

*Juan Carlos Fernández Cela**

Geografía financiera y paraísos
fiscales. Implicaciones geopolíticas

Geografía financiera y paraísos fiscales. Implicaciones geopolíticas

Resumen

La monitorización de los movimientos transnacionales de capital con destino a centros financieros *offshore* constituye un aspecto que puede ser importante para la seguridad nacional. Se ha analizado el conjunto de relaciones espaciales que conforma la red de empresas existente en los papeles de Panamá. Su resultado revela la existencia de una compleja cartografía global de relaciones entre numerosas sociedades pantalla, donde las diferencias legales y políticas entre espacios son un aspecto clave para comprender su dinámica. Este fenómeno podría crear problemas internos en un Estado, tanto en materia de cohesión social como en su capacidad de financiación para el sostenimiento del estado de bienestar.

En segundo lugar, tiene un impacto en materia de relaciones internacionales, derivado de la dependencia estratégica con respecto a grandes sociedades financieras globales localizadas en determinados nodos, especialmente en Países Bajos, Reino Unido, Irlanda, Singapur y Suiza. Estos conglomerados diseñan un mapa financiero internacional que decide los lugares de origen, tránsito y destino del capital. Sus decisiones en esta materia, especialmente en aspectos clave como puede ser el mercado de deuda pública, pueden ayudar a consolidar o derribar Gobiernos.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave

Paraísos fiscales, centros financieros offshore, inteligencia financiera, seguridad nacional.

Financial geography and tax havens. Geopolitical implications?

Abstract

The monitoring of transnational capital movements to offshore financial centers is an aspect that may be important for national security. The set of spatial relationships that make up the existing network of companies in the Panama papers has been analyzed. Its result reveals the existence of a complex global cartography of spatial relationships between numerous screen societies, where legal and political differences between spaces are a key aspect to understand their dynamics. This phenomenon could create internal problems in a State, both in terms of social cohesion and in its capacity to finance the maintenance of the welfare state.

Secondly, it has an impact in terms of international relations, derived from the strategic dependence with respect to large global financial companies located in certain nodes, especially in the Netherlands, the United Kingdom, Ireland, Singapore and Switzerland. These conglomerates design an international financial map that decides the places of origin, transit and destination of capital. Their decisions in this matter, especially in key aspects such as the public debt market, can help to consolidate or overthrow governments.

Keywords

Tax havens, offshore financial centers, financial intelligence, national security.

Introducción

Numerosas filtraciones que vienen apareciendo en distintos medios de comunicación están poniendo el foco de atención internacional en el creciente papel que juega la fuga de capitales hacia paraísos fiscales. Se trata de una enorme cantidad de información procedente de selectos despachos de abogados y sociedades financieras, que juegan como veremos más adelante un papel central en la configuración de las redes societarias que permiten desviar activos al exterior.

La función de esta red es construir una arquitectura financiera internacional con un doble objetivo: evitar pagar impuestos en los países donde se genera la riqueza y preservar la identidad del verdadero propietario del capital¹. Esto tendrá implicaciones en otros aspectos importantes como es la cuestión del blanqueo de capitales, financiación de movimientos terroristas, narcotráfico, corrupción política o redes de crimen organizado.

La premisa principal de este trabajo se basa en que esta red genera un circuito financiero que tiene un impacto estratégico en los países por donde transcurre. Su influencia no solo afecta a la estructura financiera y a la fuga de capitales, sino también a la viabilidad de la economía real y a las relaciones políticas entre Estados. Se trata como veremos de una cuestión, económica, social, política y, en última instancia, de seguridad nacional. Se han depurado y analizado todas las relaciones espaciales que existen en las bases de datos publicadas por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés) en los papeles de Panamá². Se trata de una fuente única y singular de la que se obtiene una compleja y valiosa información. Desde el punto de vista de la inteligencia financiera, considero que la principal aportación de esta fuente es que permite determinar las relaciones financieras que se dan entre el lugar de residencia declarado por los propietarios de capital, los espacios donde se localizan los intermediarios, y el destino final de los depósitos. Su dimensión, morfología, volumen de tráfico que soporta, la identificación de los propietarios del capital y de los principales bancos o sociedades financieras que lo gestionan son, desde mi punto de vista, cuestiones claves en la medida en que, como veremos más adelante con más detalle, su impacto va a generar varios efectos destacados.

En efecto, la evasión de capitales provoca en primer lugar una disminución de la capacidad de recaudación fiscal y por lo tanto de implementar mejores políticas sociales

¹ Zucman, G. (2014). La riqueza oculta de las naciones. Barcelona: Pasado y Presente.

² <https://offshoreleaks.icij.org/>

y la posibilidad de mejorar la redistribución real de riqueza. La política de pacto social progresivo no puede materializarse si se permite que las grandes fortunas no contribuyan al mismo, y en casos extremos puede generar situaciones de tensión y conflicto social. Este fenómeno es global, pero tiene una especial incidencia en economías débiles, como es el caso de aquellos países que tienen serios problemas de eficacia real en la recaudación de impuestos.

