. Basta infringir la ley en algún punto del proceso para catalogar estos flujos como ilícitos. A menudo, se habla también de 'dinero sucio'. Estas transferencias transnacionales se presentan en tres grandes formas: (1) actividades delictivas, como el tráfico de estupefacientes, el tráfico de seres humanos, armas ilegales y contrabando; (2) las ganancias fruto de la corrupción y el robo por parte de funcionarios gubernamentales; y (3) la manipulación de los precios de transferencia comercial y la evasión de impuestos.
- **Fondo fiduciario** - Un fondo fiduciario se constituye cuando una persona (el fiduciante o fideicomitente) otorga la propiedad jurídica de uno o varios bienes (el patrimonio fiduciario) a otra persona (el fiduciario o administrador) a condición de que dirija los rendimientos y ganancias derivados de dichos bienes al beneficio de una o varias personas (los beneficiarios). Los fiduciarios o administradores suelen ser profesionales o empresas que cobran unos honorarios por su trabajo. La identidad de los beneficiarios puede permanecer en secreto porque, en principio, las personas que pueden recibir el pago de los rendimientos o el capital de un fondo fiduciario quedan a discreción de los administradores.
- **FSB** - Sigla en inglés del Consejo de Estabilidad Financiera, organismo sucesor del FEF y que aglutina a los miembros del G20 que no pertenecían anteriormente al FEF. Aunque la crisis financiera de 2007-2008 puso en evidencia que el FEF no había alcanzado sus objetivos ni había advertido sobre la inminencia de la crisis, en la cumbre celebrada por

el G20 en Londres en abril de 2009 se reestableció el FEF como FSB, con mayores competencias para promover la estabilidad financiera.

- **FSRB** - Sigla en inglés correspondiente a Organismo regional homólogo del GAFI, como el Grupo de Asia-Pacífico contra el blanqueo de capitales (GAP), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), el Grupo de África Oriental y Meridional contra el blanqueo de capitales (ESAAMLG), el Grupo Euroasiático (EAG), el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (GAFISUD), el Grupo de Acción Intergubernamental contra el blanqueo de capitales en África Occidental (GLABA), el Grupo de Acción Financiera para el Oriente Medio y el África del Norte (MENAFATF) y el Comité especial de expertos sobre la evaluación de las medidas contra el blanqueo de capitales (MONEYVAL).
- **Fuga o evasión de capitales** - Proceso por el que los titulares de capitales depositan sus fondos y otros bienes en jurisdicciones extraterritoriales en lugar de hacerlo en las entidades bancarias de los países en que residen. Por lo tanto, los bienes e ingresos no se declaran en el propio país de residencia.
- **G7/8** - Grupo de Gobiernos de las democracias industriales más ricas del mundo: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, formado a mediados de los años setenta. Rusia se convirtió en miembro oficial del G7 en 1997. Sus reuniones anuales abordan las principales cuestiones económicas y políticas, sorteando así a las Naciones Unidas. El G7/8 ha desarrollado una red de reuniones ministeriales complementarias, con las que los ministros de estos países se dan cita durante el año para continuar con el trabajo fijado en cada cumbre; entre otras, hay reuniones de ministros de Hacienda, Asuntos Exteriores y Medio Ambiente. Los ministros y funcionarios del G7/8 también se reúnen de forma extraordinaria para abordar cuestiones que consideran apremiantes, como el terrorismo, la energía y el desarrollo; en ocasiones, se crean grupos de trabajo o comisiones especiales centrados en temas concretos, como el blanqueo de capitales relacionado con los estupefacientes (GAFI), la seguridad nuclear y la delincuencia organizada transnacional. Relevado por el G20.
- **G20** - El G20 está formado por 19 países: Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Corea del Sur, China, Estados Unidos de América, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía. La Unión Europea, representada por la presidencia de turno del Consejo y el Banco Central Europeo, completa el cuadro de miembros. Para garantizar que los foros y organismos económicos mundiales trabajen conjun-

tamente, los jefes del FMI y del Banco Mundial, y los presidentes del Comité Monetario y Financiero Internacional y del Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial también participan en las reuniones del G20 con carácter oficial. El G20 sostiene que sus Estados miembro representan en torno al 90 por ciento del producto bruto mundial, el 80 por ciento del comercio global y dos tercios de la población del planeta. Con la ampliación del G20 tras la cumbre de Washington de 2008, sus dirigentes anunciaron en septiembre de 2009 que el grupo sustituiría al G8 como principal foro económico mundial.

- **GAFI** - Grupo de Acción Financiera Internacional. El GAFI es un organismo intergubernamental con el objetivo de desarrollar y promover políticas nacionales e internacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. El GAFI es un organismo directivo creado en 1989 que trabaja con el fin de generar la voluntad política necesaria para dar lugar a reformas legislativas y normativas en estos ámbitos. El GAFI ha publicado 40 + 9 Recomendaciones para alcanzar este objetivo (página web del GAFI: <http://www.fatf-gafi.org/>)

- **Inmovilización o congelación de bienes** - Proceso por el que un Estado puede inmovilizar temporalmente los bienes de una persona sospechosa de blanqueo de capitales mientras investiga las actividades de ésta. Una vez resuelto el caso, el Estado puede solicitar dichos bienes o devolverlos a quien corresponda. Los bienes decomisados o confiscados son aquellos que pasan a ser propiedad de las autoridades competentes en el caso de personas declaradas culpables o sospechosas de delitos de blanqueo de capitales.

