

*Javier de Carlos Izquierdo**

La Unión Europea contra la
financiación del terrorismo

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La Unión Europea contra la financiación del terrorismo

Resumen:

En la figura de Ignacio Echeverría se reúnen algunas de las características de un héroe de nuestro tiempo: altruismo, integridad, voluntad de servicio, valor, abnegación o entrega a los demás. Algunas de ellas se consideran tradicionalmente virtudes militares, pero no se trata de características privativas de un militar, sino que lo son de aquellas personas que como Ignacio se rigen en todo momento por un compromiso personal. Entre estas virtudes la disciplina y la integridad ocupan un lugar preeminente. Disciplina para hacer lo que corresponde e integridad para saber de qué se trata. Ignacio el pasado 3 de junio de 2017, actuó como cualquier otro día, con la misma honestidad y rectitud que le inspiraban sus valores. Su compromiso profesional como analista de prevención de blanqueo de capitales o su vida privada al lado de los suyos, es sin duda un ejemplo de servicio a los demás. Ignacio no pudo elegir continuar siendo un héroe anónimo, sólo actuó conforme a sus principios.

El Instituto Español de Estudios Estratégicos, como centro de reflexión aborda su trabajo desde una perspectiva abierta, en el que están integradas las fuerzas armadas, las instituciones académicas y la sociedad civil en su conjunto. Su tarea se basa en el principio de libertad de pensamiento y expresión, para desarrollar la conciencia de seguridad y defensa, un trabajo de todos en el que Ignacio hoy y siempre será un referente.

Dedicamos este modesto trabajo sobre la lucha contra la financiación del terrorismo a Ignacio, que subordinó sus intereses a sus principios, hasta su última consecuencia. Gracias Ignacio. Descansa en paz.

***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.

Abstract:

Ignacio Echeverría gathers many virtues of a nowadays hero, for example: altruism, integrity, willingness to serve, courage, self-denial or surrender to others. Some of these virtues are traditionally considered military attributes, but they are not exclusive characteristics of a soldier. These virtues also belong to those people who are governed themselves at every time by their own personal commitment, like Ignacio did. Among these virtues discipline and integrity are cornerstones. The integrity to know what correspond do and the discipline to do it. Ignacio could not help doing what he had to do on June 4. He was coherent with the values that always inspired him: honesty and rectitude. His professional commitment as an analyst for the prevention of money laundering or his private life next to his family and friends is certainly an example of service to others. Ignacio could not choose to continue being an anonymous hero; he only acted according to his principles.

The Spanish think-tank Instituto Español de Estudios Estratégicos, integrates strategic thinking from an open perspective, in which are integrated armed forces, academic institutions and civil society. Its task is based on the principle of freedom of thought and expression, to develop a sense of security and defense, a work of all in which Ignacio today and always will be a referent.

Palabras clave:

Ignacio Echeverría, terrorismo, Eurobarómetro, blanqueo de capitales, financiación del terrorismo, objetivos, planes de acción, Estrategia Antiterrorista de la Unión Europea, Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, Estrategia Global.

Keywords:

Ignacio Echeverria, Terrorism, Eurobarometer, Money laundering, Terrorism founding, Objectives, Action Plans, EU Counter-terrorism Strategy, EU Internal Security Strategy, EU Global Strategy.

A Ignacio Echeverría, in memoriam

Introducción

Los atentados acaecidos desde el año 2004 en el seno de la Unión Europea y en otros lugares del mundo han confirmado la buena orientación tomada por el Consejo de la Unión, cuando en 2002 publicó la Decisión Marco sobre la lucha contra el terrorismo. Además según los últimos datos del Eurobarómetro, hoy en día los ciudadanos europeos opinan que el terrorismo y la inmigración son los dos problemas más importantes a los que se enfrenta la Unión, como lo ha demostrado la reacción de la opinión pública tras el último atentado en Londres del 3 de junio de 2017.

Dado que la financiación de las organizaciones terroristas es esencial para desarrollar sus actividades delictivas las instituciones de la Unión Europea están realizando un importante esfuerzo para interrumpir cualquier tipo de financiación. De esa manera se trata de bloquear el reclutamiento, el suministro y en suma la posibilidad de cometer actos terroristas. Trabajar en la interrupción de la financiación del terrorismo implica aproximar la legislación penal de los Estados Miembros, avanzar en la cooperación policial y combatir el blanqueo de capitales en todos los frentes posibles. En estos y en otros frentes la UE está trabajando para afrontar diversos retos a la seguridad tanto dentro de la Unión como en el ámbito internacional. En el ámbito internacional merece la pena destacar la armonización de medidas con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y Naciones Unidas.

Por estos motivos, en los últimos meses los Estados miembros y sus instituciones financieras, tanto públicas como privadas, han tenido que realizar un importante esfuerzo para implantar las medidas que han sido diseñadas por la Unión Europea para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo. Estas medidas también han afectado a residentes y no residentes de la Unión que en ocasiones han observado como sus transacciones financieras se han visto sometidas a diferentes procedimientos.

Pero la lucha de la Unión Europea contra el terrorismo se realiza en varios frentes, como los nuevos proyectos policiales encaminados a la prevención, evacuación e investigación contra terrorista. Estos proyectos tienen un denominador común que es fomentar la

rapidez de respuesta por parte de las fuerzas del orden en materia antiterrorista¹. En este trabajo nos ocuparemos preferentemente de las distintas políticas que está aplicando la Unión Europea en materia de lucha antiterrorista. Para ello revisaremos los siguientes bloques temáticos: La opinión de la ciudadanos de la UE en cuanto al terrorismo; Las estrategias de la UE: Global, de Seguridad Interior y Antiterrorista; Las medidas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; Las últimas medidas adoptadas y la prevención de la radicalización.

