

*Eduardo Alcalde Gutiérrez\**

*Luis Rodríguez Soler\**

## **LAS PERSONAS EXPUESTAS POLÍTICAMENTE Y LA PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALS**

La posibilidad de que personas que tienen una responsabilidad pública (o personas expuestas políticamente), puedan intentar utilizar el sistema financiero para dar apariencia de legalidad a aquellos ingresos obtenidos de actividades incluidas dentro de lo que conocemos como corrupción, permite realizar un análisis de la relación entre ésta y el blanqueo de capitales, y de los instrumentos con los que deben dotarse las entidades financieras para evitar ser utilizados en dicho proceso. En ese sentido es útil analizar la normativa vigente en esta materia y las posibilidades de mejora en el tratamiento de las mismas en las políticas de prevención del blanqueo de capitales.

**Palabras clave:** corrupción, políticos, sistema financiero, FATF-GAFI, normativa.

**Clasificación JEL:** D73, G21, G28.

### **1. Introducción**

La existencia de actuaciones corruptas por parte de los funcionarios públicos y de los políticos plantea importantes problemas que son objeto de análisis y de persecución por parte tanto de organismos internacionales como de los Gobiernos nacionales.

Uno de esos problemas es, precisamente, la posibilidad de que las ganancias obtenidas de dicha corrupción, por las denominadas personas expuestas políticamente (PEP), obtengan apariencia de legalidad a través de la utilización de, sobre todo, el sistema financiero, existiendo, por tanto, una clara vinculación con el blanqueo de capitales a todos los niveles.

Por ello, en nuestro análisis vamos, en primer lugar, a destacar la importancia del problema de la corrupción, así como sus efectos y su relación con el citado blanqueo de capitales para, posteriormente, analizar cuál es el tratamiento que, tanto los estándares internacionales como las normativas nacionales, aplican al control de las PEP en esta materia, estableciendo, finalmente, algunas conclusiones que puedan mejorar el mismo y, por tanto, puedan reducir los riesgos que asumen las entidades financieras<sup>1</sup> sobre ▷

\* Profesor Adjunto de Economía, Facultad de Derecho, Universidad CEU San Pablo.

\*\* Experto en Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo. Vicepresidente de INBLAC - Instituto de Expertos en PBC/FT.

Versión de octubre de 2013.

<sup>1</sup> Las referencias que hagamos en el artículo a «entidades financieras» deberán interpretarse en un sentido más amplio a los efectos de la prevención. Las propias legislaciones así lo están constataando y regulando. La propia Ley 10/2010 de 28 de abril que regula la prevención en España establece en su artículo 2 un amplio catálogo de los denominados «sujetos obligados». Dicha ley prevé la necesidad imperativa de que no sólo la banca establezca sistemas preventivos, pues la proliferación de controles internos en la materia por parte de la mayoría de las entidades financieras desde la ley precedente (1993), ha «obligado» al blanqueador a migrar a otras industrias o sectores donde el control de efectivo era o es más laxo. Es por ello que la lectura del citado artículo 2 mostrará al lector todo el catálogo de sectores afectados y obligados a implantar sistemas de prevención, siendo penalizado su no cumplimiento.

todo, y el resto de entidades y compañías de toda índole que pueden verse afectadas por actividades de blanqueo o canalización de financiación del terrorismo en sus relaciones comerciales con las citadas PEP<sup>2</sup>.

## 2. Corrupción y blanqueo de dinero

La corrupción de funcionarios públicos y autoridades (a distintos niveles) es un problema actual, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados y, por tanto, en España implica la necesidad de una actuación tanto desde un punto de vista nacional como desde un enfoque internacional.

Si bien nuestro objetivo en este artículo es analizar dicha corrupción desde la perspectiva de su relevancia en las medidas contra el blanqueo de capitales<sup>3</sup> y, sobre todo, desde la importancia que las entidades financieras deben darle a las PEP<sup>4</sup> en sus políticas de prevención del citado blanqueo, no es menos cierto que conviene en este punto realizar un análisis de la corrupción en general y de sus implicaciones, sobre todo económicas.

<sup>2</sup> Si bien PEP es el término de acepción internacional más comúnmente utilizado, en España la transposición de la regulación ha acuñado un nuevo término que define el mismo concepto: «*PRP: persona con responsabilidad pública*». Podemos usar en nuestro país ambos términos para definir este concepto.