- **IOCN** - Informe sobre la observancia de códigos y normas, coordinado por el FMI y el Banco Mundial. Los IOCN resumen en qué medida observan los países determinados códigos y normas internacionales. Éstos abarcan cuestiones como contabilidad; auditorías; lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (LBC/LFT); supervisión bancaria; gobernanza corporativa; divulgación de datos; transparencia fiscal; insolvencia y derechos de los acreedores; control de seguros; transparencia de las políticas monetarias y financieras; sistemas de pago; y regulación de los mercados de valores (la LBC/LFT se incorporó en noviembre de 2002). Los informes que resumen la observancia de estas normas se elaboran y se publican a petición del Estado miembro. La idea de los IOCN es identificar debilidades institucionales, así como su importancia, y los avances alcanzados en la aplicación de determinadas normas, además de una serie de recomendaciones por orden de prioridad. El Banco Mundial y el FMI

han subrayado que es necesario poner atención para garantizar que los IOCN no emitan clasificaciones ni juicios de aprobado o suspenso. (Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs), web del FMI; <https://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>, consultado el 30 de diciembre de 2009).

- **Jurisdicción con secretismo** - Lugares como paraísos fiscales y CFE que elaboran deliberadamente regulaciones para el uso y beneficio de aquellas personas que no residen en su territorio geográfico. Esa regulación está concebida para socavar la legislación o regulación de otra jurisdicción. A fin de facilitar su uso, estas jurisdicciones también generan una pantalla de secretismo, con respaldo legal, que garantiza que no se pueda identificar a aquellos que, estando fuera de la jurisdicción, hacen uso de ella. Lo que tienen en común estos lugares es el secretismo jurídico y financiero. Éste conlleva una especie de privatización de la soberanía, en que se crea un refugio legal que ofrece privilegios a determinados tipos de partes y empresas privadas, a menudo concebido por abogados que actúan como intermediarios entre Gobiernos e intereses privados. Los beneficiarios obtienen un refugio o protección legal de las leyes de otros Estados sin necesidad de desplazarse físicamente, ya que pueden recurrir a las ficciones jurídicas de empresas o fondos establecidos con tal fin. Este tipo de refugio, que está pensado fundamentalmente para evitar el pago de impuestos, se puede utilizar para facilitar una gran variedad de flujos de fondos ilícitos cuando se combina con servicios financieros extraterritoriales.

- **KYC** - Sigla en inglés correspondiente a 'conozca a su cliente', una norma que insta a las entidades bancarias a conocer la verdadera identidad de sus clientes con el fin de poder identificar a aquellos que se dedican al blanqueo de capitales. KYC es la diligencia debida que instituciones financieras y otras empresas reguladas deben realizar para identificar a sus clientes y certificar ciertos datos de relevancia a la hora de emprender actividades financieras con ellos (véase: debida diligencia).

- **LBC** - Lucha contra el blanqueo de capitales (la sigla en español es poco habitual, pero hemos optado por emplearla en estas páginas; a menudo, se utiliza la inglesa: AML).

- **LFT** - Lucha contra la financiación del terrorismo.

- **OCDE** - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: engloba a los principales países industrializados comprometidos con la democracia y la economía de mercado en todo el mundo. La OCDE es sucesora de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), establecida en 1948 para ayudar a administrar el Plan Marshall de

reconstrucción de Europa Occidental durante la guerra fría. La OCDE tiene un papel específico con respecto a cuestiones fiscales, ya que ha creado la mayoría de normas sobre intercambio de información en vigor actualmente, los modelos más utilizados para acuerdos de doble tributación y acuerdos sobre intercambio de información en materia tributaria, y ha desempeñado un papel significativo en la lucha contra los paraísos fiscales y jurisdicciones con secretismo. Sin embargo, ha sido criticada por ser un 'club de países ricos' y por ser demasiado indulgente con sus propios miembros.