La opinión de los ciudadanos europeos cuenta

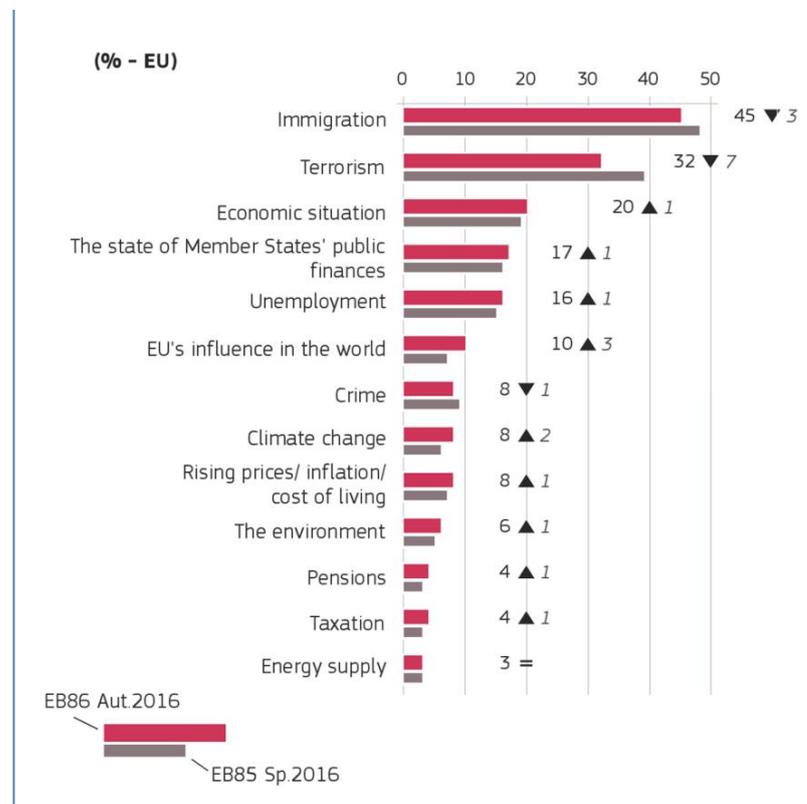


Figura 1. Pregunta: ¿Cuáles creé que son los dos problemas más importantes a los que se enfrenta hoy la Unión Europea? Datos comparados agosto y septiembre de 2016.

Fuente: Standard Eurobarometer 86 Factsheet, the key indicators (Autum 2016)

¹ Para conocer con mayor detalle este tipo de proyectos policiales puestos en marcha por la Unión Europea, se puede consultar el artículo publicado en el Instituto de Estudios Estratégicos por Fernando Ruiz Domínguez: "La rapidez de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo". *Documento Opinión* 34/2016. Disponible en: <https://goo.gl/hw7L0Q>

Según el Eurobarómetro estándar de otoño de 2016², la inmigración y el terrorismo siguen siendo considerados los problemas más importantes a los que se enfrenta la Unión Europea (ver figura 1). Este último Eurobarómetro fue publicado el 22 de diciembre pasado y en él se observan las principales preocupaciones de los ciudadanos y su percepción sobre la situación económica. Las entrevistas habían sido realizadas a más de 32.000 personas en los primeros días de noviembre³.

Es conveniente resaltar que la inmigración y el terrorismo ya fueron considerados por los ciudadanos europeos los principales problemas de la Unión en la primavera pasada. Por ello mismo, como veremos más adelante, la Estrategia Global de la Unión Europea, *Una Europa segura en un Mundo Mejor*, publicada en junio de 2016 incluía de manera central estos dos temas.

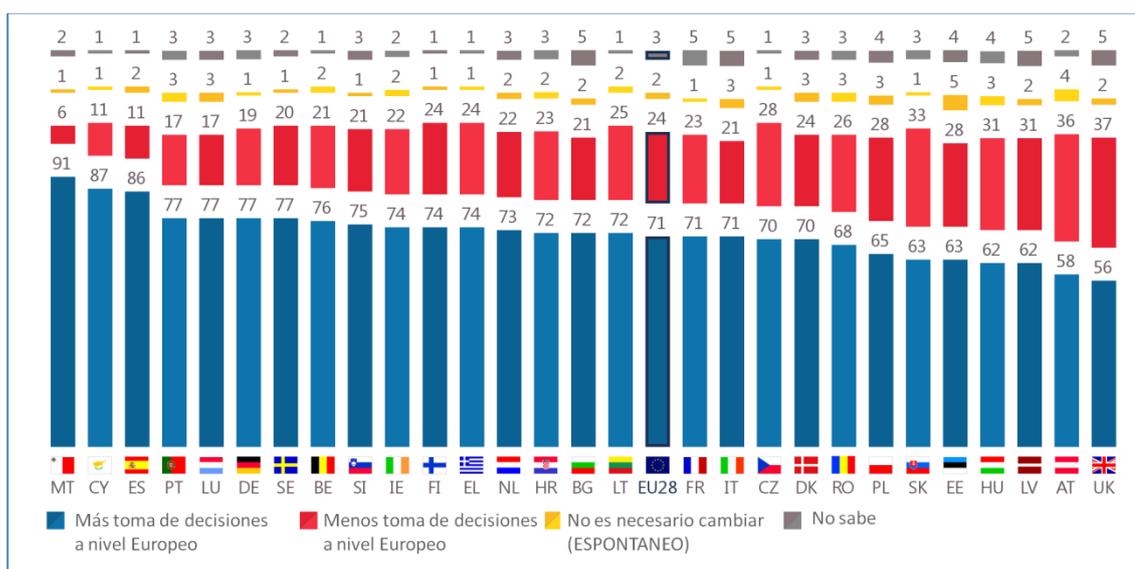


Figura 2. Pregunta: Respecto al tema de la Inmigración. ¿Cree que la Unión europea debería asumir más protagonismo en la toma de decisiones o menos?