<sup>3</sup> Con el fin de evitar una reiteración de los términos, a lo largo del presente artículo debe considerarse que cuando nos referimos a la lucha contra el blanqueo de capitales se incluye también la realizada contra la Financiación del Terrorismo y, desde la modificación de los estándares internacionales en 2102 (FATF, 2012c), la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

<sup>4</sup> Ver definición exacta del concepto en GAFI/FAFT (FATF, 2012c): «*Las PEP extranjeras son los individuos que desempeñan o han desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero, por ejemplo, Jefes de Estado o de Gobierno, altos cargos políticos, altos funcionarios gubernamentales, funcionarios judiciales o militares, altos ejecutivos de empresas de propiedad del Estado, funcionarios importantes de partidos políticos.*

*PEP Locales son los individuos que desempeñan o han desempeñado en el país funciones públicas importantes, por ejemplo, Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alta jerarquía, altos funcionarios gubernamentales, funcionarios judiciales o militares, altos ejecutivos de las empresas de propiedad estatal, funcionarios importantes de partidos políticos.*

*Las personas que desempeñan o han desempeñado una función destacada en una organización internacional son los miembros de la alta dirección, es decir, directores, directores adjuntos y los miembros de la Mesa Directiva o funciones equivalentes. La definición de personas políticamente expuestas, no se destina a cubrir rango medio o personas más junior en las categorías anteriores».*

La corrupción no es un concepto sencillo de definir, ya que abarca un amplio espectro de actuaciones realizadas por personas con cargos públicos, además de la complejidad incorporada por la variedad de perspectivas disciplinarias y profesionales que lo estudian (abogados, jueces, fiscales, políticos, economistas, sociólogos, periodistas, etcétera) (Alcaide, 2005). Así, en sentido amplio, podemos entender por corrupción en el contexto de este artículo, todas aquellas actividades que utilizan funcionarios públicos para obtener una ganancia privada, incluyendo dentro de las mismas tanto la pequeña corrupción o corrupción sistémica (en la que funcionarios u otro personal reciben dinero para realizar o dejar de realizar sus funciones a favor de un tercero), como la gran corrupción en la que los políticos situados en niveles de decisión del Gobierno usan su posición para enriquecerse ellos mismos, o sus familiares y allegados (Financial Action Task Force –FATF–, 2011). Por tanto, incluye la percepción de sobornos y comisiones, así como el desvío de fondos desde los presupuestos públicos o la utilización de su influencia en la promulgación de leyes en beneficio de otros grupos de poder.

Por otro lado, además de los significativos efectos de la corrupción sobre aspectos tan variados como la criminalidad transnacional, la pobreza, la inestabilidad política y la calidad democrática de los países que la sufren, debemos destacar desde nuestra perspectiva los producidos sobre la economía. En este sentido, existen numerosas evidencias empíricas de que la corrupción reduce el nivel de inversión privada, afecta negativamente a la calidad y la cantidad de infraestructuras públicas (al desviarse partidas del presupuesto público hacia gastos con un menor efecto multiplicador), reduce los ingresos fiscales y la eficiencia del sistema financiero. Así mismo, tiene un impacto negativo sobre los gastos sociales, el desempleo y la fuga de capitales (FATF, 2011).

Además, y también como resultado de lo anterior, tiene un impacto demoledor sobre el desarrollo económico sostenible (Villoria y Jiménez, 2012; ▷

Alcaide 2005), sobre la competitividad y sobre el ingreso per cápita.

Todo lo dicho anteriormente demuestra hasta qué punto es necesario que los distintos países, individualmente y de forma conjunta, establezcan todas aquellas medidas que permitan reducir este fenómeno, teniendo en cuenta que no solo afecta a los países en desarrollo, sino también, y de forma importante, a los países más desarrollados, sobre todo en el sur de Europa (Kaufmann, 2005).

Desde el punto de vista de nuestro objeto de estudio, es decir, de la relación existente entre la corrupción, y por tanto las PEP, y el blanqueo de capitales, debemos establecer una primera condición y es que, frente a otras actividades delictivas como el narcotráfico o el tráfico de armas, en las cuales, en ocasiones, puede no ser necesario el blanqueo de los ingresos, pudiendo pasar estos desapercibidos para las fuerzas de seguridad; en el caso de la corrupción, el funcionario público que obtiene ingresos extraordinarios por esa vía debe necesariamente, con el fin de no llamar la atención, reincorporarlos al circuito económico legal para poder usarlos con cierta tranquilidad (Ferré, 2002); es decir, debe dar apariencia de legalidad a dichos ingresos. Por ello, los distintos foros internacionales en esta materia dan una gran importancia a las políticas de prevención del blanqueo de capitales (PBC) como instrumento de lucha contra la corrupción.

En este sentido, la aplicación de una correcta política de PBC favorece la lucha contra la corrupción debido, fundamentalmente, a tres elementos (Sharman y Chaikin, 2009):

1. Servir de mecanismo para reunir una gran cantidad de información de carácter financiero. Efectivamente, el desarrollo de la citada política por parte de los sujetos obligados, principalmente, instituciones financieras<sup>5</sup>, permite a las autori-

dades obtener unos importantes flujos de información que, si bien individualmente considerados parecen poco relevantes, en manos de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF)<sup>6</sup> pueden constituir un poderoso instrumento para el control de la corrupción, además de otras actividades delictivas.