- **Paraíso fiscal** - No hay una definición oficial de 'paraíso fiscal'. En general, se entiende que un 'paraíso fiscal' es sinónimo de evasión o elusión de impuestos. La principal característica de un paraíso fiscal es que permite usar sus leyes y otras medidas para evadir o eludir las leyes o normativas fiscales de otras jurisdicciones. La minimización de la obligaciones tributarias constituye un elemento importante. Ésta suele basarse en (1) el uso de empresas, fondos fiduciarios u otras entidades jurídicas 'fantasma' o ficticias, y (2) el encauzamiento y la gestión de flujos financieros. De ahí que la gestión fiscal y financiera estén estrechamente relacionadas. Según la OCDE, las características que definen a un paraíso fiscal son las siguientes: (a) que el país no imponga tributación o lo haga de forma puramente nominal (ya sea en general o en circunstancias especiales), o sea visto como jurisdicción que ofrece condiciones susceptibles de ser usadas por los no residentes para evadir el fisco en el país de su residencia; (b) existan leyes o prácticas administrativas que impidan el efectivo intercambio de informaciones con otros Gobiernos sobre contribuyentes beneficiarios de esa baja tributación; (c) exista falta de transparencia relativa a su funcionamiento, y (d) no se exija que las actividades económicas desarrolladas en el territorio sean sustanciales o que indiquen que una jurisdicción está intentando atraer inversiones o transacciones por razones meramente fiscales (las transacciones se pueden registrar sin que tengan que añadir valor, por lo que se desarrolla poca actividad real; es decir, estas jurisdicciones son, fundamentalmente, 'centros de registro') (OECD 1998, 22-23).
- **PESF** - Programa de Evaluación del Sector Financiero. Iniciativa conjunta del FMI y el Banco Mundial adoptada en mayo de 1999 que persigue aumentar la eficacia de los esfuerzos para promover la solidez de los sistemas financieros en los Estados miembro. Sus programas de trabajo buscan identificar los puntos fuertes y débiles del sistema financiero de los países; determinar cómo se están gestionando fuentes clave de riesgo; establecer las necesidades de ayuda

técnica y de desarrollo del sector financiero; y ayudar a priorizar las respuestas en materia de políticas. Los resultados se publican en forma de informes sobre la observancia de códigos y normas (IOCN).

- **Precios de transferencia** - Acuerdos sobre precios pactados de forma mutua en lugar de mediante el libre mercado a través de la subfacturación o sobrefacturación para mover fondos libremente entre compañías matrices, filiales y subsidiarias en distintos países. En la práctica, suele tratarse de operaciones internas de empresas transnacionales para minimizar los impuestos y maximizar los beneficios. La técnica también se utiliza para blanquear capitales. En un momento en que hasta el 60 por ciento del comercio mundial se produce dentro de las propias grandes empresas más que entre ellas, sucede que no hay un precio de mercado para muchos de los bienes o servicios que las corporaciones intercambian entre fronteras porque éstos nunca se venden a terceras partes en el estado en que se traspanan a otros territorios dentro de una misma empresa. Esto da lugar a complejos modelos en que se intenta asignar un valor a distintas etapas de la cadena de suministro dentro de una misma empresa, un proceso que se presta al uso indebido. Por este motivo, se arguye que se debería gravar a estas compañías de forma unitaria.
- **PTNC** - Países y territorios que no cooperan: centros financieros que no adoptan y aplican medidas para prevenir, detectar y castigar el blanqueo de dinero de acuerdo con las normativas internacionales del GAFI (página web del GAFI). En febrero de 2000, el GAFI registraba 15 'países y territorios que no cooperan' en una lista de 29 jurisdicciones sospechosas (FATF, 2000). Desde 2007, no se han añadido más países a la lista de PTNC.
- **Red por la Justicia Fiscal (Tax Justice Network)** - La Red por la Justicia Fiscal (TJN en inglés) fomenta la transparencia en las finanzas internacionales y trabaja contra su secretismo. Sus miembros abogan por la igualdad en el ámbito tributario y luchan contra los vacíos legales en el campo de la regulación fiscal, así como contra los abusos que se derivan de ellos. La TJN promueve la observancia de las obligaciones tributarias y se opone a la evasión y la elusión de impuestos, así como cualquier otro mecanismo que permite a los propietarios y gestores de la riqueza eludir sus responsabilidades para con las sociedades de las que dependen ellos y sus capitales. Los paraísos fiscales –o jurisdicciones con secretismo, como prefieren denominarlos– son una de las piezas clave de su labor (web de TJN en inglés; <http://www.taxjustice.net/> y en español; <http://www.redjusticiafiscal.org>).

- **Responsabilidad limitada** - Derecho que garantiza la ley a los miembros de una sociedad para quedar protegidos frente a las alegaciones de terceros acreedores de dicha sociedad en caso de su insolvencia. Pese a sus ventajas cuando se utiliza correctamente, es también susceptible de uso fraudulento, pues exige de una regulación adecuada que raramente se puede producir en jurisdicciones con secretismo, donde los reguladores carecen de la información suficiente para este fin.
- **Retención fiscal en origen** - Impuesto deducido de un pago efectuado a una persona que reside fuera de la jurisdicción en que tiene origen un determinado pago. Normalmente, se aplica a rentas o ingresos de inversión, como intereses, dividendos, royalties o cánones y derechos de licencia. El uso de la retención fiscal en origen se ha reducido considerablemente en las últimas dos décadas, ya que se considera que obstaculiza el libre movimiento y el flujo de capitales.
- **Sistema bancario en la sombra o 'fantasma'** - El sistema bancario en la sombra es una red paralela para canalizar inversiones y crédito procedente de derivados del mercado extrabursátil, entidades fuera de balance y otras instituciones financieras no bancarias como compañías de seguros, fondos de alto riesgo y fondos de capital privado. El sistema replica la función bancaria de transformación de los vencimientos, escapando a la regulación bancaria habitual. En su punto álgido, el sistema bancario en la sombra en los Estados Unidos disponía de activos valorados en más de 16 billones de dólares, aproximadamente 4 billones más que los bancos de depósito regulados (UNCTAD, 2009).
- **Titular o propietario real** - Toda aquella persona que se beneficie de determinada propiedad. El término alude al auténtico propietario de cualquier sociedad, bien o transacción a diferencia de los titulares jurídicos o nominales de una propiedad y con administradores o fideicomisarios, que pueden constar como titulares legales de una propiedad sin poseer el derecho a disfrutar de los beneficios de su uso. El titular o propietario real es la persona que obtiene las ganancias o cualquier otro beneficio resultante de la propiedad. En las jurisdicciones con secretismo es una práctica habitual interponer sociedades, personas o ambos como propietarios declarados. El titular real o verdadero propietario consta contractualmente en declaraciones o acuerdos colaterales o anexos, o en otro tipo de documentos.