En segundo lugar, el tráfico internacional de activos financieros genera un elevado volumen de circulación entre distintos espacios³. La decisión de inversión es tomada exclusivamente por parte de un reducido y selecto grupo de sociedades financieras internacionales, que a menudo funcionan como *lobby* con intereses coincidentes y especulativos. Estas determinan la localización de las inversiones o desinversiones de enormes sumas de capital que pueden provocar, como se ha visto en numerosas ocasiones, efectos desestabilizadores en la economía y en las decisiones políticas que la condicionan.

Una estimación modesta como la de Zucman, calcula un patrimonio financiero mundial por valor de 73 billones de euros en 2013 de los cuales un 8%, nada menos que 5,8 billones de euros, están depositados en espacios *offshore*⁴.

En lo que se refiere a la seguridad nacional, la mayor aportación real de los papeles de Panamá es que permite dibujar una cartografía financiera global. En ella cada país puede obtener datos relevantes sobre su posición y papel en la red. Le permite asimismo identificar algunas de las grandes fortunas y empresas evasoras de impuestos que residen en su territorio. Conocer los canales de dinero negro puede permitir a las unidades de inteligencia financiera, así como a los organismos encargados de vigilar los delitos financieros, conocer entre otras cuestiones los sistemas nacionales de corrupción económica, blanqueo de capitales y en determinados Estados, las redes de financiación de narcotráfico y terrorismo internacional. Desde una perspectiva estratégica, vincula las mismas en el contexto de relaciones políticas y geoeconómicas entre Estados y grandes regiones, desde una perspectiva diferente a la utilizada habitualmente.

Uno de los ejemplos más significativos sobre los efectos geopolíticos de la inestabilidad financiera está en la reciente intervención de la economía griega. En 2015, en plena crisis

³ Milesi-Ferretti, G. M. (2017). Global capital flows and external positions since the global financial crisis. IFC Bulletins chapters, 42.

⁴ Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2017). Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality (No. w23805). National Bureau of Economic Research.

de liquidez y crecientes presiones por parte del BCE y el resto de la Troika, Alexis Tsipras presidente del Gobierno griego, miembro de la OTAN y de la UE, decide viajar a Moscú como elemento de presión para buscar alternativas a las duras condiciones impuestas en el Memorándum de Entendimiento facilitado por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)⁵. La posibilidad de refinanciar su deuda con capital financiero de origen ruso, podría suponer una amenaza directa para el statu quo en el Mediterráneo Oriental, en la medida en que Rusia podría tener una mayor capacidad de influencia a través de Grecia en este espacio político.

Determinadas maniobras financieras no solo pueden servir para desestabilizar Estados, también para consolidarlos. La decisión a comienzos de 2017 por parte Goldman Sachs de adquirir bonos de la compañía estatal de petróleo venezolano PDVSA, ha provocado numerosas tensiones políticas por parte de la opción, ya que se considera un balón de oxígeno y de apoyo al régimen⁶. La posibilidad de *default* en noviembre de 2017 ha precipitado los acontecimientos con el apoyo de Rusia y China al Gobierno de Maduro, flexibilizando las condiciones de pago de la deuda. Naturalmente, esto incrementa la capacidad de influencia de ambas potencias sobre un país clave en Suramérica⁷.

En el caso de la UE, los programas *quantitative easing* (QE) de compra masiva de deuda pública y privada por el BCE también han tenido un impacto en la consolidación política de algunos países europeos⁸. La intervención financiera ha obligado a algunos Estados a disminuir drásticamente su política social y a realizar una dura devaluación salarial⁹. Estos elementos pueden estar detrás de la aparición de tensiones sociales, auge de corrientes ideológicas alternativas, e incluso el resurgimiento de repuntes nacionalistas. Una elevada prima de riesgo por impago dificulta la capacidad de financiación de los Estados, y esto influye de forma decisiva en su margen de actuación política y su estabilidad interna.

Estos son solo algunos de los numerosos ejemplos donde el capital financiero no solo desempeña un papel importante en la economía, sino que traslada su capacidad de influencia al ámbito político y por supuesto de forma directa al resto de la sociedad. La

⁵ https://elpais.com/internacional/2015/02/05/actualidad/1423166185_296826.html

⁶ https://elpais.com/internacional/2017/05/29/america/1496030166_443065.html

⁷ <http://www.elmundo.es/internacional/2017/11/15/5a0c85e0e5fdea4a108b469b.html>

⁸ Orviska, M., & Hudson, J. (2017). Quantitative Easing in the Eurozone. In *Economic Imbalances and Institutional Changes to the Euro and the European Union* (pp. 143-159). Emerald Publishing Limited.