2. Por la posibilidad que dichas políticas de PBC conceden para congelar e incluso confiscar las ganancias producidas por la actividad delictiva, reduciendo así los incentivos para su realización.

3. Por el reforzamiento de las políticas nacionales a través de la cooperación internacional en materia de PBC.

Por ello, las políticas de PBC se han convertido en una de las piedras angulares de los esfuerzos en la lucha contra la corrupción y, además, ésta se ha mostrado como una tipología de blanqueo a perseguir y, por tanto, a incluir en los estándares internacionales de PBC (FATF, 2012a). Además, podemos establecer una relación bidireccional entre la corrupción y la prevención del blanqueo de capitales, ya que un correcto diseño de ésta facilita la reducción de la corrupción y, al mismo tiempo, incluir en dichas políticas a las PEP como objetivo de especial seguimiento. Como veremos posteriormente, mejora la lucha contra el blanqueo de capitales, contribuyendo con ello a salvaguardar la integridad tanto del sector público como del sector privado y, sobre todo, desde nuestra perspectiva, del sistema financiero.

Por otro lado, como tipología concreta que puede propiciar el blanqueo de capitales, la corrupción contiene unos riesgos específicos que deben ser tenidos en cuenta por los sujetos obligados a la hora de diseñar sus políticas de PBC. Sin ánimo de ser exhaustivos, dichos riesgos provienen de tres ámbitos (FATF, 2012b):

1. Factores asociados al cliente: hacen referencia a aquellas características del cliente que ▷

<sup>5</sup> Dichas políticas, como veremos posteriormente, incluyen la necesidad de identificar correctamente al cliente, las operaciones que realiza, el beneficiario principal de la actividad, si el comportamiento de dicho cliente con la institución financiera es acorde con la actividad declarada, etcétera.

<sup>6</sup> En el caso de España, esta UIF se denomina Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) y es el encargado de recibir todas las informaciones que los sujetos obligados le reporten sobre sus clientes y su actividad, incluyendo las operaciones sospechosas de blanqueo de capitales.

le convierten en potencial sujeto de alto riesgo de blanqueo de dinero<sup>7</sup>. Dentro de ellos podemos destacar como más vulnerables:

– Las PEP, tal y como hemos mencionado anteriormente.

– Los denominados vehículos corporativos, que incluyen empresas, *trust*, fideicomisos, o fundaciones, asociaciones y las ONG, por ejemplo, en la medida en que, en ocasiones, las PEP corruptas u otro tipo de delincuentes las utilizan para ocultar el verdadero beneficiario principal de las operaciones realizadas, dada la innata opacidad que caracteriza a estas formas jurídicas.

– Los sectores económicos en los que se desarrollan las operaciones, ya que existen algunos más vulnerables a la corrupción, como pueden ser la industria extractiva (sobre todo en países donde su riqueza se fundamenta en la extracción de recursos naturales), o sectores relacionados con el desarrollo de programas públicos de gasto (defensa, salud, grandes infraestructuras o privatizaciones).

2. Factores asociados al país o zona geográfica: es obvio que existen zonas en el mundo en el que la corrupción está más extendida, lo que puede detectarse por su implicación en los marcos internacionales contra la corrupción y el blanqueo de dinero, por la existencia o no de medidas efectivas anticorrupción, por la existencia o no de políticas de transparencia en la actuación pública, etcétera. En este sentido, existen numerosos organismos interesados en medir, aunque ello es difícil y, por tanto, con ciertas limitaciones, el nivel de corrupción de los distintos países en base a diversos parámetros<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Destacamos que nos referimos a la existencia de un riesgo elevado de estar relacionados con la corrupción y no de que todos estos tipos de clientes sean corruptos. Es obvio que la mayoría de los políticos, empresas o sectores de actividad a los que nos referimos realizan principalmente operaciones absolutamente legales. Será la relación de negocio establecida con el cliente la que demuestre si ello es así o no.

<sup>8</sup> Dentro de ellos podemos destacar el Índice de Percepción de la Corrupción de la Organización no gubernamental Transparencia Internacional o el Worldwide Governance Indicators (WGI), uno de cuyos seis indicadores es el control de la corrupción. A título de ejemplo, en el primero, España ocupa el trigésimo lugar (sobre 176 países), muy alejado de los principales países europeos, salvo Italia que ocupa el puesto 72 (Transparency International, 2012). En el caso del WGI el indicador sobre el control de corrupción muestra resultados similares (World Bank Group, 2012).

3. Por último, debemos considerar la utilización de determinados productos financieros o canales que pueden ser utilizados para el blanqueo de las ganancias de la corrupción, como son, entre otros, la banca privada, las transferencias electrónicas, el uso de dinero en efectivo y la banca corresponsal, también utilizados por otras tipologías.