Fuente: Special Eurobarometer 451, "Future of Europe" Report (2016).

² Standard Eurobarometer 86, Autumn 2016. Public opinion in the European Union, First results (2016). Estudio solicitado por la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea, elaborado por TNS Opinion & Social. Disponible en: <https://goo.gl/m1WjTu>. Para un análisis general sobre este Eurobarómetro se puede consultar el Comunicado de Prensa IP/16/4493 de la Unión Europea, de fecha 22 de diciembre de 2016: *Eurobarómetro estándar de otoño de 2016*. Disponible en: <https://goo.gl/YFuMdp>

³ Se realizaron un total de 32.896 entrevistas presenciales entre el 3 y el 16 de noviembre de 2016.

A pesar de todo ello en el Eurobarómetro especial 451 sobre el «futuro de Europa», se recoge que dos tercios de los europeos consideran a la UE como un lugar estable en un mundo turbulento⁴. Según esta misma fuente, seis de cada diez europeos creen que debería haber más toma de decisiones a escala europea en una serie de ámbitos. En particular y respecto al tema de la inmigración y el terrorismo (Figura 2 y 3), ocho de cada diez europeos creen que las instituciones de la Unión Europea deberían ser más ejecutivas en estos temas. Es conveniente valorar el resultado de estas encuestas por estados y en particular hacerlo en España. España encabeza los resultados respecto a la opinión de que es deseable que la Unión Europea tome más decisiones en estos temas. Así, en cuanto al protagonismo de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, 9 de cada 10 españoles creen que las instituciones europeas deberían ser más activas. Resultado similar es el obtenido respecto a la inmigración 8,6 de cada 10 españoles tuvieron esta misma opinión. El extremo opuesto lo ocupa el Reino Unido con los valores más bajos.

Aunque no medido en ninguna encuesta conocida, es conveniente resaltar que las noticias concernientes a las Instituciones y Decisiones Europeas, tienen en otros países europeos mayor cuota informativa que en España. La información de la Unión Europea en Italia, Francia o Alemania está presente diariamente en las noticias generalistas, cosa que ocurre con menos frecuencia en España. A pesar de este aparente menor interés informativo por los temas de la Unión, España se manifiesta una vez más, más «europeísta» que el resto de los Estados miembros.

Las Estrategias de Seguridad de la Unión

La Primera Estrategia de Seguridad de la Unión Europea se lanzó en el año 2003. Su subtítulo era *Una Europa segura en un Mundo Mejor*. Se trataba de un documento de 15 páginas que recogía las líneas generales de actuación de la Unión Europea en materia de seguridad⁵. Como ocurre en otras ocasiones en el seno de la Unión, era un primer

⁴ *Special Eurobarometer 451, "Future of Europe" Report (2016)*. Estudio solicitado por la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea, elaborado por TNS Opinion & Social. Disponible en: <https://goo.gl/m3t6ex>. Se llevó a cabo entre el 24 de septiembre y el 3 de octubre de 2016 mediante entrevistas presenciales.

⁵ CONSEJO EUROPEO (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo Mejor*. Bruselas, UE. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

paso que marcaba las grandes líneas de actuación, pero tenía escaso valor operativo, ya que no se explicaba cuál iba a ser la manera de implementar estas políticas⁶. En él ya se señalaba que el terrorismo era una de las principales amenazas para la Unión. Además se consideraba que la delincuencia organizada estaba asociada a frecuentemente a los conflictos regionales y al debilitamiento de los estados. Para hacer frente a estas y otras amenazas (como son los conflictos regionales, las armas de destrucción masiva y el debilitamiento de los estados), se sustituyó el concepto de autodefensa por uno nuevo basado en la anticipación: se trataba de conocer los riesgos anticipadamente, para poder actuar antes de que la amenaza se materializase. La estrategia de Seguridad Europea de 2003 señalaba que la Unión debía tomar decisiones más rápidas, y llegado el caso enérgicas para actuar sobre la base del problema.

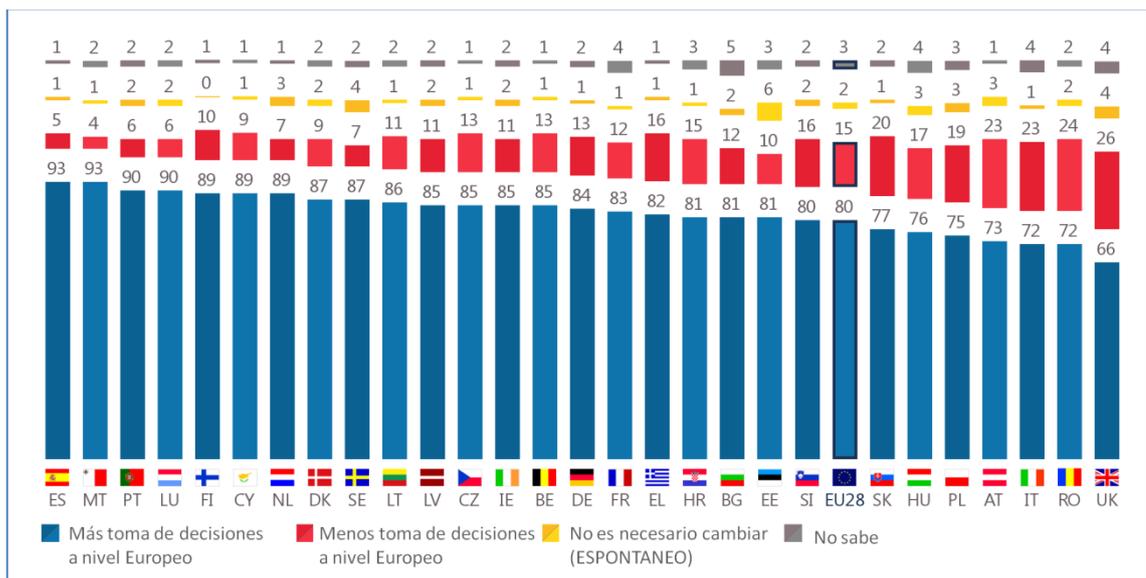


Figura 3. Pregunta: Respecto a la Lucha Antiterrorista. ¿Cree que la Unión Europea debería asumir más protagonismo en la toma de decisiones o menos?

