

lo consideran como un grupo secesionista y separatista, por lo que se niega a negociar cualquier resolución tangible y menos aún llevar a cabo relaciones diplomáticas<sup>4</sup>.

### **Budismo: religión, identidad, y resistencia en el Tíbet**

La identidad siempre ha sido un factor clave para definir la unidad de un grupo. Para que exista el concepto básico de un «nosotros» y un «ellos» lo primero es definir las diferencias que separan a ambos grupos. Un enemigo sin identidad no es un enemigo, y a la vez es más manipulable. Por esta razón, lo primero que hacen la mayoría de partidos y grupos políticos (religiosos, nacionalistas, separatistas etc.) es crear himnos, banderas, códigos e imágenes que reflejan la esencia de la entidad. El caso del Tíbet no ha sido distinto en este aspecto. Hasta ahora, la religión ha proporcionado una identidad a los tibetanos. La identidad es esencial para que los tibetanos recuerden quiénes son y porqué están luchando. Sin embargo, la población tibetana cada vez se siente menos identificada con su religión y con su nación. La juventud tibetana está menos comprometida con la causa que sus padres y sus abuelos ya perdieron hace décadas. Desde los años 50, los tibetanos han empleado la identidad como modo de resistencia ante la hegemonía china. El marxismo siempre ha sido un concepto colectivista que traspasa fronteras y cree en la firme unión de la clase trabajadora contra las élites capitalistas. La estrategia del comunismo ha consistido en traspasar las barreras y las fronteras culturales, nacionales, religiosas, étnicas, y políticas con el objetivo de incorporar seguidores a sus filas. Los tibetanos son conscientes de dicho comportamiento en el comunismo maoísta, y por ello se han aferrado al nacionalismo religioso como protesta ante Pekín.

Como parte fundamental de su propia identidad, los tibetanos siguen apoyando fielmente al dalái lama, su líder espiritual. El dalái lama es la figura más prominente en el budismo tibetano, considerado por sus seguidores como la reencarnación de Buda. Durante generaciones, los lamas han sido líderes religiosos y políticos en el Tíbet. Sin embargo, tras la rebelión fallida contra las fuerzas de ocupación chinas en 1959 y el consecuente exilio a la India por parte del dalái lama y miles de sus seguidores, a día de hoy no es más que una figura religiosa<sup>5</sup>. Es decir, los tibetanos se aferran a la

<sup>4</sup> «Chinese policy is modernising Tibet». *The Guardian*. Thursday 10 November 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/10/chinese-policy-is-modernising-tibet>.

<sup>5</sup> «Religion in Tibet». *Free Tibet*. <https://freetibet.org/about/religion>.

identidad de un líder religioso que perdió casi todo su poder político hace décadas. El Gobierno chino es consciente de la capacidad que tiene el dalái lama para movilizar a las masas tibetanas debido a la importancia que aún mantiene en las costumbres y en la vida de la gente en el Tíbet; a pesar de su escasa capacidad política, sigue siendo la personificación de la identidad tibetana. La organización activista Free Tibet afirma que el Gobierno chino está tratando de cortar los lazos que unen al dalái lama con su gente y como parte de esta estrategia, China ha ilegalizado la posesión de imágenes suyas. Ante la comunidad internacional, China presenta al dalái lama como un extremista separatista y enemigo del Estado. La cuestión reside en qué ocurrirá con el movimiento tibetano tras su muerte. A pesar de su reducido poder, el dalái lama es prácticamente la única voz libre de relevancia con capacidad de liderar el movimiento tibetano. Todos los demás líderes budistas viven en el Tíbet, lo que significa que están controlados por el Gobierno chino. Puede que esta sea la razón por la que a menudo el actual dalái lama dice que el siguiente elegido será un niño que viva fuera del Tíbet, para evitar que las autoridades chinas lo asimilen desde joven.