Una vez analizada la importancia de la corrupción para el conjunto de la economía en general, y para la prevención del blanqueo de capitales en particular, salta a la vista la necesidad de establecer controles útiles para evitar que las ganancias obtenidas de dicho comportamiento corrupto puedan alcanzar la apariencia de legalidad perseguida. Por tanto, considerar a las personas expuestas políticamente como clientes de alto riesgo en sus relaciones comerciales es un paso indispensable para alcanzar nuestro objetivo<sup>9</sup>.

Es obvio que tanto los estándares internacionales como las normativas específicas, en nuestro caso las directivas comunitarias y la legislación española en materia de PBC, contemplan este hecho. Sin embargo, en nuestra opinión, la intensidad del control sugerido en dichas normas, sobre todo en lo que se refiere a la definición de PEP, puede, si su cumplimiento es estricto, dejar fuera de dicho control a determinados niveles políticos y, por tanto, abrir una grieta en la lucha contra el blanqueo de dinero y la corrupción.

Sobre este aspecto vamos a profundizar a continuación con el fin de conocer el tratamiento que legalmente debe darse a dichas personas en el ámbito de una correcta política de PBC, destacando, en su caso, las lagunas que se pueden plantear.

### 3. Las medidas de diligencia debida y el control de las PEP

En este epígrafe vamos a hacer hincapié en la manera en que las distintas normas recogen el ▷

<sup>9</sup> Siempre entendiendo que esta consideración no significa que dicha persona sea necesariamente corrupta si no que, simplemente, su posición implica un riesgo potencial superior al estándar que, al igual que otros riesgos, los sujetos obligados deben prevenir.

control de las PEP como elemento de riesgo a la hora de prevenir el blanqueo de dinero. Para ello, en nuestro caso, vamos a referirnos en primer lugar a las recomendaciones realizadas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI o FATF en sus siglas en inglés), para posteriormente analizar cómo se han plasmado las mismas en la normativa comunitaria y, por último, en nuestra legislación nacional.

### 3.1. Las 40 recomendaciones del FATF

El FATF es un organismo intergubernamental, fundado en 1989, y cuyo objetivo es establecer unos estándares internacionales que permitan la efectiva implementación de normas y procedimientos para combatir el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y otras amenazas que acechan al sistema financiero internacional<sup>10</sup>.

Para ello, el FATF, en 1990, publicó sus denominadas «40 recomendaciones» que constituían un marco de referencia para detectar y prevenir el blanqueo de dinero (FATF, 2010). Dichas recomendaciones son objeto desde entonces de una continua revisión y actualización, de tal forma que han sufrido importantes modificaciones en 1996, 2001, 2003 y, más recientemente, en 2012, incorporándose en cada caso nuevos objetivos, como la lucha contra la financiación del terrorismo, nuevas tipologías como la corrupción, o nuevas vulnerabilidades de las ya consideradas.

Uno de los principales elementos dentro de dichas recomendaciones se encuentra en la necesidad de que las entidades tengan un conocimiento suficiente de sus clientes y de sus relaciones comerciales con ellos<sup>11</sup>. Las medidas de diligencia debida aplicables en este ámbito inclu-

yen la identificación del cliente y su verificación documental; la identificación del beneficiario final de las operaciones realizadas; conocer el propósito y la naturaleza de la relación comercial y realizar un proceso de análisis continuo de dicha relación con el fin de contrastar que las operaciones que se están realizando son compatibles con el perfil de riesgo del cliente (FATF, 2003).

Dichas medidas de diligencia fueron recogidas por el FATF desde sus orígenes y deben aplicarse a todos los clientes, entendiendo siempre que en el caso de existir un mayor riesgo de blanqueo de capitales (operaciones extrañas o excesivamente complejas, jurisdicciones de riesgo implicadas, etcétera) la entidad debería aplicar medidas reforzadas y, por tanto, un mayor control.

Sin embargo, no es hasta la revisión realizada en el año 2003 cuando se establecen determinados elementos que incorporan intrínsecamente un mayor riesgo de blanqueo y, entre ellos, el hecho de que el cliente sea una PEP. En este caso se recomienda que, además de las medidas antes citadas, la entidad deba contar con sistemas de gestión de riesgos que permitan saber si un cliente es una persona expuesta políticamente; si es así, que el establecimiento de la relación comercial deba ser aprobado por la alta dirección; tomar medidas razonables para conocer el origen de la riqueza y de los fondos del cliente y llevar una vigilancia más exhaustiva de la relación comercial.

Ahora bien, la cuestión no está en la necesidad de aplicar medidas de diligencia reforzada a las PEP, cuestión que ya destacábamos en nuestro epígrafe anterior, sino en cómo definimos cuando un cliente debe ser considerado como tal.