⁹ Ver por ejemplo González, E. J. (2016). Por qué debe sobrevivir el Euro. *Revista Internacional de Economía y Gestión de las Organizaciones*, 1(1).

capacidad de control y supervisión de los flujos financieros transnacionales, y en especial las fugas de capital a paraísos fiscales están en el epicentro de este problema.

Estructura espacial de los flujos transnacionales hacia centros financieros «offshore»

Naturalmente, los Gobiernos han tomado desde hace décadas buena nota de esta situación y han desarrollado algunas iniciativas que obstaculice la posibilidad de evasión fiscal. La medida más importante ha sido el desarrollo del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) en Estados Unidos, que entró en vigor en 2013. Esta ley obliga a identificar a todos aquellos ciudadanos y residentes que tienen depósitos en el exterior al IRS, la autoridad fiscal norteamericana en esta materia¹⁰.

La idea central de la FATCA se ha desarrollado a otros espacios. En la UE destaca el *Common Reporting Standard* (CRS) un intercambio europeo de información sobre transacciones financieras desarrollado al amparo de la Directiva 107/2014/UE. Este acuerdo permite realizar un intercambio automático de información (IAI), un aspecto absolutamente clave en esta cuestión, ya que registra y comunica los movimientos financieros de capital producidos entre los bancos localizados en sus respectivos territorios.

En el caso español, existen diversos instrumentos de supervisión del fraude fiscal, evasión y blanqueo de capital. El principal responsable es el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias de España (SEPBLAC), una unidad de inteligencia financiera encargada de supervisar este tipo de actuaciones. Junto a este organismo destaca la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF), dependiente de la agencia tributaria y la fiscalía anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia. La atención e importancia de este asunto se pone de manifiesto en la Estrategia Española de Seguridad 2017 (EES), donde se determina como objetivo prioritario la seguridad económica y financiera. La línea de acción más significativa en este contexto es la *mejora del intercambio de información internacional como herramienta para la prevención y la lucha contra el fraude fiscal*¹¹.

Hasta el momento no ha sido difícil evitar algunos de estos controles internacionales por parte de numerosos expertos en fiscalidad que buscan sistemáticamente las

¹⁰ http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO85-2014_FraudeFiscal_DanielCoronas.pdf

¹¹ <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017->

denominadas *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). Se trata de una disminución de la base imponible causada por la fuga ilegal de capitales causadas por inconsistencias entre diferentes sistemas impositivos. Son estrategias diseñadas para localizar lagunas y debilidades en los sistemas de control financiero internacional con objeto de facilitar la tan deseada movilidad de capital. La Cumbre del G-20, celebrada en San Petersburgo en 2013, abordaba esta cuestión proponiendo quince medidas concretas para evitar este fenómeno, como es el abuso en el desarrollo de convenios de doble imposición. Esta medida, *a priori* favorable para el desarrollo del comercio, se ha convertido en una herramienta perfecta para que no sean declaradas en ninguno de ellos, permitiendo así evadir impuestos y trasladar beneficios a aquellos países con menor carga fiscal¹².

Una parte de esta red global de evasión ha salido a la luz gracias a la filtración de los papeles de Panamá. En ella figuran datos reservados sobre 214.000 sociedades financieras *offshore* y su estructura de relaciones internacionales. Se ha depurado la información obtenida, lo que ha permitido elaborar una base de datos geográfica donde se puede determinar el número y la tipología de conexiones financieras que existe entre los países donde residen las grandes fortunas y los paraísos fiscales. El número de conexiones financieras internacionales de toda la red supera 1.300.000 registros, muchos de los cuales corresponden a una misma sociedad con relaciones entre múltiples empresas de distintos países. En 750.000 de ellos figura el registro sobre su lugar de origen y destino, que ha permitido establecer su cartografía y análisis espacial.

La morfología de la red resultante es compleja. No se trata de una simple conexión origen-destino donde un ciudadano o una empresa realizan una transacción a un paraíso fiscal para ocultar el capital o evadir impuestos. Se ha desarrollado una arquitectura compuesta por varios nodos, localizados en distintos países y formada por miles de empresas tapadera que sirven para hacer más compleja la investigación sobre la

1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf

¹² http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2015_05.pdf

circulación espacial del capital e identificar quién es en realidad el dueño final del mismo (figura 1).