Fuente: Special Eurobarometer 451, "Future of Europe" Report (2016).

⁶ BORDONADO, J. (2016). Nueva Estrategia Europea de Seguridad. *Análisis GESI*, 13/2016. Granada Universidad de Granada. Véanse en particular las páginas 2 y 3. Disponible en: <http://goo.gl/M6r4hC>.

Desde junio de 2016 la Unión Europea tiene una nueva estrategia que sustituye a la de 2003. La estrategia se llama: *Visión Compartida, la acción común: una Europa más fuerte*⁷. En ella se recoge la una nueva visión estratégica para la dirección de la política exterior, seguridad y defensa europeas. El documento elaborado tiene 60 páginas, es sencillo y consta de 4 partes: (1) Una estrategia global para defender los intereses de nuestros ciudadanos; (2) Principios directores de nuestra acción exterior; (3) Prioridades de nuestra acción exterior; y (4) Desde la visión a la acción⁸.

En el tercer capítulo que se dedica a las *Prioridades de la Acción Exterior* se señala que para garantizar la *Seguridad de nuestra Unión* se debe trabajar en la lucha antiterrorista además de en la seguridad, la defensa, la ciberseguridad, la seguridad energética y las comunicaciones estratégicas. Además se considera esencial para la defensa de los intereses de los ciudadanos europeos y de la calidad de nuestras democracias que siempre se respete el derecho de la Unión Europea y el derecho internacional en todas las materias, incluyendo la lucha contra el terrorismo.

Desde un punto de vista más operativo, se indica que se fomentará un mayor intercambio de cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros y los organismos de la UE. Y que se seguirá desarrollando la cooperación antiterrorista en África del Norte, Oriente Medio, los Balcanes Occidentales y Turquía, además de con Naciones Unidas y otras organizaciones regionales. También se apoyaran a otros actores no estatales como la sociedad civil y el sector privado, para avanzar en la lucha contra todo extremismo violento y la financiación del terrorismo. Por otro lado, se prevé luchar contra el extremismo violento a través de la educación, la comunicación, la cultura y el deporte sobre todo con la juventud, así como fomentando el diálogo inter religioso e intercultural.

También hay previstos mecanismos en el ámbito de la protección civil y la seguridad para aumentar la resiliencia mediante el apoyo de otros Estados miembros en caso de colapso del suministro de energía, de las infraestructuras críticas o crisis cibernéticas.

⁷ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

⁸ Un análisis detallado de la Estrategia y de sus precedentes esté disponible en el Documento Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos 16/2016, *La Nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*: <https://goo.gl/kEH5bP>

Las Estrategias Europeas contra el Terrorismo

El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, eje fundamental del avance de la Unión Europea, está siendo utilizado en favor de los intereses terroristas. Por ello ya en el año 2002 el Consejo de la Unión tomó una Decisión Marco sobre la lucha contra el terrorismo⁹, que ya se hacía eco de un plan anterior en la misma materia¹⁰. En la Decisión Marco de 2002 se indicaba que todos los Estados miembros debían de adoptar las medidas necesarias para poder considerar delitos de terrorismo los actos intencionados que por su naturaleza pudieran lesionar gravemente a un país, o a una organización internacional. Más precisamente se detallaba que se considerará terrorismo todos aquellos actos cometidos con la finalidad de intimidar gravemente a la población, o de coaccionar a los poderes públicos o a una organización internacional, o con la finalidad de desestabilizar o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional¹¹.

Más adelante, poco después de los atentados de marzo de 2004 en España y de julio de 2005 en Londres, en noviembre de 2005 la Unión Europea hizo pública su Estrategia contra el Terrorismo¹². En ella se trata de dar una respuesta integral a este grave problema, combatiendo el terrorismo a nivel mundial. El compromiso que muestra la Estrategia en su primera página es el siguiente: «Luchar contra el terrorismo de forma global, al tiempo que se respetan los derechos humanos y se crea una Europa más segura, que permita a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia». Los cuatro hilos conductores de esta estrategia antiterrorista de la Unión Europea son: «Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder» (Figura 4). Prevenir, para evitar la radicalización de la población afrontando las causas mismas y evitando nuevas generaciones de terroristas. Proteger a los ciudadanos reduciendo nuestra vulnerabilidad y aumentando la resiliencia de nuestras sociedades. Perseguir e investigar a los terroristas para bloquear su financiación y sentarlos ante la justicia. Responder coordinadamente para reducir las consecuencias de un posible ataque terrorista.

⁹ Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. Disponible en: <https://goo.gl/wsSCHP>

¹⁰ Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de 21 de septiembre de 2001. Disponible en: <https://goo.gl/T9ht8h>

¹¹ Véase el Artículo 1 de la Decisión Marco del Consejo referida en la nota de pie de página nº 9.