## Bibliografía

Baker, Raymond W. (2005), *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, Hoboken (NJ): John Wiley and Sons.

Baker, Raymond W. (1999), 'Money Laundering and Flight Capital: The Impact on Private Banking', *testimonio pronunciado ante el Subcomité permanente de investigaciones, Comité sobre asuntos gubernamentales, Senado estadounidense*, 10 de noviembre de 1999, [http://www.brookings.edu/testimony/1999/1110financialservices\\_baker.aspx](http://www.brookings.edu/testimony/1999/1110financialservices_baker.aspx)

Basel Committee (1998), *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering*, diciembre de 1988; <http://www.bis.org/publ/bcbsc137.htm>

BBC News (2002), *IMF blocks terror fund blacklist*, 2 de septiembre de 2002.

Blum, Jack A.; Michael Levi, R. Thomas Naylor y Phil Williams (1998), *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering, Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, diciembre de 1998; <http://www.cardiff.ac.uk/socsi/resources/levi-laundering.pdf>

Camdessus, Michel (1999), *Money Laundering: the Importance of International Countermeasures, discurso pronunciado en la reunión plenaria del GAFI*, París, 10 de febrero de 1998; <http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/021098.htm>

Carrington, Ian y Heba Shams (2006), *Elements of an Effective AML/CFT Framework: Legal, Regulatory, and Best Institutional Practices to Prevent Threats to Financial Stability and Integrity, ponencia presentada en el seminario 'Current Developments in Monetary and Financial Law'*, Washington DC, 23-27 de octubre de 2006; <http://www.imf.org/External/NP/seminars/eng/2006/mfl/cs.pdf>

Christensen, John (2007), *The Long and Winding Road: Tackling Capital Flight and Tax Evasion, ponencia preparada para el seminario Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation*, Transnational Institute, 12-13 de junio de 2007; <http://www.tni.org/crime-docs/christensen.pdf>

CND (2008), *Informe sobre la reunión del Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre lucha contra el blanqueo de dinero y pro-*



## Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos

moción de la cooperación judicial, celebrada en Viena del 30 de junio al 1 de julio de 2008, UNODC/CND/2008/WG.2/3, Comisión de Estupefacientes, 9 de julio de 2008; [http://www.unodc.org/documents/commissions/CND\\_UNGASS\\_EWG/CND\\_UNGASS\\_EWG\\_30June-2July08/UNODC-CND2008WG2-3S.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND_UNGASS_EWG/CND_UNGASS_EWG_30June-2July08/UNODC-CND2008WG2-3S.pdf)

CND (2009), *Plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, E/CN.7/2009/L.2/Add.1, Comisión de Estupefacientes, 9 de marzo de 2009; <http://www.obid.senad.gov.br/portais/internacional/biblioteca/documentos/327784.pdf>

Cuéllar, Mariano-Florentino (2003), 'The Tenuous Relationship Between the Fight Against Money Laundering and the Disruption of Criminal Finance', *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Vol. 93, nos. 2-3, pp. 311-465.

Dieter, Heribert; Leonard Seabrooke y Eleni Tsingou (2009), *The Global Credit Crisis and the Politics of Financial Reform*, Garnett Policy Brief, Nr. 8, enero de 2009; [http://www.garnett-eu.org/fileadmin/documents/policy\\_briefs/Garnett\\_Policy\\_Brief\\_No\\_8.pdf](http://www.garnett-eu.org/fileadmin/documents/policy_briefs/Garnett_Policy_Brief_No_8.pdf)

Drezner, Daniel W. (2005), *The Power of Clubs and the Governance of Global Finance*, ponencia preparada para el seminario 'Globalization' organizado por la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Universidad de Princeton, 10 de febrero de 2005; <http://www.princeton.edu/~smeunier/Drezner.doc>

Economist (2007), *Places in the sun*, 22 de febrero de 2007.

FATF, *Money Laundering FAQ*, web del GAFI; [http://www.fatf-gafi.org/document/29/0,3343,en\\_32250379\\_32235720\\_33659613\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#howmuchmoneylaunderedperyear](http://www.fatf-gafi.org/document/29/0,3343,en_32250379_32235720_33659613_1_1_1_1,00.html#howmuchmoneylaunderedperyear) (consultado el 10 de octubre de 2009).