En ese sentido, la definición incorporada por el FATF en 2003 incluía dentro de las PEP a «*los individuos que desempeñan o han desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero*»<sup>12</sup>, así como a los familiares o asociados cercanos, no incluyendo a personas de rango medio o más bajo. ▷

<sup>10</sup> Aunque no es el único organismo internacional que se ocupa de estas materias, el FATF sí es, quizás, el que orienta las guías de actuación emitidas por otros foros como, por ejemplo, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Grupo Wolfsberg, o el Grupo Egmont, algunas de cuyas consideraciones tendremos en cuenta en nuestro posterior desarrollo.

<sup>11</sup> Lo que se conoce en terminología anglosajona como *Know your Customer* (KYC).

<sup>12</sup> Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alta jerarquía, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, etcétera.

En dicha definición destacan, a nuestro entender, dos aspectos importantes. En primer lugar, la consideración únicamente de PEP extranjeras y, por tanto, no considerando a las nacionales como clientes de mayor riesgo<sup>13</sup>.

En segundo lugar, se excluye con claridad a aquellos individuos con rangos inferiores en la jerarquía de los países. Es cierto que los criterios establecidos por el FATF permiten a las entidades en su aplicación lo que se conoce como un enfoque basado en riesgo<sup>14</sup>, es decir, destinar los mayores esfuerzos en la lucha contra el blanqueo de capitales a aquellos sectores, actividades, operaciones o personas con los que mayor riesgo se asume. La cuestión es hasta qué punto no considerar a estas personas como clientes de alto riesgo puede implicar para la entidad un riesgo reputacional considerable y una laguna importante en su política de PBC<sup>15</sup>.

En nuestra opinión, en ambos casos, estas exclusiones implican un riesgo elevado que, con las modernas herramientas tecnológicas de lucha contra el blanqueo y el fraude, no implicarían un elevado coste y sí redundarían en una mayor seguridad y eficacia<sup>16</sup>.

Este marco se ha visto parcialmente modificado con la última revisión realizada por el FATF de sus recomendaciones (FATF, 2012c) en el senti-

<sup>13</sup> Es cierto que en la nota interpretativa de esta recomendación se alienta a los países a hacer extensivos los requisitos citados a las PEP nacionales pero, es obvio, que no se les consideraba en el mismo nivel de riesgo que a las PEP extranjeras. *Vid.* Nota interpretativa de la Recomendación 6 (FATF, 2003).

<sup>14</sup> Risk Based Approach (RBA) en sus siglas en inglés. Para una mayor información sobre este enfoque puede verse un informe del Grupo Wolfsberg, formado por doce bancos entre los que se encuentran el Banco Santander, UBS y Banco de Tokio, con el objetivo de mejorar las medidas anti-blanqueo (The Wolfsberg Group, 2006). *Vid.* también, respecto al problema de las PEP, el informe específico de dicho grupo en esta materia (The Wolfsberg Group, 2008).

<sup>15</sup> Por poner algunos ejemplos, cabría preguntarnos si en la Operación Malaya los funcionarios implicados eran de alto rango o no, teniendo en cuenta además que el Municipio de Marbella tampoco es de los más grandes de España. O los casos demostrados de la utilización de partidos políticos como Batasuna que servían como canalizadores de fondos, obtenidos en ocasiones en las denominadas herrikotabernas, para la financiación del terrorismo. O los más recientes casos «Bárceñas» o «Gürtel», o el caso de los «ERES» en Andalucía, que están siendo juzgados en la actualidad.

<sup>16</sup> Un estudio encargado por el Banco Mundial sobre el tema recomienda, entre otras cuestiones, que no se hagan distinciones entre PEP nacionales y extranjeras a la hora establecer controles de PBC (Greenberg, Gray, Schantz, Gardner, Latham, 2012).

do de que en la Recomendación nº 12 se incluye la necesidad de que las entidades, en sus políticas de KYC, adopten medidas razonables para determinar si un cliente es una PEP local o doméstica, entendiendo por tales aquellas que desempeñen o hayan desempeñado funciones prominentes en sus países, al igual que definíamos anteriormente a las PEP extranjeras.

Sin embargo, las medidas de diligencia reforzadas en este caso no van más allá, es decir, no se exige la autorización de la alta dirección, ni verificar el origen de los fondos de dichas personas, ni el monitoreo continuo intensificado de la relación comercial (cuestiones exigibles si la PEP es extranjera), salvo que exista una relación de mayor riesgo, lo que implica un alto grado de discrecionalidad por parte de las entidades para aplicar la diligencia reforzada a las PEP nacionales.

Por lo que respecta al nivel político, se mantiene el criterio de no tener en cuenta a los individuos que desarrollen funciones de rango medio o inferior, con las implicaciones ya explicadas.

Una vez analizadas las recomendaciones del FATF, y teniendo en cuenta que su aplicación no puede ser idéntica en todos los países y zonas geográficas, siendo necesario considerar las peculiaridades intrínsecas de las mismas, vamos a analizar a continuación, brevemente, las disposiciones existentes en esta materia en la UE y en nuestro país.