¹² Consejo Europeo (2005) Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el terrorismo. Documento 14469/4/05 REV 4, de 30 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://goo.gl/cxVS77>

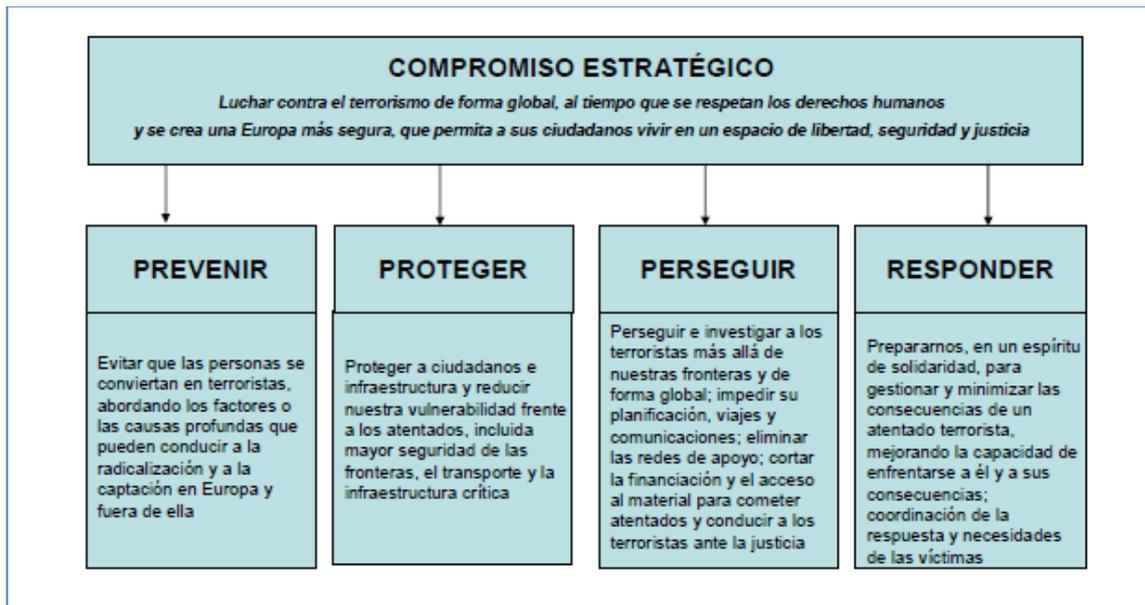


Figura 4. Hilos conductores de la Estrategia Europea contra el terrorismo

Fuente: Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el terrorismo (2005).

A pesar de que son los Estados miembros los que tiene la responsabilidad primordial en la lucha contra el terrorismo, la Unión Europea contribuye con cuatro responsabilidades de gran importancia: (1) reforzando las capacidades nacionales; (2) Facultando la cooperación europea; (3) Desarrollando la capacidad colectiva; Y, (4) Fomentando las asociaciones internacionales (Figura 5). Esta Estrategia Europea Contra el Terrorismo elaborada en 2005, se complementa con la Estrategia de Seguridad Interior de 2010¹³, que fue aprobada por el Consejo Europeo en febrero de 2010. En su presentación se detalla que la seguridad es una de las prioridades principales para los ciudadanos de la Unión Europea. Y también se indica que el terrorismo es uno de «los principales riesgos y amenazas para la seguridad a las que se enfrenta hoy Europa». Por ello la Estrategia de Seguridad Interior de la UE pretende dar respuesta a esta situación, pero «sin crear nuevas competencias, sino integrando las estrategias actuales y los enfoques conceptuales, y reconociendo el marco constituido por el Programa de Estocolmo»¹⁴. En ella se considera que el concepto de seguridad interior debe ser entendido como un

¹³ *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: "Hacia un modelo europeo de seguridad"*, adoptada por el Consejo el 25 de febrero de 2010 y refrendada por el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010 (documento 7120/10 CO EUR-PREP 8 JAI 182). Disponible: <https://goo.gl/gWbSWH>

¹⁴ *Ibíd.* Página 2.

concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a estas graves amenazas.

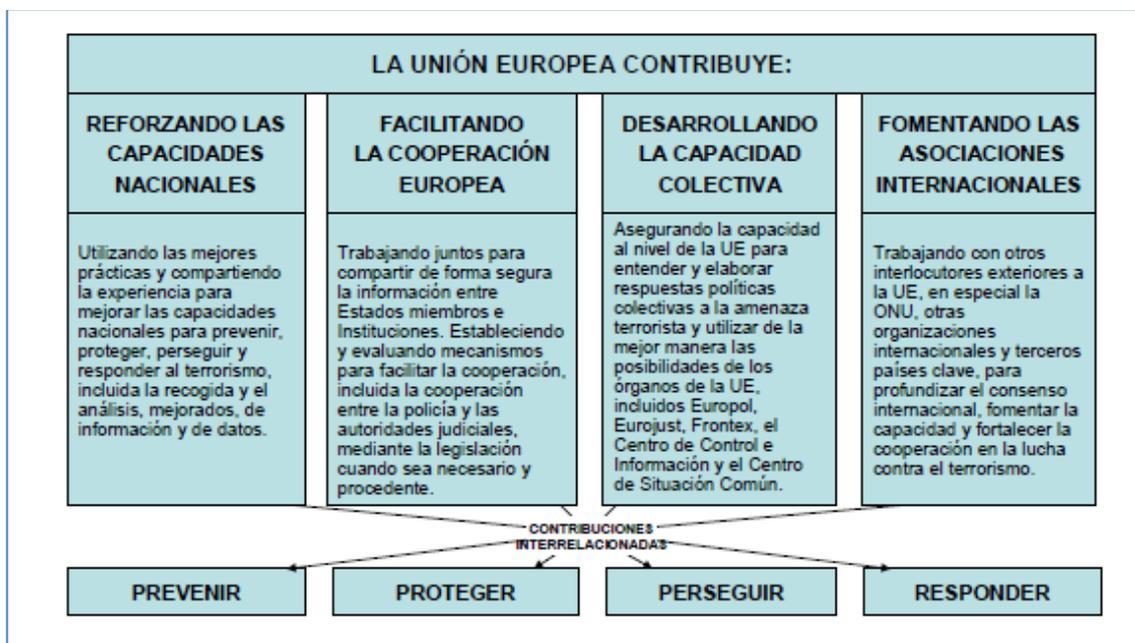


Figura 5. Contribución de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo

Fuente: Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el terrorismo (2005).