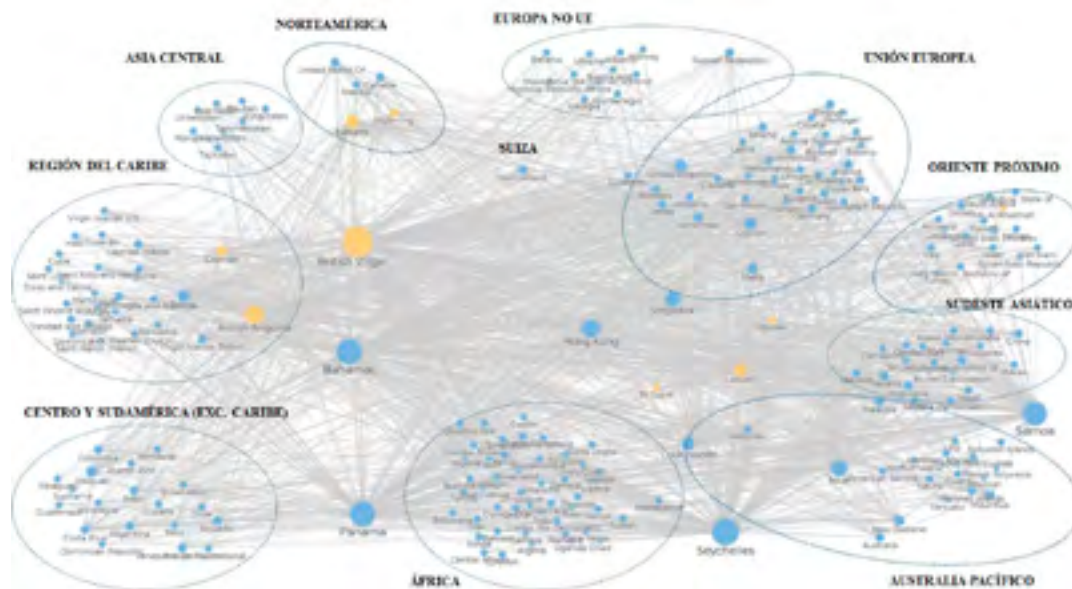


Figura 1: Conexiones financieras internacionales entre regiones globales y centros «*offshore*». Fuente: ICIJ (2016). Papeles de Panamá y elaboración propia.

La maraña espacial de conexiones financieras es enorme, debido en parte a su propia lógica. La multiplicación de nodos territoriales entre diferentes paraísos fiscales y centros financieros internacionales es lo que permite dificultar el seguimiento de los depósitos, tanto en origen como en su destino. Todas las grandes regiones mundiales tienen espacios de influencia *offshore* de referencia, interconectados entre sí y por medio de un reducido número de centros financieros internacionales donde se localizan los verdaderos creadores y responsables de la red financiera internacional. Estamos hablando de empresas como HSBC, Credit Suisse, Citigroup, Bank of America o JP Morgan entre otras. Son grandes entidades bancarias y sociedades financieras que cuentan con numerosos expertos capaces de diseñar y gestionar esta red.

Las islas Vírgenes Británicas es, con diferencia, el principal punto de destino de las sociedades gestionadas por Mossack Fonseca. La centralidad de ese nodo absorbe relaciones con 199 Estados diferentes. Por tanto su capacidad de influencia abarca a todos los países del mundo. Otros nodos con elevada centralidad son Hong Kong, Seychelles, Bahamas, Samoa y la propia Panamá, esta última por motivos evidentes. Su centralidad absorbe a más del 90% de países del mundo, que tienen, directa, o

indirectamente, conexiones con estos centros financieros *offshore*. La desagregación del espacio financiero de Reino Unido entre las islas del canal y sus posesiones infravalora su centralidad. Si sumamos todos esos puntos hacen de Reino Unido y China, con sus respectivas plazas en Hong Kong, y China continental, los países con mayor centralidad en la cartografía financiera mundial.

Conviene advertir que la filtración corresponde a relaciones acumuladas a lo largo de cuatro décadas. Estos nodos no coexisten al mismo tiempo, y en muchos casos se encuentran inactivos durante largos periodos. Otra cuestión diferente es que puedan ser reactivados de nuevo en el momento en que se necesite una nueva sociedad localizada en un micro Estado que cuente con una legislación opaca o favorable a una determinada transacción. Es en este momento cuando se pone en funcionamiento esa parte de la red, desplazando capital de un punto a otro a través de distintos países o con testaferros que viven a miles de kilómetros donde se localiza la sociedad de destino.

La circulación espacial del capital es compleja porque eso dificulta su seguimiento, facilita el secreto bancario y obstaculiza los procesos de intercambio de información financiera entre países, una cuestión crítica para prevenir el fraude fiscal¹³. Esto es un fenómeno relativamente bien conocido, aunque determinar con este detalle las conexiones espaciales solo ha sido posible gracias al confidente que ha filtrado esta información y el trabajo desarrollado posteriormente por los medios de comunicación.

Menos conocido es el impacto geopolítico que ejerce este tipo de estructuras sobre los países afectados. ¿Esto supone que las islas Vírgenes Británicas, Bahamas o Seychelles pueden ejercer influencia política en terceros países? Probablemente no. Su función es meramente instrumental y no parece que desempeñen en el contexto internacional otro papel distinto, y relevante, al que le corresponde.