### **3.2. Las directivas europeas y la normativa española en la actualidad**

La normativa comunitaria en esta materia se ha recogido desde los años noventa, fundamentalmente a través de las directivas relativas a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo<sup>17</sup>. ▷

<sup>17</sup> Una mayor información sobre el papel que juegan las directivas comunitarias dentro de la normativa de la UE puede encontrarse en Bellido (2003 y 2011).

Como en el caso de las recomendaciones del FATF, es obvio que desde la primera Directiva 91/308/CEE hasta la Directiva 2005/60/CE, vigente en la actualidad, las medidas exigibles a las entidades en materia de conocimiento del cliente, y a la hora de aplicar la debida diligencia, han evolucionado sustancialmente.

Por otro lado, la orientación de dichas medidas no difiere demasiado, al menos en términos generales, de las recogidas en las recomendaciones del FATF antes analizadas, ya que la propia Directiva 2005/60/CE reconoce al FATF, en su exposición de motivos, como el principal organismo en esta materia y, por tanto, la necesidad de incorporar sus recomendaciones en la actuación comunitaria.

En el tema que nos ocupa, la citada directiva del año 2005 recoge la definición de «*persona del medio político*» de una manera muy similar a la definición de PEP planteada por el FATF en sus Recomendaciones de 2003<sup>18</sup>. De la misma manera, se plantea la aplicación de medidas reforzadas de diligencia debida para estas personas, pero solo cuando desempeñen o hayan desempeñado sus funciones en otro Estado miembro o un tercer país, es decir, no incluye a las personas del medio político nacionales, a las cuales, incluso, permite que se les apliquen medidas simplificadas de diligencia debida, suponiendo, por tanto, que representan un menor riesgo de blanqueo de capitales. Igualmente, no incluye funcionarios de rango medio o inferior.

Esa situación cambia en la propuesta de directiva que actualmente se encuentra en discusión (Comisión Europea, 2013), al incorporar la modificación de las recomendaciones del FATF del año 2012 y, por tanto, siguiendo la misma orientación, es decir, considerar a las PEP nacionales como cliente de mayor riesgo potencial, pero no en todos los casos y siempre refiriéndose a altos cargos.

Por lo que respecta a la legislación española, la transposición de la Directiva 2005/60/CE se

produjo con la Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y, aunque en algunos aspectos es más rigurosa que la directiva, en el ámbito que nos ocupa no se aparta demasiado de la misma<sup>19</sup>.

Es cierto que en la Ley 10/2010 de 28 de abril no se recoge explícitamente la posibilidad de aplicar medidas simplificadas de diligencia debida a las personas con responsabilidad pública nacionales, pero la aplicación de medidas reforzadas sigue el mismo criterio de la directiva, aplicándose sólo a PEP extranjeras.

Únicamente, en su artículo 13.3, recoge la necesidad de que, en caso de realizar una examen de una determinada operación por su posible relación con el blanqueo de capitales, las entidades «*adoptarán las medidas adecuadas para apreciar la eventual participación en el hecho u operación de quien ostente o haya ostentado durante los dos años anteriores la condición de cargo público representativo o alto cargo de las Administraciones Públicas españolas o de sus familiares más próximos y personas reconocidas como allegadas*». Por tanto, se abre una vía de investigación a las PEP nacionales de todos los niveles pero a posteriori, es decir, una vez detectada alguna operación sospechosa y, además, lo limita a un período temporal (sólo dos años) cuando, realmente, el riesgo de este tipo de clientes no desaparece por el mero paso del tiempo<sup>20</sup>. ▷

<sup>19</sup> Destacar que la previsión de dicha transposición obliga a plantearse algunos aspectos novedosos al legislador con respecto a las obligaciones de los sujetos obligados, ya que el mismo está incluso replanteándose la posibilidad de no sólo publicar definitivamente el reglamento que lo desarrolla, sino quizá reformar en este punto la actual ley 10/2010 de 28 de abril. Dichos aspectos, entre otros, pueden resumirse en que: 1) el enfoque RBA será obligatorio para el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con las PEP (que serán de aplicación hasta pasado un año desde que dejó de ocupar una posición que le hace considerarse como tal) eliminándose el criterio de residencia; 2) se incluyen los requisitos y criterios que se deberán implantar a la hora de poder determinar si una PEP es beneficiaria de un seguro de vida y 3) se deberá establecer una definición más concreta para determinar los casos en los que se deberá comunicar relaciones con PEP a los superiores jerárquicos y cuándo a las personas encargadas de la dirección de los sujetos obligados.

<sup>20</sup> Cuando un individuo deja de desempeñar un cargo público puede mantener su influencia durante mucho tiempo. Por ello, lo recomendable desde el punto de vista del control es mantenerla como PEP a la espera de que un análisis sostenido en el tiempo pueda demostrar que el riesgo ha desaparecido (Greenberg *et al.*, 2012).