En la Estrategia se detallan los instrumentos ya desarrollados para facilitar la cooperación en materia de seguridad, que son los siguientes: (1) Informes de Europol y otras agencias para anticiparse a las amenazas a través del Análisis de situación y de escenarios futuros; (2) Planes de trabajo para dar respuestas adecuadas en materia de planificación, programación y gestión de las consecuencias; (3) Efectividad operativa gracias a varias agencias e instituciones de la UE como Europol, Eurojust, Frontex, o el Coordinador de la lucha contra el terrorismo; (4) Herramientas basadas en el reconocimiento mutuo, para compartir y facilitar investigaciones y operaciones conjuntas, entre ellas la Orden Europea de Detención y otras; y por último (5), el desarrollo de mecanismos de evaluación para valorar la eficacia de nuestras acciones.

Esta estrategia recoge la herencia de la UE hasta el año 2010 y define un Modelo Europeo de Seguridad basado en los fuertes valores y principios, establecidos en los Tratados de la Unión y que figuran en la Carta de los Derechos Fundamentales. Dentro de esta Estrategia de Seguridad Interior es donde debemos ubicar la lucha de la Unión Europea contra el terrorismo.

El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

Las medidas para la prevención del blanqueo de capitales son un instrumento esencial en la lucha contra el terrorismo. De hecho el seguimiento de los flujos financieros permite identificar las actividades lícitas e ilícitas desarrolladas por los grupos terroristas para financiar su actos. Por este motivo la Unión Europea ha tomado una serie de medidas con el objeto de bloquear posibles vías de financiación del terrorismo. Las medidas están relacionadas con la aparición de nuevos métodos e instrumentos de pago que han aumentado la vulnerabilidad del sistema financiero.

En enero de 2015 se produjo el atentado contra la revista satírica parisiense *Charlie Hebdo*. Poco después, en abril, la Agenda Europea de Seguridad¹⁵, reconocía la necesidad de adoptar nuevas medidas para hacer frente a la financiación del terrorismo de una manera más eficaz. Un mes más tarde llegó la Directiva 2015/849¹⁶, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Es lo que se denominó Cuarto Paquete de Lucha Contra el Blanqueo, que supuso un avance importante en esta materia. Tras los atentados de París de noviembre de 2015, en diciembre el Parlamento y el Consejo elaboraron un Plan de acción contra la financiación del terrorismo¹⁷, con la finalidad de garantizar que los Estados Miembros tuviesen a su disposición todos los instrumentos necesarios para hacer frente a esta nueva amenaza.

En febrero de 2016 la Comisión diseñó un Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo¹⁸. El plan incluyó dos objetivos fundamentales: Por un lado trabajar en la prevención de los movimientos de fondos para identificar cuáles eran las fuentes de financiación del terrorismo; Y por lado (2), el bloqueo de las fuentes de financiación terroristas. Para ello se detallan una serie de acciones a implementar a lo largo de 2016 y 2017, que ya se están aplicando. Estas acciones se pueden agrupar en

¹⁵ COM (2015) 185 final, de 28 de abril de 2015. *The European Agenda on Security*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Disponible en: <https://goo.gl/q1Wgwx>

¹⁶ Directiva (UE) 2015/849 o Directiva 4AMLD, de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Disponible en: <https://goo.gl/p5bNwB>

¹⁷ COM (2015) 625 final, de 2 de diciembre de 2015. *Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*. Disponible en: <https://goo.gl/reKsPo>

¹⁸ COM (2016) 50 final, de 2 de febrero de 2016. *Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo*. Disponible en: <https://goo.gl/zoqoBI>

cuatro categorías diferentes: (1) La aplicación de las leyes vigentes para prevenir el movimiento de fondos y poder identificar la financiación terrorista; (2) El desarrollo de iniciativas que fortalezcan el marco legal en esta materia; (3) Identificar cuáles son los objetivos a neutralizar respecto a las fuentes de financiación del terrorismo; Y por último (4), ayudar a terceros países a luchar contra la financiación del terrorismo.

En marzo de 2016 acaecieron los atentados de Bruselas, en julio el atentado de Niza y en esta última fecha, la Unión adoptaba medidas más operativas en materia financiera. Para ello se modificó la Directiva 2015/849, incluyéndose las siguientes novedades¹⁹: (1) Designar como entidades obligadas a las plataformas de cambio de monedas virtuales; (2) Rebajar los límites máximos de las transacciones para determinados instrumentos de prepago; (3) Facultar a las UIF para solicitar información sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a cualquier entidad obligada, (4) Permitir a las UIF y a las autoridades competentes identificar a los titulares de cuentas bancarias y de pago; (5) Armonizar el planteamiento de la UE con respecto a los terceros países de alto riesgo; (6) Mejorar el acceso a la información sobre la titularidad real, Y, (7) Aclarar una serie de disposiciones existentes.

Veamos aunque sea brevemente las implicaciones de estas siete medidas. Todas ellas de obligado cumplimiento ya en 2017 afectan a la operativa diaria de los ciudadanos de la Unión. Los cuales pueden apreciar cómo sus trámites financieros habituales cambian tanto en los servicios online, como en los servicios a pie de calle: bancos, comercios, financieras, etc.