La verdadera influencia política se traslada a los territorios donde se toman las decisiones de movilidad del capital. Son en los grandes centros financieros internacionales como la City de Londres, Hong Kong, Shanghái o Nueva York donde residen los cerebros de esta geografía de los flujos transfronterizos. En el caso del rescate griego, Yanis Varoufakis, ministro de Economía de Grecia en 2015, tuvo que visitar la City para explicar a los grandes inversores su programa de reformas. La dependencia política de Grecia con

¹³ García, F. J. (2016). Blanqueo de capitales y Derecho internacional. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, 216-230.

respecto a ellos es evidente en la media en que son los que gestionan una parte importante de su deuda en el mercado secundario¹⁴.

El impacto de la fuga de capitales en la cohesión nacional

Existe una escasa información sobre el impacto que los movimientos internacionales de capital hacia paraísos fiscales generan en las arcas públicas. Se trata de un tema de gran interés e importancia estratégica, especialmente en materia de política interior, pero la escasez de datos y en muchas ocasiones su fiabilidad no permite realizar un análisis riguroso sobre la interacción de ambos fenómenos.

Parece bastante evidente que la fuga de capitales recae principalmente sobre los segmentos sociales que concentran un mayor volumen de capital, sean estos ciudadanos o grandes empresas. Las numerosas filtraciones sobre importantes personajes políticos, y de otros espacios sociales quizás enmascara un hecho importante. El proceso de evasión de capital a paraísos fiscales no es una cuestión puntual que afecta a un reducido grupo de personas más o menos conocidas, sino que se trata de un fenómeno generalizado entre las clases altas de todos los países.

Los datos filtrados evidencian conexiones financieras internacionales con prácticamente todos los países del mundo, por lo que se trata de un fenómeno global. Aparece incluso en regímenes de corte comunista, como es el caso de Corea del Norte, o en Estados críticos para la seguridad internacional como es el caso de Cuba, Nigeria, Siria o Irán. Hay registros en países ricos, pero también entre los más pobres del mundo, como es el caso de Sudán o Haití. La evasión de capitales es un fenómeno generalizado para el que no existe religión, cultura o régimen dominante. Absolutamente todas las clases altas del mundo, sean suníes, chífes o budistas; europeos o africanos, parecen compartir el mismo interés.

Se trata en cualquier caso de un problema global, y debe tener una respuesta global. La flexibilidad que existe en la movilidad del capital limita la eficacia de medidas individuales que, con mayor o menor entusiasmo, implementan los países para revertir esta situación. Un reciente estudio realizado por Alstadsæter, Johannesen y Zucman revela que aproximadamente un 10% del PIB está oculto en paraísos fiscales, sin embargo, por regiones la proporción es muy diferente. Escandinavia es la región mundial con la cifra

¹⁴ <https://www.theguardian.com/business/2015/jan/29/greek-finance-minister-yanis-varoufakis-visit-london>

más baja. En Europa continental se estima que representa un 15%, mientras que en los países del golfo Pérsico, Rusia y determinadas economías de América Latina alcanza nada menos que el 50%¹⁵.

La primera consideración sobre estos datos revela la existencia de un importante desequilibrio espacial. ¿Puede mantenerse un estado de bienestar y una mínima política de cohesión y corrección por la vía fiscal de las desigualdades cuando la mitad de la riqueza se encuentra oculta en paraísos fiscales? La respuesta es no, el problema es que con esta referencia el dato de un 15% en Europa podría *a priori* parecer favorable, pero en este caso tampoco. Se trata de unos datos muy recientes, sorprendentes por su magnitud, y tal vez hay que tratar con cierta prudencia porque de ser así, dejan en evidencia las profundas desigualdades entre las clases altas y el resto de la sociedad.

El segundo aspecto destacado es la imposibilidad de poder construir un sistema de evasión que cuente con una oposición real del Estado. Se ha reclamado de manera insistente por numerosos especialistas medidas concretas contra la evasión fiscal que han sido sistemáticamente ignoradas por la mayor parte de los países. Sistemas de intercambio automático de información entre países; registros públicos sobre depósitos financieros internacionales; refuerzo de las unidades de inteligencia financiera; mayor coordinación entre el espacio político, jurídico y de seguridad; mayor transparencia en el acceso a la información de los flujos de capital; incremento de los plazos de prescripción de los delitos financieros o una protección legal y personal de los *whisperblowers* o de periodistas que hacen trabajos de investigación sobre esta materia son solo algunas de las múltiples medidas que pueden tomarse al respecto y que no parece haber un interés real en aplicarlas¹⁶. La recurrente excusa del derecho a la privacidad no puede ser ya un motivo de peso para impedir la adopción de medidas legales y controles financieros mucho más severos de los que se toman en la actualidad.

Pueden darse casos de incompetencia política o técnica en determinados momentos sobre la capacidad de control de los flujos financieros internacionales. Son procesos muy complejos de conocer y más aún de controlar. El problema radica en que este fenómeno tiene una dimensión global, afecta en mayor o menor medida a todos los países y sistemas fiscales del mundo, por lo que la incompetencia es un argumento menor. La

¹⁵ Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (*op. cit.*, 2017).