<sup>18</sup> Posteriormente, la Directiva 2006/70/CE establece disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE para diversos aspectos, entre los que se incluye una ampliación de la definición de persona del medio político.

En nuestra opinión, y a la vista de este artículo de la Ley 10/2010, las entidades sometidas a la misma deberían considerar la necesidad de ir más allá en el tratamiento de las personas con responsabilidad pública, nacionales y de cualquier nivel político<sup>21</sup>, incluyéndolas en la categoría de alto riesgo desde que comienza la relación comercial y, por tanto, aplicarles medidas de diligencia reforzada, en lugar de asumir los riesgos reputacional, legal y de cumplimiento normativo inherentes al hecho de detectar a posteriori la participación de dichas personas en una operación realizada a través de ellas.

Por último, en la actualidad, se encuentra en trámite de publicación, en proceso de recepción de alegaciones por parte de las autoridades competentes, el que será texto del futuro reglamento de la citada Ley 10/2010. En dicho texto constan, en el desarrollo de uno de sus artículos (el nº 14 en concreto), menciones expresas a esta materia. En el texto público que el Tesoro ha sometido a audiencia no parece haberse reflexionado mucho en cuanto a la diferencia de vigilancia entre PEP nacionales e internacionales. Tal aspecto cobra relevancia en tanto en cuanto en estos mismos períodos se está sometiendo también a revisión el recientemente revisado Código Penal en nuestro país, donde estas materias sufrirán previsiblemente modificaciones debido principalmente a los últimos escándalos en la materia protagonizados por relevantes personalidades de la vida pública (PEP nacionales).

#### 4. Conclusiones

Hemos destacado desde el comienzo de este artículo la necesidad de considerar la corrupción

y, por tanto, las personas expuestas políticamente, como un elemento de vital importancia a la hora de aplicar políticas correctas de prevención de blanqueo de capitales.

Sin embargo, hemos observado que, a pesar de existir un consenso internacional en esta materia, existen algunas lagunas que pueden reducir la eficacia de las citadas políticas en la prevención y control de este riesgo, tanto a nivel particular de las entidades obligadas, como para el conjunto de la sociedad.

Por ello, de nuestro anterior análisis vamos a extraer algunas conclusiones principales de entre las que ya hemos expuesto:

1. La corrupción es un problema a nivel internacional que se debe combatir, existiendo una vinculación clara entre la misma y la necesidad que tienen las PEP corruptas de dar apariencia de legalidad a las ganancias de dicha actividad (blanquearlas).

2. A la vista de lo anterior, tanto los estándares internacionales como la normativa europea y de nuestro país, reflejan la necesidad de considerar a las PEP como clientes de alto riesgo en sus relaciones comerciales con las entidades financieras, pudiéndose observar beneficios mutuos tanto para la lucha contra la corrupción como para la prevención del blanqueo de capitales.

3. Sin embargo, no existe una definición internacional única de lo que se considera persona expuesta políticamente, existiendo diferencias importantes entre los países o zonas y, por tanto, dificultando el control de las mismas. Sería deseable una unificación de criterios a nivel internacional.

4. Por otro lado, con las recomendaciones actuales, se centra el esfuerzo en el control de las PEP extranjeras y de alto rango, relativizando el riesgo que se asume al operar con las nacionales y con las de rango inferior. Los recientes casos de corrupción detectados nos pueden indicar qué funcionarios o políticos nacionales, y no necesariamente de alto rango (alcaldes, concejales, cargos de los partidos políticos o de los sindicatos, etcétera), pueden implicar un riesgo ▷

<sup>21</sup> A título de ejemplo, cabe destacar que en la memoria de la Fiscalía General del Estado presentada en 2013 (Fiscalía del Estado, 2013) se destaca que la corrupción social, política y económica es una de las principales preocupaciones de nuestra sociedad, fenómeno que en España «aparece especialmente localizado en la escala de la Administración local y muy vinculado al boom inmobiliario». Destaca así mismo en dicha memoria que, en los últimos tres años, las sentencias dictadas por delitos de corrupción aumentaron un 151 por 100 en nuestro país.

de blanqueo considerable. Las propuestas normativas en curso no terminan de resolver este problema.

5. Por ello entendemos que los sujetos obligados, y especialmente las entidades financieras, deben incluir en su clasificación de clientes de alto riesgo a las PEP nacionales y de cualquier nivel político. El coste de dicho control, con las modernas técnicas de lucha contra el blanqueo de capitales, no sería excesivo y, en cualquier caso, estimamos que menores a los costes reputacionales, legales y de cumplimiento normativo que podrían derivarse.