Además de contrarrestar la influencia del dalái lama en el Tíbet, las autoridades chinas también mantienen bajo control a otras entidades de la resistencia tibetana. El panchén lama es la segunda figura política y religiosa en el budismo tibetano. De hecho, los tibetanos llaman al dalái lama el «sol» y al panchén lama la «luna». El panchén lama es elegido por el dalái lama, normalmente en plena juventud y por eso suele ser un niño que tienen que haber nacido y crecido en el Tíbet<sup>6</sup>.

El último panchén lama elegido por el dalái lama fue un niño de seis años llamado Gedhun Choekyi Nyima. En 1995, las autoridades chinas secuestraron a Gedhun y a su familia pocos días después de que fuera elegido. En 1996, el embajador de China ante Naciones Unidas admitió que Gedhun y su familia estaban siendo resguardados y puestos bajo protección en un lugar secreto<sup>7</sup>. A día de hoy, no se sabe nada sobre el estado del niño o de su familia. Tampoco se sabe nada acerca de la localización en la que se encuentra. Mientras tanto, las autoridades chinas han seleccionado otro

<sup>6</sup> «China urged to release Panchen Lama after 20 years». *BBC News*, 17 de mayo de 2015. <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-32771242>.

<sup>7</sup> CHOEKYI NYIMA, Gedhun – Panchen Lama. *Free Tibet*. <https://freetibet.org/about/human-rights/case-studies/panchen-lama>.

panchén lama, considerando la elección del original «ilegal e inválida». La población tibetana no reconoce al nuevo y le llaman «panchén zuma» (falso en tibetano)<sup>8</sup>.

El nuevo panchén, Gyaltzen Norbu, vive en Pekín, apenas visita el Tíbet (cuando lo hace siempre son visitas dirigida y controladas), y proclama la «unidad» del Estado en sus discursos. Desde la desaparición de Gedhun, China sigue negándose a confirmar cualquier dato sobre el estado en el que se encuentra el niño. Desde entonces, Free Tibet explica que toda información que ha sido dada a los medios de comunicación occidentales respecto a este asunto siempre ha sido contradictoria. El último panchén lama que hubo, Lobsang Trinley Lhundrup Choekyi Gyaltzen, fue una voz política bastante activa crítica con la ocupación china. Lobsang pagó su activismo político con una década en la cárcel y murió en circunstancias sospechosas en 1989. A día de hoy, muchos sospechan que su muerte no fue por causas naturales, sino más bien por asesinato, envenenamiento más concretamente<sup>9</sup>.

Históricamente, los líderes religiosos como el dalái lama o el panchén lama han sido la voz política del movimiento tibetano<sup>10</sup>. Sin embargo, los monjes y monjas siempre han apoyado la identidad tibetana. Al fin y al cabo, las palabras de los lamas no tienen ni voz ni voto si sus seguidores más fieles no las manifiestan en acciones. Por esa razón, los monjes y las monjas tibetanos a menudo lideran las protestas pacíficas contra la uniformidad cultural. Las protestas budistas recibieron bastante atención internacional cuando los monjes comenzaron a inmolarse en público, quemándose vivos ante las cámaras y ante el punto de mira de la comunidad internacional<sup>11</sup>. El año 2008 fue cuando tuvieron lugar más inmoluciones en el Tíbet, la última gran revolución espiritual (y la más violenta) que ha habido desde entonces<sup>12</sup>.

Para evitarlo, el Estado intenta controlar los monasterios y los conventos tibetanos con funcionarios del Gobierno cuyo trabajo es supervisar los monasterios y asegurarse de que el comportamiento de los practicantes vaya siempre en acuerdo con los intereses

<sup>8</sup> «China says Panchen Lama 'living a normal life' 20 years after disappearance». 6 de septiembre de 2015. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/china-says-panchen-lama-living-a-normal-life-20-years-after-disappearance>.

<sup>9</sup> «China urged to release Panchen Lama after 20 years». 17 de mayo de 2015. *BBC News*. <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-32771242>.