¹⁶ Como sucedió el pasado mes de octubre con el asesinato en Malta de la periodista de investigación Daphne Caruana Galizia.

inacción, dejación o baja regulación de los controles financieros internacionales está en el fondo de esta cuestión. En Estados frágiles se puede incluso producir una connivencia de intereses entre poder político, status social y niveles de riqueza que afecta directamente a la cohesión del Estado, su solvencia financiera y la posibilidad de implementar mejoras sociales al gran conjunto de la población.

El diseño de una estructura institucional con recursos suficientes para la redistribución de riqueza es poco menos que una utopía cuando las grandes fortunas evaden sistemáticamente este volumen de capital. Las cargas del Estado se hacen costosas para la clase media, la única que está en la actualidad en situación real de contribuir a la cohesión social. En los momentos de crisis económica como la actual, que ha afectado cuantitativa y cualitativamente a este espectro social, deforma los principios de cohesión y solidaridad proclamados en la mayor parte de las constituciones europeas.

Considero que los organismos competentes en materia de seguridad nacional pueden jugar un papel importante para mantener la integración social, en el seguimiento, identificación y desmantelamiento de estas redes de terrorismo financiero. Existen diversas opciones en este campo que tal vez convendría explorar con mayor detenimiento. Por ejemplo, la posibilidad de monitorizar los flujos de capital con el exterior, a través de un incremento en los sistemas de control de depositarios de valores como Iberclear, Clearstream, Euroclear o el norteamericano Depository Trust Company (DTC) puede ser un valioso instrumento de control para la supervisión de transacciones internacionales sospechosas. Estos organismos son los encargados entre otras cuestiones de registrar e identificar a los propietarios de los títulos, valores o la composición patrimonial de las sociedades de inversión colectiva.

El desarrollo y consolidación de unidades de inteligencia financiera con personal altamente especializado en la monitorización de estos flujos financieros transnacionales, identificando los verdaderos propietarios de las numerosas sociedades que participan en determinados movimientos de capital es solo una de las diferentes opciones que se podrían barajar al respecto. La coordinación de los mismos con organismos como la fiscalía anticorrupción, hacienda o tesoro de los respectivos Estados podrían incrementar la lucha contra la corrupción y el fraude. Su capacidad de acceso a información privilegiada le pone en una posición favorable para perseguir y denunciar no solo a los individuos y empresas que evaden capital, sino a las sociedades financieras de guante blanco que, a través de maniobras imaginativas de ingeniera fiscal, suponen una

inagotable fuente de obstrucción al desarrollo económico y social del Estado. Su contribución a reforzar la calidad de las instituciones públicas, la mejora de los principios democráticos y el apoyo a los sectores más desfavorecidos de la sociedad puede ser muy relevante para el desarrollo social.

Los datos que figuran en los papeles de Panamá reflejan que se trata de una cuestión de Estado, no de casos aislados o excepcionales sino que lo que se da es un fenómeno de fraude generalizado en un determinado espectro social. No es por tanto un hecho aislado o puntual realizado por un pequeño conjunto de sociedades o de ciudadanos con rentas muy elevadas. El análisis espacial de todos los residentes y sociedades que han evadido capital revela que, de forma sistemática y prácticamente sin excepciones, se localizan en los barrios residenciales y complejos turísticos más lujosos del mundo. La utilización de paraísos fiscales no es un fenómeno generalizado a todas las capas sociales por motivos evidentes. Se concentran sin prácticamente excepciones en torno a las clases de mayor renta, que utilizan esta arquitectura financiera para evitar entre otras cosas el pago de impuestos. El mayor problema es que impide la redistribución de riqueza al resto de la sociedad a través del sistema impositivo progresivo.

En efecto, la figura 2 revela el amplio impacto territorial de este fenómeno. Se ha georreferenciado la localización espacial de grandes fortunas y sociedades que figuran en los papeles de Panamá con objeto de identificar si existe un patrón espacial determinado¹⁷. Para comprender bien la dimensión del fenómeno hay que entender que se trata de una información de un único despacho de abogados, hay otras sociedades financieras de gran tamaño que manejan carteras de clientes de mayor tamaño por número de clientes y capacidad financiera que la de Mossack-Fonseca¹⁸. Esto supone que el mapa de fraude financiero aquí representado solo es una pequeña parte de la realidad.

En el caso de Taipéi la distribución espacial de conexiones *offshore* se extiende a lo largo de toda la ciudad, con especial incidencia en el distrito financiero de Xinyi, la expansión financiera situada en el distrito norte de Beitou o la zona de Zhongzhen, en el centro de la ciudad. La distribución espacial en Hong Kong obedece a las limitaciones urbanas de

¹⁷ Las deficiencias en los datos correspondientes a la dirección declarada han permitido georreferenciar solo un 60% de todos los datos disponibles, por lo que el mapa final es muy superior al que se encuentra aquí reflejado.