FATF (2000), *Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing The World-wide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*, 22 de junio de 2000; <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/56/43/33921824.pdf>

FATF (2008), *FATF Revised Mandate 2008-2012*; <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/3/32/40433653.pdf>

FATF-OECD (1999), *Money Laundering, informe sobre políticas*, julio de 1999; [http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/PB9906\\_en.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/PB9906_en.pdf)

Financial Times, 'Beginning of the end of tax havens', 13 de marzo de 2009; <http://www.ft.com/cms/s/0/5d39b10a-0fff-11de-a8ae-0000779fd2ac.html>

FSF (2000a), *Report of the Working Group on Offshore Centres*, *Foro de Estabilidad Financiera*, abril de 2000; [https://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_0004b.pdf](https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0004b.pdf)

FSF (2000b), *Financial Stability Forum Releases Grouping of Offshore Financial Centres (OFCs) to Assist in Setting Priorities for Assessment*, comunicado de prensa, 26 de mayo de 2000 [http://www.financialstabilityboard.org/press/pr\\_000526.pdf?noframes=1](http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_000526.pdf?noframes=1)

G7 (1989), *Economic Declaration of the G7 Summit in Paris*, 16 de julio de 1989; <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/drug.html>

G7 (1996), *Economic Declaration of the G7 Summit in Lyon*, 28 de junio de 1996; <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1996lyon/communique.html>

G7 (2000), *Actions against Abuse of the Global Financial System, informe de los ministros de Hacienda del G7 a los jefes de Estado y de Gobierno*, 21 de julio de 2000; <http://www.fin.gc.ca/activty/g7/g721072000-1-eng.asp>

G20 (2009a), *London Summit Communiqué: Global Plan for Recovery and Reform*, Londres, 2 de abril de 2009; <http://www.pittsburghsummit.gov/resources/125131.htm>

G20 (2009b), *Declaration on Strengthening the Financial System (Annex to London Summit Communiqué)*, Londres, 2 de abril de 2009; <http://www.pittsburghsummit.gov/resources/125091.htm>

G20 (2009c), *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, 24-25 de septiembre de 2009; <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacentre/129639.htm>

G20 (2009d), *Progress report on the actions to promote financial regulatory reform, emitido por el presidente de la cumbre del G20 en Pittsburgh*, 25 de septiembre de 2009; [http://www.g20.org/Documents/pittsburgh\\_progress\\_report\\_250909.pdf](http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_progress_report_250909.pdf)

GAFI, *Las cuarenta recomendaciones*, web del GAFI; <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf> (consultado el 29 de diciembre de 2009).

GFIP (2008), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006, Global Financial Integrity Project*, diciembre de 2008.