<sup>10</sup> «Self-Immolation Protests». *Free Tibet*. <https://www.freetibet.org/about/self-immolation-protests>.

<sup>11</sup> YARDLEY, Jim. «Violence in Tibet as Monks Clash With the Police». 15 de marzo de 2008. *The New York Times*. <http://www.nytimes.com/2008/03/15/world/asia/15tibet.html>.

<sup>12</sup> BURKE, Jason y BRANIGAN, Tania. «'Burning martyrs': The wave of Tibetan monks setting themselves on fire». Jueves 10 de noviembre de 2011. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/10/burning-martyrs-tibetan-monks-fire>.

del partido<sup>13</sup>. Los monasterios y conventos a menudo tienen una comisaría de policía al lado, a veces incluso dentro del monasterio<sup>14</sup>. Entre otros requisitos, una de las condiciones básicas para que el Gobierno permita la existencia legal de un monasterio es que tienen que tener la bandera china alzada como muestra de lealtad al Estado. Para poder ser monje o monja, el Gobierno chino requiere la participación en «programas de reeducación patriótica». Los participantes deben aprobar una serie de exámenes para poder ganarse la «oposición» a monje o monja según los estándares del partido comunista. El contenido de los exámenes obliga a condenar las actividades del dalái lama y admitir que el Tíbet es parte de China para poder aprobar la oposición. A su vez, negarse a participar en el programa implica la expulsión o rechazo de entrada a los monasterios<sup>15</sup>.

### Modernización del Tíbet: la nueva geopolítica de China

El objetivo de China es hacer que la identidad tibetana se integre en la estructura del Estado y el modelo de partido único. China fue sabia al darse cuenta de que la globalización posee un aspecto negativo que juega a su favor. La globalización acostumbra a tener una influencia negativa en la persistencia de las distinciones culturales e identidades religiosas. China se ha centrado estos últimos años en potenciar la modernización del Tíbet con el objetivo de incrementar su nivel de vida y propiciar un abandono de sus causas personales. Sabiendo esto, China está modernizando el Tíbet a propósito para que los tibetanos cada vez tengan mejor nivel de vida y por lo tanto se olviden de su propia causa<sup>16</sup>. De hecho, el mercado laboral, el sistema escolar, y las tiendas y supermercados en el Tíbet tienen el idioma mandarín como requisito fundamental de acceso para cualquier trabajador o estudiante. El sistema está diseñado de tal forma que los que alcanzan el éxito son los que hablan chino. Por esa razón, los que a menudo consiguen los mejores resultados escolares y trabajos son la población han o los tibetanos que han dedicado mucho esfuerzo a

<sup>13</sup> «China: Alarming New Surveillance, Security in Tibet». 20 de marzo de 2013. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2013/03/20/china-alarming-new-surveillance-security-tibet>.

<sup>14</sup> «Religion in Tibet». *Free Tibet*, op. cit.

<sup>15</sup> WONG, Edward. «Tibetans Fight to Salvage Fading Culture in China». *The New York Times*. 28 de noviembre de 2015. [https://www.nytimes.com/2015/11/29/world/asia/china-tibet-language-education.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2015/11/29/world/asia/china-tibet-language-education.html?_r=0).

<sup>16</sup> A. P. «China micromanages Tibet, sends civil servants to shape modernization». *The Economic Times*. 30 de septiembre de 2015. <http://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/china-micromanages-tibet-sends-civil-servants-to-shape-modernization/articleshow/49166495.cms>.

aprender chino. Igualmente, cada vez son menos los jóvenes tibetanos que visten sus ropas tradicionales, a día de hoy es más común verles en zapatillas, vaqueros y camisetas, al igual que sus contra-partes chinos. La vestimenta también es un requisito para acceder a cualquier trabajo y obtener la posibilidad de un futuro prometedor<sup>17</sup>.