¹⁸ Son los casos de Appleby, Bedell, Carey Olsen, Conyers Dill & Pearman, Harneys, Maples and Calder o Mourant Ozannes, Ogier y Walkers entre otros.

la propia isla. La localización es más acusada en las inmediaciones del exclusivo barrio de Victoria Peck, uno de los más caros del mundo. Junto a este espacio destacan los distritos Central, Wan Chai y Tsin Sha Tsui en el continente.

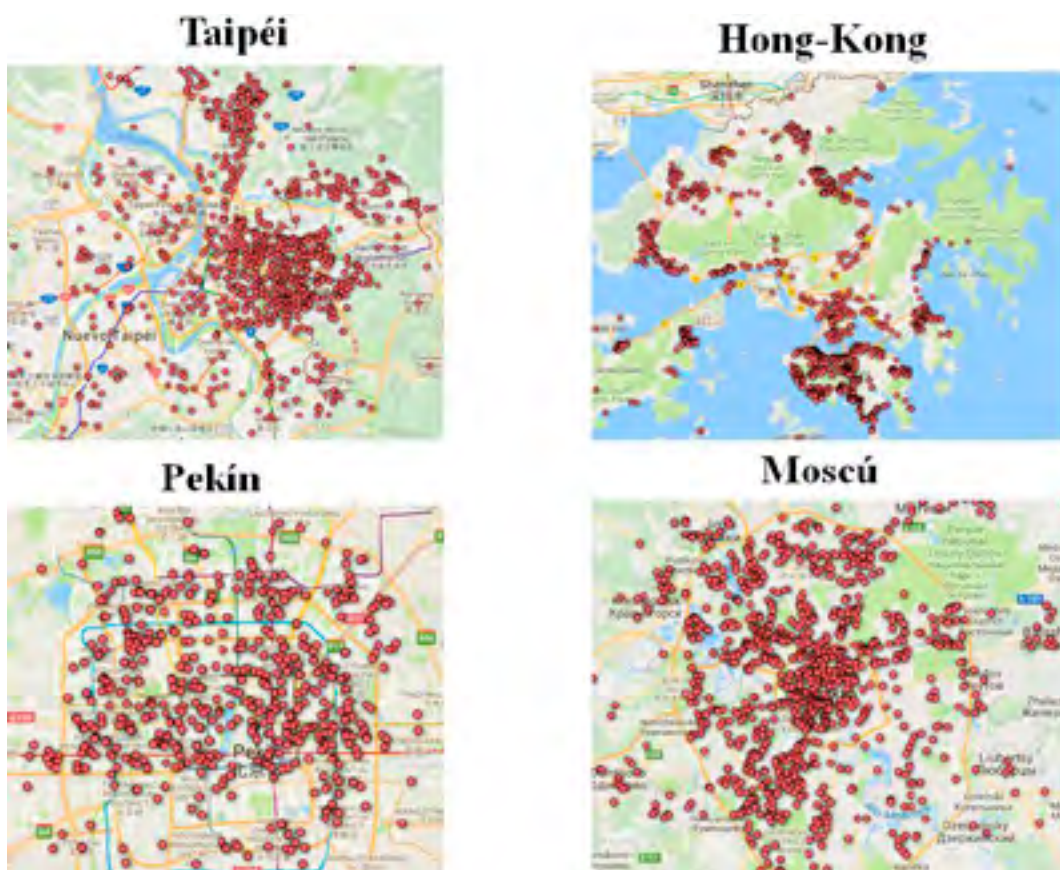


Figura 2: Localización de residentes y sociedades que figuran en los papeles de Panamá.
Fuente.: ICIJ (2016). Papeles de Panamá y elaboración propia.

En Pekín la descentralización espacial es muy elevada, situando puntos en prácticamente la totalidad del centro urbano, aunque la concentración de los mismos en torno a su espacio financiero —Beijing Financial Street y distrito de Chaoyang— es más acusada. Otros distritos de alto *standing*, situados casi todos en el anillo 2 y 3 de los sectores norte y este, presentan una elevada concentración de residentes de clase alta con intereses en paraísos fiscales.

Sin embargo, Moscú es la ciudad donde existe una mayor dispersión de la nube de puntos sobre el territorio. El mapa de localización de individuos relacionados con centros financieros *offshore* está completamente disperso por toda la ciudad. Tiene densidades

solamente comparables a Londres y Hong Kong, y su mayor concentración se sitúa en torno a los distritos de Arbat, Khamovniki y Yakimanka. Este mapa sería coherente con los datos que apuntan al enorme volumen de desvío de capitales hacia paraísos fiscales que se produce en Rusia.