6. Por otro lado, debemos realizar una reflexión sobre la necesidad de controlar debidamente las relaciones con las PEP. La peligrosidad que subyace al control necesario de las PEP no sólo debe basarse en la posibilidad de que éstas blanqueen sus fondos provenientes de sus prácticas corruptas, sino que es un hecho contrastado internacionalmente que las PEP y asimilados han sido, son y serán siempre utilizadas de forma habitual como canal de blanqueo de entes corruptos y del crimen organizado, por la influencia que dichas PEP tienen en los entes gubernamentales, sea cual fuere el estrato. Es por ello que su control debe ser imperativo, incluso en este último sentido, detectando las vinculaciones de las PEP con otras personas físicas o jurídicas que puedan haber sido catalogadas de alto riesgo; enfocando la debida diligencia reforzada en el sentido de indagar sobre esas relaciones peligrosas y tener una plena conciencia y evidencia de tales prácticas para erradicarlas.

7. Una última reflexión se refiere a lo que podríamos denominar la «caducidad» del control a las PEP. No parece tener sentido establecer dicha caducidad en cuanto al establecimiento de procesos de debida diligencia y monitoreo en tanto que es una evidencia irrefutable que las PEP son más vulnerables a corromperse, y por tanto a ser posibles canales para blanqueo de capitales, cuando los políticos dejan de desarrollar su actividad puramente política, dado que su

exposición mediática se reduce considerablemente pasando en muchos casos a ser personas de perfil bajo. Por ello invitamos a la reflexión de que sería más conveniente no rebajar nunca el requisito de vigilancia a dichos perfiles en tanto en cuanto mantengan relaciones económico-financieras con entidades y empresas.

## Bibliografía

- [1] ALCAIDE , L. (2005): «Corrupción: obstáculo al crecimiento y a la competitividad», *Economía Exterior*, nº 31, pp. 125-132, Madrid.
- [2] BELLIDO , M. (2003): La Directiva Comunitaria, Madrid, Dykinson.
- [3] BELLIDO , M. (2011): «El derecho derivado de la Unión Europea: evolución desde los años cincuenta hasta nuestros días», en BENEYTO, J.M. (Dir.): *Tratado de Derecho y Políticas de la UE*, Tomo IV, pp. 213-262, Madrid, Aranzadi.
- [4] COMISIÓN EUROPEA (2013): Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, COM (2013) 45 final.
- [5] FERRÉ , J.C. (2002): «Corrupción, crimen organizado y “blanqueo” de capitales en el mercado financiero», en FERRÉ, J.C.; MUSCO, E.; KUNICKA-MICHALSKA, B.; ALMEIDA, J. y otros: *Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario*, pp. 13-23, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.
- [6] FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) (2003): FATF 40 Recommendations, FATF Standards, Paris, FATF/OECD.
- [7] FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) (2010): 20 years of FATF Recommendations (1990-2010), disponible en <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/historyofthefatf/>
- [8] FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) (2011): *Laundering de Proceeds of Corruption*, FATF Report, Paris. FATF/OECD. ▷

- [9] FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) (2012a): Corruption: a reference guide and information note on the use of the FATF recommendations to support the fight against corruption, Paris, FATF/OECD.
- [10] FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) (2012b): Specific risk factors in laundering the proceeds of corruption (assistance to reporting Institutions), FATF Report, Paris, FATF/OECD.
- [11] FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) (2012c): International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FATF Recommendations, Paris, FATF/OECD.
- [12] FISCALÍA DEL ESTADO (2013): Memoria. Madrid, Ministerio de Justicia de España.
- [13] GREENBERG, T.; GRAY, L.; SCHANTZ, D.; GARDNER, C. y LATHAM, M. (2012): Personas expuestas políticamente: medidas preventivas para el sector bancario, Washington, The World Bank.
- [14] KAUFFMAN, D. (2005): «Myths and Realities of Governance and Corruption», disponible en *Social Science Research Network (SSRN)*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.829244>.
- [15] SHARMAN, J.C. y CHAIKIN, D. (2009): «Corruption and Anti-Money-Laundering Systems: Putting a luxury good to work», *Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 22, January, pp. 27-45, Oxford.
- [16] VILLORÍA, M. y JIMÉNEZ, F. (2012): «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, nº 138, abril-junio, pp. 109-134, Madrid.
- [17] THE WOLFSBERG GROUP (2006): Guía para un planteamiento basado en el riesgo en la gestión del riesgo de blanqueo de capitales, disponible en <http://www.wolfsberg-riinciples.com/pdf/RBA-spanish.pdf>.
- [18] THE WOLFSBERG GROUP (2008): Preguntas frecuentes sobre personas expuestas políticamente disponible en <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/faq-peps-spanish.pdf>.
- [19] TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2012): Corruption Perceptions Index 2012, Berlin, Transparency International.
- [20] WORLD BANK GROUP (2012): Worldwide Governance Indicators (WGI), en línea en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.