La pobreza y la miseria, con frecuencia, retroalimentan a las grandes causas e ideologías. No es nada nuevo, se sabe que los extremismos políticos y religiosos a menudo triunfan en Estados fallidos o lugares en épocas de crisis o declive. China es consciente de que las precarias condiciones de vida en el Tíbet sin duda fortalecen al movimiento budista. Casi todas las grandes creencias y causas históricas se han formado como contrarreacción ante otra. Es decir, para que la causa tibetana siga teniendo sentido, tiene que haber un sentimiento de opresión que los tibetanos puedan percibir claramente. Si China mejora el nivel de vida en el Tíbet, el resentimiento hacia la ocupación poco a poco se irá desvaneciendo, o al menos perderá importancia.

Zeng Rong, portavoz de la Embajada de China en el Reino Unido, posicionó la nueva política de su Gobierno ante el Tíbet en una entrevista con el periódico *The Guardian*<sup>18</sup>: «Hasta mediados del siglo XX, el sistema social que había en el Tíbet era una teocracia feudal. La economía se encontraba extremadamente estancada y la sociedad era cerrada y atrasada. A día de hoy, el Tíbet se está adaptando al mundo moderno, habiendo experimentado una liberación pacífica, reforma democrática, reformas económicas, el establecimiento de la Región Autónoma del Tíbet y la apertura hacia el exterior. El Tíbet ha sido transformado desde una sociedad pobre y atrasada a una sociedad avanzada tanto en economía como en cultura. El progreso del Tíbet sirve como prueba elocuente de que los tibetanos han tomado la decisión adecuada y el camino correcto hacia el desarrollo».

### **Población china en el Tíbet: ¿contaminación demográfica o beneficio económico?**

La segunda estrategia de Pekín es introducir en el Tíbet población de la etnia mayoritaria en China y mezclarla con la población local. Este estilo de geopolítica no es algo nuevo en China, es una táctica bastante antigua para acabar con insurrecciones.

<sup>17</sup> BLANCHARD, Ben. «Modernization poses new challenges for Tibetans». *Reuters*. Lunes 16 de marzo de 2009. <http://www.reuters.com/article/us-china-tibet-modernisation-idUSTRE52G05E20090317>.

<sup>18</sup> «Chinese policy is modernising Tibet». *The Guardian*, *op. cit.*

Estas políticas ya las pusieron en práctica Israel y Marruecos en los territorios palestinos de Cisjordania y en el Sáhara occidental. Es una técnica efectiva ya que introducir población externa en territorio de la población autóctona suele producir la mezcla y convivencia entre ambas. China está proporcionando facilidades y beneficios económicos a ciudadanos de etnia han que estén dispuestos a mudarse al Tíbet<sup>19</sup>. Esto hace que cada vez más chinos estén dispuestos a mudarse, puesto que las posibilidades y la calidad de vida media en China son relativamente bajas en comparación a Occidente. Los tibetanos podrán resistirse ante esta medida temporalmente, negándose a mezclarse con la población china y casándose y reproduciéndose exclusivamente entre ellos. Sin embargo, esta medida de «contaminación demográfica» junto con la modernización en el Tíbet hará que poco a poco los dos grupos étnicos se acaben juntando. A su manera, esta política es la «segunda parte» o la continuación de la modernización en el Tíbet. Es otra forma más de hacer que los tibetanos cada vez sean más chinos, y que por lo tanto olviden su causa. Cuando llegue el momento en el que la siguiente generación de tibetanos sea de padre chino y madre tibetana (o viceversa), la causa independentista poco a poco irá perdiendo fuerza.