Algunas anotaciones sobre el impacto de los paraísos fiscales en las relaciones internacionales

La segunda dimensión que considero importante en esta cuestión está ligada al impacto que los circuitos financieros internacionales tienen sobre las relaciones políticas entre Estados. Es un hecho conocido y suficientemente documentado que las relaciones comerciales determinan una parte importante de la política internacional. Sin embargo, la cartografía de relaciones financieras entre países y paraísos fiscales ha sido, al menos hasta el momento, difícil de establecer.

Algunos estudios señalan la existencia de cinco grandes *hubs* financieros mundiales: Países Bajos, Reino Unido, Irlanda, Singapur y Suiza, que canalizan la mayor parte de las inversiones hacia una amplia red de centros financieros *offshore* especializada en múltiples y complejos productos legales y financieros¹⁹.

Desde estos nodos se diseña e implementa un mapa de relaciones globales compuesto por oscuras sociedades instrumentales controladas por grandes bancos internacionales, que en la mayor parte de los casos no son más que documentos legales sin infraestructura o personal real. Se localizan frecuentemente en múltiples países con objeto de obstaculizar la identificación de los verdaderos propietarios del capital. Esto provoca situaciones absurdas donde una única persona puede ser el director nominal de 25.000 sociedades diferentes, como se ha visto en paraísos fiscales como Jersey o las islas Vírgenes Británicas.

El problema que se plantea desde esta perspectiva para la seguridad nacional se desplaza a una dimensión externa ligada a las relaciones entre Estados y corporaciones. No se trata en realidad que los grandes *hubs* ejerzan como Estado una influencia política por su ventaja comparativa como centro financiero internacional. La capacidad de presión es ejercida por la red de grandes consorcios financieros que gestionan enormes

¹⁹ Garcia-Bernardo, J., Fichtner, J., Heemskerk, E. M., & Takes, F. W. (2017). Uncovering Offshore Financial Centers: Conduits and Sinks in the Global Corporate Ownership Network. arXiv preprint arXiv: 1703.03016.

fondos soberanos y tienen capacidad de decisión real sobre cómo y dónde se puede o no invertir. El Tesoro de Estados Unidos publica información relevante sobre tenedores extranjeros de deuda pública, y es relativamente sencillo conocer quién adquiere o no sus emisiones y analizar la capacidad de influencia política de países como China o Japón que poseen una parte importante de la deuda norteamericana.

Esto no ocurre así en Europa, donde el Banco Central Europeo es muy reacio a la hora de ofrecer información sobre los tenedores extranjeros de la deuda pública emitida por los bancos centrales de cada uno de los países miembros. En este caso se publican datos agregados como la proporción de tenedores por grandes regiones, que impiden realizar un análisis sobre la capacidad de influencia exterior de los tenedores de deuda emitida por países de la UE.

Conclusiones

La geografía financiera en materia de evasión de capital es una disciplina que considero puede ser importante para la seguridad nacional. En la actualidad se están realizando diversos esfuerzos por medio de acuerdos internacionales para combatir este fenómeno, especialmente en materia de control y detección de flujos transfronterizos ligados al terrorismo, narcotráfico o crimen organizado.

No obstante, los resultados obtenidos en el análisis espacial de los papeles de Panamá, ponen de manifiesto el creciente protagonismo que la fuga de capitales tiene en la consolidación y funcionamiento de las instituciones estatales. La consolidación de estos acuerdos, así como la implementación de mayores esfuerzos en las unidades de inteligencia financiera pueden facilitar la detección del fraude fiscal.

Su influencia tiene una doble vertiente. Afecta al tejido y cohesión social de aquellos Estados más frágiles donde el impacto de la fuga de capitales es mayor, provocando una inestabilidad financiera y una reducción sustancial en su capacidad de corrección de desigualdades sociales y mejora del funcionamiento del estado de bienestar. Su parámetro exterior está ligado a la creciente vulnerabilidad que los Estados con dificultades financieras tienen con respecto a los grandes bancos y sociedades globales. Estas en muchos casos pueden determinar a través de decisiones estratégicas,

especialmente en compra y venta de deuda pública, la posibilidad de supervivencia o caída de Gobiernos.

Los organismos responsables en materia de seguridad nacional podrían tener un papel relevante en este proceso, monitorizando los flujos financieros transnacionales sospechosos e identificando la cadena de sociedades instrumentales que participan.

Una mejor gobernanza pasa sin duda por un mayor control y regulación de los mercados financieros, que han demostrado durante la crisis su capacidad para poder influir decisivamente en su soberanía, y en ajustes económicos que han tenido un profundo impacto social. Se trata de un problema global y las medidas para hacerle frente deben de ser igualmente globales. Las diferencias territoriales juegan un papel determinante a la hora de comprender este fenómeno y tomar medidas eficaces.

*Juan Carlos Fernández Cela**
Geógrafo, investigador
Universidad Complutense de Madrid