- GFIP (2009), *Economic Transparency: Curtailing the Shadow Financial System, Task Force on Financial Integrity and Economic Development, Global Financial Integrity Project*, febrero de 2009.
- Hannoun, Hervé (2008), *Policy lessons from the recent financial market turmoil*, discurso del subdirector general del Banco de Pagos Internacionales (BPI), XLV Reunión de los gobernadores de bancos centrales del continente americano, Ottawa, 8-9 de mayo de 2008; <http://www.bis.org/speeches/sp080523.pdf>
- IMF (2006), *United States: Report on the Observance of Standards and Codes: FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Country Report No. 06/432, diciembre de 2006; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06432.pdf>
- IMF (2009), *Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy*, 12 de junio de 2009 <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf>
- Krugman, Paul (2009), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York: W. W. Norton & Company.
- Kudrle, Robert T. (2008), *Did Blacklisting Hurt the Tax Havens? Paolo Baffi Centre Research Paper No. 2008-23*, agosto de 2008; [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID1243695\\_code962400.pdf](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1243695_code962400.pdf)
- Levi, Michael (2005), *Controlling the International Money Trail. What Lessons Have Been Learned?, ponencia presentada en el seminario Global Enforcement Regimes: Transnational Organized Crime, International Terrorism and Money Laundering*, Transnational Institute (TNI), 28-29 de abril de 2005; <http://www.tni.org/crime-docs/levi.pdf>
- Levi, Michael (2007), *Lessons for Tax Regimes from the War on Money Laundering, aportación al seminario Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation*, Transnational Institute (TNI), 12-13 de junio de 2007.
- Levi, Michael y Peter Reuter (2006), 'Money Laundering', *Crime and Justice*, Vol. 34, pp. 289-375; [http://www.puaf.umd.edu/faculty/reuter/WorkingPapers/Levi\\_and\\_Reuter.pdf](http://www.puaf.umd.edu/faculty/reuter/WorkingPapers/Levi_and_Reuter.pdf)
- Morris-Cotterill, Nigel (2001), *Think Again: Money Laundering, Foreign Policy*, mayo/junio de 2001; [http://www.foreignpolicy.com/users/login.php?story\\_id=54](http://www.foreignpolicy.com/users/login.php?story_id=54)
- Naylor, R. Thomas (1999), *Follow-the-Money Methods in Crime Control Policy*, Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption, York University, Toronto; <http://www.ncjrs.gov/nathanson/washout.html>
- Naylor, R. Thomas (2007), *Criminal Profits, Terror Dollars and Nonsense, ponencia presentada en el seminario Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation*, Transnational Institute (TNI), 12-13 de junio de 2007; <http://www.tni.org/crime-docs/naylor1.pdf>
- NCA (2008), *Combating money laundering and terrorism financing, Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, comunicado de prensa*, 3 de junio de 2008; <http://www.algemene-rekenkamer.net/9282400/v/>. El informe completo sólo está disponible en neerlandés: *Dossier Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering* en <http://www.algemene-rekenkamer.net/9282300/v/>. Véase también un resumen en: [http://mars.jrc.it/mars/content/download/1207/7040/file/Poster\\_NCA\\_Combating%20money%20laundering\\_Court\\_Auditors.pdf](http://mars.jrc.it/mars/content/download/1207/7040/file/Poster_NCA_Combating%20money%20laundering_Court_Auditors.pdf)
- NMLS (2007), *2007 National Money Laundering Strategy, Departamento estadounidense del Tesoro, Justicia y Seguridad Nacional*, mayo de 2007; [http://www.fincen.gov/news\\_room/rp/files/nmls\\_2007.pdf](http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/nmls_2007.pdf)
- Picciotto, Sol (2007), *Tackling Tax Havens and 'Offshore' Finance, ponencia presentada en el seminario Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation*, Transnational Institute (TNI), 12-13 de junio de 2007; <http://www.tni.org/crime-docs/picciotto.pdf>
- OECD (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, abril de 1998; <http://www.oecd.org/dataoecd/33/0/1904176.pdf>
- ONU (2009a), *La crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo*, Informe del Secretario General, A/CONF.214/4, Debate general sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, Nueva York, 1-3 de junio de 2009;
- Rawlings, Gregory (2007), 'Taxes and Transnational Treaties: Responsive Regulation and the Reassertion of Offshore Sovereignty', *Law & Policy*, Vol. 29, No. 1, enero de 2007, pp. 51-66.
- Reuter, Peter y Franz Trautmann (eds.) (2009), *A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007*, Comisión Europea, marzo de 2009; [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/drugs/studies/doc/report\\_short\\_10\\_03\\_09\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/drugs/studies/doc/report_short_10_03_09_en.pdf)

## Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos

Reuter, Peter y Edwin M. Truman (2004), *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, Peterson Institute for International Economics, noviembre de 2004; <http://bookstore.piie.com/book-store/381.html>

Rudich, Denisse V. (2005), *Performing the Twelve Labors: The G8's Role in the Fight against Money Laundering*, *G8 Governance* Nr. 12, mayo de 2005; [http://www.g7.utoronto.ca/governance/rudich\\_g8g.pdf](http://www.g7.utoronto.ca/governance/rudich_g8g.pdf)

Schroeder, William (2001), *Money Laundering: A Global Threat and the International Community's Response*, *Law Enforcement Bulletin*, Vol. 70, No. 5, Oficina de Investigación Federal (FBI), mayo de 2001; <http://www.fbi.gov/publications/leb/2001/may01leb.pdf>

Sharman, Jason C. (2004), *International Organisations, Blacklisting and Tax Haven Regulation*, ponencia presentada en *European Consortium on Political Research Joint Sessions*, Uppsala, Suecia, 13-18 de abril de 2004; <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws1/sharman.pdf>

Sharman, Jason C. (2009), *Onshore Secrecy, Offshore Transparency*, *STEP Journal*, julio-agosto de 2009; <http://www.step.org/showarticle.pl?id=2596>

Sharman, Jason C. (próxima publicación), *Behind the Corporate Veil: A Participant Study of Financial Anonymity and Crime*.

SOMO (Centre for Research on Multinational Corporations) (2008), *The Global Problem of Tax Havens: The Case of the Netherlands*, SOMO Paper, mayo de 2008; [http://somo.nl/publications-en/Publication\\_2754/at\\_download/fullfile](http://somo.nl/publications-en/Publication_2754/at_download/fullfile)

Spiegel, Der (2009a), *Tax Havens Give In to EU Pressure*, 13 de marzo de 2009; <http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,613252,00.html>

Spiegel, Der (2009b), *Why the Fight against Tax Havens Is a Sham*, 11 de abril de 2009; <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,618780,00.html>

Stoll-Davey, Camille (2007). *Assessing the playing field: international cooperation in tax information exchange*, *Economic paper* 77, Commonwealth Secretariat.