Respecto a las transferencias de moneda virtual²⁰ (*Primera Novedad*), hasta el momento ni la UE ni los Estados miembros realizaban vigilancia pública sobre este tipo de moneda. Para responder adecuadamente a estos riesgos la Unión ahora regulará este tipo de moneda así como los monederos electrónicos. Por ello las instituciones financieras estarán obligadas a aplicar medidas preventivas y de notificar cualquier transacción sospechosa. En cuanto a la limitación del anonimato de los instrumentos de prepago

¹⁹ Propuesta de *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2016, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo*, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE Disponible en: <https://goo.gl/p9JNtr>

²⁰ Se puede definir la moneda virtual como aquella que no está basada en la realidad física. El Banco Central Europeo la definió inicialmente como un tipo de dinero digital no regulado, que es emitido, controlado, utilizado y aceptado entre los miembros de una comunidad virtual específica.

recargables (*Segunda Novedad*), la Comisión propone dos medidas. Una, rebajar desde 250 a 150€ el umbral para realizar la diligencia que obliga a identificar a la persona comunicando la transacción. Y, suprimir la exención que existía para el uso de tarjetas de prepago en transacciones online, haciendo necesaria la diligencia debida. De esta manera se estima que se reducirá el atractivo para el uso de estos medios de pago con fines terroristas y delictivos. Respecto a la ampliación de la capacidad de acción de las Unidades de Información Financiera (*Tercera Novedad*), se les faculta a solicitar información sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a cualquier entidad obligada, teniendo acceso directo a la información que obre en poder de estas entidades, permitiendo así que los Estados Miembros den cumplimiento a las normas internacionales en esta materia²¹.

La Comisión también propone (*Cuarta Novedad*) que se exija a los Estados miembros que permitan a las Unidades de Información Financiera establecer mecanismos centralizados y automatizados que permitan identificar rápidamente a los titulares de las cuentas bancarias y de pago. Y además define los dos sistemas esenciales para conseguirlo: un registro central y sistemas centrales de consulta automatizada de datos. También se establecen (*Quinta Novedad*) una serie de medidas que permiten armonizar el planteamiento dentro de la UE con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera²² (FATF-GAFI), en cuanto a los terceros países de alto riesgo. Por otro lado, para mejorar el acceso a la información sobre la titularidad real de sociedades mercantiles y de clientes (*Sexta Novedad*), la Comisión propone una serie de directrices sobre transparencia y titularidad real que coinciden con las del FATF - GAFI. Respecto al primer punto propone rebajar del 25 % de participación en una sociedad, al 10 % para la obligación de identificar a los titulares. Para ello se detallan una serie de disposiciones de obligado cumplimiento en cuanto a la recogida, almacenamiento y acceso a la información sobre los titulares reales de las sociedades, los fideicomisos y otros tipos de estructuras jurídicas como las fundaciones. Por supuesto estas disposiciones también

²¹ Nos referimos a las recomendaciones del *Grupo de Acción Financiera (FATF-GAFI)*. Este grupo es un organismo intergubernamental independiente que desarrolla y promueve políticas para proteger el Sistema Financiero Internacional frente al blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. Véase el informe *The FATF Mutual Evaluation Report of Spain*, traducido al español con el título *Medidas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. España. Informe de Evaluación Mutua (2014)*. Disponible en: <https://goo.gl/1mNA9n>

²² Véase su sitio web: www.fatf-gafi.org Y en particular el apartado ¿Quiénes somos? de esta organización intergubernamental no perteneciente a la Unión Europea: www.fatf-gafi.org/about

afectan a la gestión de los registros nacionales mediante una interconexión segura y eficiente. Por último (Séptima Novedad), la Directiva también pretende aclarar una serie de disposiciones existentes en diferentes materias: la definición de las autoridades competentes, la exclusión de las tarjetas de circuito cerrado (aquellas que solo pueden utilizarse para la adquisición de bienes o servicios en los establecimientos del emisor), las características del soporte electrónico para la identificación de los titulares.

La Comisión Europea ha instado a que todos los Estados Miembros aplicasen estas medidas antes de finales de 2016.

Las últimas medidas adoptadas por la Comisión Europea

La Comisión Europea en los últimos días de diciembre de 2016 ha propuesto varias medidas adicionales para mejorar la lucha contra la financiación del terrorismo²³, que ya estaban previstas en el Plan de Acción para la lucha contra la financiación del terrorismo de febrero de 2016 (Figura 6). Se pueden distinguir tres líneas de trabajo diferentes. La primera está orientada a la tipificación como delito del blanqueo de capitales. La segunda tiene como finalidad establecer controles más estrictos sobre los grandes flujos de dinero en efectivo. Y la tercera se refiere al embargo de los recursos financieros de los terroristas.

En cuanto a la tipificación como delito del blanqueo de capitales, la Comisión y el Parlamento han propuesto una nueva directiva²⁴ para tipificar mejor este delito y así poder facilitar el desarrollo del Derecho Penal necesario para enjuiciar a los delincuentes y terroristas. Las medidas propuestas son: (1) El establecimiento de normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones para evitar que las diferencias entre las distintas legislaciones nacionales puedan ser usadas por los delincuentes; También (2) se avanzará en la cooperación judicial y policial transfronteriza mediante el establecimiento de disposiciones comunes. Y (3), se acercará la normativa

²³ Comunicado de Prensa de la Comisión Europea IP/16/4401, de 21 de diciembre de 2016, sobre *Unión de la Seguridad: La Comisión adopta normas más estrictas de lucha contra la financiación del terrorismo*. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4401_es.htm

²⁴ COM (2016) 826 final, de 21 de diciembre de 2016. *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo contra el blanqueo de capitales mediante el derecho Penal*. Disponible en: <https://goo.gl/hRe1YW>

de la UE a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera y al Convenio de Varsovia.



Figura 6. Detalle de las acciones previstas en 2017 contra la financiación del terrorismo.