Takáts, Előd (2007), *A Theory of "Crying Wolf": The Economics of Money Laundering Enforcement*, IMF Working Paper No 07/81, abril de 2007; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0781.pdf>

Tax Research (2009a), *The Netherlands is a tax haven*,

9 de marzo de 2009; <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2009/03/09/the-netherlands-is-a-tax-haven/>

Tax Research (2009b), *The Netherlands – home of US profits*, 26 de mayo de 2009; <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/category/netherlands/>

Time Magazine (2009), *Foreign Tax Cheats Find U.S. Banks a Safe Haven*, 29 de octubre de 2009; <http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1933288,00.html>

TJN (2005), *The price of offshore*, Tax Justice Network, marzo de 2005; [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf)

TJN (2007), *Closing the Floodgates: Collecting tax to pay for development*, Tax Justice Network, 2007; [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Closing\\_the\\_Floodgates\\_-\\_1-FEB-2007.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Closing_the_Floodgates_-_1-FEB-2007.pdf)

TJN (2008), *Tax Havens Creating Turmoil: The Tax Justice Network submission to the UK Treasury Select Committee*, blog de Tax Justice Network, 30 de junio de 2008.

TJN (2009), *Introducing the Financial Secrecy Index*, Tax Justice Network, octubre de 2009.

TNI (2003), *The Economic Impact of the Illicit Drug Industry*, informe para el seminario del mismo nombre, Amsterdam, 5-6 de diciembre de 2003; <http://www.tni.org/acts/impact.pdf>

Transcrime (2000), *Euroshore: Protecting the EU Financial System from the Exploitation of Financial Centres and Offshore Facilities by Organized Crime*, Universidad de Trento, enero de 2000; [http://transcrime.cs.unitn.it/tc/fso/transcrime\\_reports/01\\_Euroshore.pdf](http://transcrime.cs.unitn.it/tc/fso/transcrime_reports/01_Euroshore.pdf)

Tsingou, Eleni (2005), *Global governance and transnational financial crime: Opportunities and tensions in the global anti-money laundering regime*, CSGR Working Paper No. 161/05; <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2005/wp16105.pdf>

Tsingou, Eleni (2008), *Who governs and why? The Making of a Global Anti-Money Laundering Regime*, ponencia para el taller de Venecia sobre liberalización financiera, 15-18 de mayo de 2008; [http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/workshop\\_reports/JERP%205.2.4:%20Global%20Economic%20Governance%20and%20Market%20Regulation/Tsingou\\_venice\\_workshop.pdf](http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/workshop_reports/JERP%205.2.4:%20Global%20Economic%20Governance%20and%20Market%20Regulation/Tsingou_venice_workshop.pdf)

UN (1998), *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, emitido en Viena el 20 de diciembre de 1988, New York: United Nations, 1998.

UN (2009b), *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, 21 de septiembre de 2009; [http://www.un.org/gal/concrissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/gal/concrissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf)

UNCTAD (2009), *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*, Grupo de Trabajo sobre cuestiones sistémicas y cooperación económica de la UNCTAD (Stiglitz) [http://www.unctad.org/en/docs/gds20091\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gds20091_en.pdf)

USA Today (2007), *Project shows ease of money laundering in USA*, 19 de marzo de 2007; [http://www.usatoday.com/money/companies/2007-03-19-money-launder-usat\\_N.htm](http://www.usatoday.com/money/companies/2007-03-19-money-launder-usat_N.htm).

Van Duyne, Petrus C. (2003a), *Follow the Drug Money: The Evaporating Trail Through Fog and Snow*, presentación en el seminario *The Economic Impact of the Illicit Drug Industry*, Transnational Institute, 5-6 de diciembre de 2003; <http://www.tni.org/acts/impact.pdf>

Van Duyne, Petrus C. (2003b), *Money laundering policy: Fears and facts*, en: Petrus C. van Duyne, Klaus von Lampe, James L. Newell (Eds.) (2003), *Criminal finances and organising crime in Europe*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp.

Van Duyne, Petrus C., Marc S. Groenhuijsen y A.A.P. Schudelaro (2005), *Balancing financial threats and legal interests in money-laundering policy*, *Crime, Law & Social Change* (2005) 43: 117-147.

Wechsler, William F. (2001), "Follow the Money". *Foreign Affairs* 80 (julio/agosto): 40-57.

Wilton Park (2007), *Curbing Money Laundering: International Challenges*, Informe de Wilton Park Conference, 10-12 de septiembre de 2007; <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP869/pdfs/WP869.pdf>

### Drogas y Conflicto Documentos de Debate

- No. 1 Europa y el Plan Colombia, abril de 2001
- No. 2 Al calor del debate. Fumigación y conflicto en Colombia, septiembre de 2001
- No. 3 Fusión de guerras. Afganistán, drogas y terrorismo, diciembre de 2001
- No. 4 Un enfoque desequilibrado. Desarrollo alternativo y erradicación, marzo de 2002
- No. 5 Superando el Impasse. Polarización y parálisis en la ONU, julio de 2002
- No. 6 Cambio de rumbo. Agenda para Viena, marzo de 2003
- No. 7 A contravía. Desarrollo alternativo y conflicto en Colombia, junio de 2003
- No. 8 Más allá del control de drogas. Centros operativos de avanzada (FOL), septiembre de 2003
- No. 9 Drogas y conflicto en Birmania (Myanmar). Los dilemas de las respuestas políticas, diciembre de 2003
- No. 10 ¿Coca o muerte? Movimientos cocaleros en el Perú y Bolivia, abril de 2004
- No. 11 Una guerra inútil. Drogas y violencia en el Brasil, noviembre de 2004
- No. 12 Una espiral descendente. La proscripción del opio en Afganistán y Birmania, julio de 2005
- No. 13 ¿Coca sí, cocaína no? Opciones legales para la hoja de coca, mayo de 2006
- No. 14 El paco bajo lupa. El mercado de la pasta base de cocaína en el Cono Sur, octubre de 2006
- No. 15 Sembrando vientos. Control de drogas y guerra en Afganistán, diciembre de 2006
- No. 16 Síntomas de abstinencia. Cambios en el mercado de las drogas del sudeste asiático, noviembre de 2008
- No. 17 Los mitos de la coca, junio de 2009