Fuente: Ficha sobre el Plan de acción para la lucha contra la financiación del terrorismo.

Respecto a los controles más estrictos sobre los grandes flujos de dinero en efectivo también se elaboró el diciembre pasado un nuevo Reglamento²⁵ sobre los controles del dinero en efectivo. En él se detalla: (1) Se reforzarán los controles del dinero en efectivo sobre las personas que lleguen a la UE o salgan de ella con 10.000€ o mayor cantidad; (2) Se permitirá a las autoridades aduaneras actúen en caso de cantidades inferiores de dinero, cuando existan sospechas de actividades delictivas; (3) Se mejorará el intercambio de información entre autoridades y Estados miembros; y (4), se incorporaran a los controles aduaneros aspectos hasta ahora no contemplados: dinero en efectivo enviado en paquetes postales o transporte de carga, tarjetas de prepago o los metales preciosos como el oro.

Por último, y en cuanto al embargo preventivo de los recursos financieros de los terroristas, también se presentó en diciembre de 2016 una propuesta de Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de las órdenes de embargo preventivo y decomiso de

²⁵ COM (2016) 825 final, de 21 de diciembre de 2016. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo sobre los controles del dinero en efectivo*. Disponible en: <https://goo.gl/YQVTdO>

activos²⁶. Con este reglamento de inmediata aplicación en los Estados miembros se pretende que los terroristas no tengan disponibles sus fondos para cometer atentados. Las medidas recogidas en el Reglamento son las siguientes: (1) Simplificar el marco jurídico, estableciendo un único instrumento en todos los Estados miembros; (2) Ampliar el ámbito de aplicación del instrumento, incluso en los casos de fuga o fallecimiento del delincuente; (3) Mejorar la rapidez y la eficacia de las órdenes de embargo preventivo o decomiso, mediante la obligación de las autoridades competentes de comunicarse entre sí a través de un documento normalizado; y, (4) garantizar el derecho de las víctimas, priorizándolo frente al de los estados en cuanto a la compensación y restitución de los bienes.

Dentro de este mismo Plan de Acción para la lucha contra la financiación del terrorismo, también está previsto que a lo largo de 2017 se elabore un informe con recomendaciones para los Estados Miembros sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (Figura 6).

Conclusión

La reciente Estrategia Global de la Unión Europea²⁷ (2016) ha reforzado tanto a la Estrategia de Seguridad Interior como a la Estrategia Antiterrorista. La Estrategia Global de julio de 2016 considera la lucha antiterrorista en una doble vertiente: por un lado dentro de la Unión Europea, pero también *ad extra*, ya que entre las Prioridades de la Acción Exterior de la UE está la lucha antiterrorista para garantizar la *Seguridad ad intra*. Como hemos visto en la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea²⁸ (2010), se indica que el terrorismo es uno de los principales riesgos para la seguridad al que se enfrenta Europa. Por ello la Estrategia de Seguridad Interior pretende dar respuesta a esta situación pero sin crear nuevas competencias, alentando a una mayor eficiencia y mejor coordinación entre los Estados Miembros y las Instituciones de la Unión. La

²⁶ COM (2016) 819 final, de 21 de diciembre de 2016. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo para reforzar el reconocimiento mutuo de las órdenes de embargo preventivo y decomiso de activos de origen delictivo*. Disponible en: <https://goo.gl/Gi8Cxp>

²⁷ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

²⁸ *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: "Hacia un modelo europeo de seguridad"*, adoptada por el Consejo el 25 de febrero de 2010 y refrendada por el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010 (Documento 7120/10 CO EUR-PREP 8 JAI 182). Disponible: <https://goo.gl/gWbSWH>

Estrategia Europea de Lucha contra el Terrorismo²⁹ (2005) trata de dar una respuesta combatiendo el terrorismo a nivel mundial basándose en los cuatro pilares ya mencionados: Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder (Figura 4). Pero considera que son los Estados Miembros los que tiene la principal responsabilidad en la lucha contra el terrorismo. No obstante se asigna a las Instituciones de la Unión cuatro responsabilidades de gran importancia: Reforzar las capacidades nacionales; Desarrollar la cooperación europea; Aumentar la capacidad colectiva; Y, Fomentar las asociaciones internacionales (Figura 5).

La aplicación de Agenda Europea de Seguridad así como todas las medidas adoptadas por la Unión para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo exigen el más alto nivel de compromiso por parte de las instituciones y agencias de la UE y de los Estados miembros. En particular estos últimos deben de utilizar todos los instrumentos a su alcance para aplicar las medidas acordadas por la UE en tiempo y forma. La Unión por su parte está tramitando ágilmente las disposiciones legales, elaborando informes de seguimiento para el Parlamento y la Comisión, recomendaciones para los Estados miembros y participando activamente en las organizaciones internacionales que luchan contra la financiación del terrorismo.

En este caso la creación de capacidades conjuntas en materia antiterrorista que pudiera fortalecer la PCSD no está prevista. Pero si parece imprescindible avanzar en materia de cooperación, en particular en el desarrollo de una política conjunta de inteligencia. Una mayor confianza y una cooperación más intensa entre las agencias de la Unión y los Estados miembros es una de las oportunidades que como ya se ha señalado³⁰, debería de aprovechar la Unión Europea para combatir el terrorismo.

Javier de Carlos Izquierdo*
Doctor en Historia-UCM

***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.

²⁹ Consejo Europeo (2005) *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el terrorismo*. Documento 14469/4/05 REV 4, de 30 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://goo.gl/cxVS77>

³⁰ José Manuel Díaz-Caneja Greciano: "La cooperación de inteligencia en la Unión Europea". *Documento de Opinión* 151/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO151-2014_CooperacionInteligencia_UE_JMDiaz_Caneja.pdf