Todas las ediciones de la serie están disponibles en el sitio web en inglés y castellano: [www.tni.org/reports/drugs/debate.htm](http://www.tni.org/reports/drugs/debate.htm)

### Serie Crimen y Globalización

- La industria del éxtasis. Desarrollos del mercado mundial, TNI Briefing Series, diciembre de 2004
- La componenda global. La construcción de un régimen global de control, TNI Briefing Series, octubre de 2005
- Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos. Blanqueo de capitales, evasión fiscal y regulación financiera, TNI Briefing Series, diciembre de 2009



En este número de Crimen y Globalización, Tom Blickman repasa la historia del régimen internacional de lucha contra el blanqueo de capitales (LBC), que, desde que se creó en 1989, parece no estar funcionando tan bien como debería.

Tras dos décadas de esfuerzos fallidos, los expertos siguen estudiando cómo poner en práctica un sistema que funcione. Durante este período, también han aparecido en la agenda internacional otros flujos monetarios ilícitos o no regulados. Hoy en día, la evasión y elusión de impuestos, los capitales en fuga, la fijación de los precios de transferencia y la manipulación de éstos, y las ganancias que proceden de la corrupción de las altas esferas se consideran quizá obstáculos más perjudiciales para la buena gobernanza y la estabilidad e integridad del sistema financiero.

Se coincide en que los paraísos fiscales y los centros financieros extraterritoriales (CFE) facilitan el movimiento de estos flujos de capital no regulados e ilícitos. La crisis financiera de 2007-2008 puso en evidencia el importante riesgo sistémico que plantea el secretismo que ofrecen paraísos fiscales y CFE, que se utilizaron para eludir los requisitos normativos de bancos y otras instituciones financieras y ocultar grandes riesgos a los reguladores nacionales.

En 2009, el G20 volvió a prometer que sometería a control todos los flujos de capitales perjudiciales e ilícitos. Este informe analiza las iniciativas que se han puesto en marcha con tal fin hasta la fecha y los obstáculos encontrados en el camino. ¿Puede el G20 conseguir su objetivo o está siguiendo la misma senda que condujo a la adopción de medidas ineficaces? ¿Qué lecciones nos enseña el pasado? ¿Se necesitan iniciativas más audaces?

El informe llega a la conclusión de que las iniciativas actuales están obsoletas y que se necesitan medidas más resueltas en el ámbito de la ONU, alejándose de recomendaciones para abrazar obligaciones, e implicar plenamente a los llamados países en desarrollo, actualmente marginados del proceso actual, centrado en la pertenencia a determinados 'clubes'.

Fundado en 1974, el TNI es una red internacional de activistas e investigadores dedicada al análisis crítico de problemas mundiales, tanto presentes como futuros, con vistas a proporcionar apoyo intelectual a los movimientos sociales que luchan por un mundo más democrático, igualitario y sostenible.

El proyecto Crimen y Globalización analiza la sinergia entre la globalización neoliberal y la delincuencia. El proyecto busca fomentar el pensamiento crítico frente a los discursos predominantes, que ignoran deliberadamente los efectos criminógenos de la globalización. La delincuencia está deteriorando situaciones de seguridad humana y plantea un importante desafío para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. El programa realiza investigaciones de campo, promueve el debate político, proporciona información a funcionarios y periodistas, coordina seminarios especializados y elabora artículos y documentos de análisis.

Por un lado, el proyecto se interesa por el número de personas obligadas a 'migrar hacia la ilegalidad' a causa del empobrecimiento y la marginación. El desarrollo de economías 'paralelas' o 'en la sombra' supone un gran reto para la buena gobernanza. Es en esta zona gris de mercados informales no regulados donde convergen actores económicos legales e ilegales.

Por otro lado, el proyecto se ocupa del conjunto de acuerdos multilaterales establecidos para luchar contra los complejos problemas de seguridad, delincuencia organizada transnacional, blanqueo de capitales y terrorismo político. Las medidas adoptadas suelen basarse en conceptos de seguridad nacional limitados y definiciones vagas, información escasa y vínculos difusos, lo cual acarrea graves consecuencias para las libertades civiles, los derechos humanos y la soberanía nacional.

Este enfoque no reconoce los aspectos criminógenos del proceso de globalización ni ayuda a cubrir las necesidades de los países en desarrollo en materia de seguridad, especialmente con respecto a los crecientes problemas de delincuencia urbana en los barrios marginales del Sur.