China está introduciendo a población china de etnia han de manera inteligente, a través de intereses económicos. Tras las revueltas de 2008, el año con más brotes de violencia y resistencia tibetana en las últimas dos décadas, el Gobierno chino está enviando trabajadores cualificados al Tíbet para modernizar la región. El Gobierno envía cada vez más trabajadores chinos de etnia han para que modernicen el Tíbet y refuercen la economía local. Los líderes chinos entienden que el desarrollo, acompañado de mayores medidas de seguridad, es clave para poder pacificar la región del Tíbet. En 2009, el Gobierno central invirtió un equivalente a 3.000 millones de dólares en la Región Autónoma del Tíbet. Desde entonces, el PIB del Tíbet ha experimentado un aumento anual de 12%, un porcentaje más alto que el de la media total en China. Desde 2010, los chinos de etnia han en el Tíbet dominan el negocio de los restaurantes y las principales industrias como la minería, la construcción y el turismo. Para 2020, el Gobierno chino también quiere incrementar el turismo a 20

---

<sup>19</sup> A. P. «China micromanages Tibet, sends civil servants to shape modernization». *The Economic Times*. 30 de septiembre de 2015. <http://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/china-micromanages-tibet-sends-civil-servants-to-shape-modernization/articleshow/49166495.cms>.

millones de turistas por año (en su mayoría chinos). Esta estrategia es una combinación de ambas políticas, tanto de modernizar el Tíbet como de introducir población china en el territorio, sobre todo en su capital, Lhasa. Así, la riqueza del ciudadano medio en el Tíbet sigue aumentando cada año, incluso a pesar de las desigualdades económicas entre la población tibetana y la población han<sup>20</sup>.

### Conclusión

Vistas las circunstancias, parece que el Tíbet continuará inevitablemente en su proceso de asimilación cultural. Es difícil imaginar que el futuro de la región prosiga de otra manera. China se encuentra en su época de auge, y hay muchas probabilidades de que sea la siguiente gran potencia económica y militar. Sin duda, seguirá habiendo grupos de derechos humanos y activistas que se preocupen por el Tíbet. Por su parte, China probablemente continuará la modernización económica y social del Tíbet. También seguirá introduciendo población han en el Tíbet, que inevitablemente se acabarán mezclando con la población local. China continuará su política de partido único, regulando las libertades religiosas de los tibetanos y evitando cualquier revuelta que amenace la paz y estabilidad en la región autónoma, sobre todo aquellas incitadas por los monjes tibetanos. China seguirá controlando y monitorizando cuidadosamente el poder de las figuras políticas del movimiento tibetano como son el dalái lama y el panchén lama. Lo más probable es que los lamas también vayan perdiendo poder a medida que pase el tiempo.

Los chinos tienen el futuro en sus manos e intentarán incorporar a una región periférica como es el Tíbet, en ese horizonte de desarrollo que culminará en el centenario de la creación de la República Popular China el 1 de octubre de 2049.

*Pablo Márquez de la Plata Valverde\**  
*Doble Grado RR. II. y Traducción-Interpretación*  
*Univ. Pontificia Comillas*  
*Becario del IEEE*

---

<sup>20</sup> WONG, Edward. «China's Money & Migrants Pour Into Tibet». *The New York Times*. 24 de julio de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/07/25/world/asia/25tibet.html>.

## Bibliografía

AP. «China micromanages Tibet, sends civil servants to shape modernization». *The Economic Times*. 30 de septiembre de 2015. <http://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/china-micromanages-tibet-sends-civil-servants-to-shape-modernization/articleshow/49166495.cms>.

BLANCHARD, Ben. «Modernization poses new challenges for Tibetans». REUTERS. Lunes 16 de marzo de 2009. <http://www.reuters.com/article/us-china-tibet-modernisation-idUSTRE52G05E20090317>.

BROWN, Kerry. «Free Tibet – From Our Own Emotional Needs: How to think rationally about fighting for Tibetans». *Foreign Policy Magazine*, 2015. <http://foreignpolicy.com/2015/09/09/free-tibet-from-our-own-emotional-needs-china-rule-dalai-lama/>.

BURKE, Jason y BRANIGAN, Tania. «'Burning martyrs': The wave of Tibetan monks setting themselves on fire». Jueves 10 de noviembre de 2011. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/10/burning-martyrs-tibetan-monks-fire>.

«China: Alarming New Surveillance, Security in Tibet». *Human Rights Watch*. 20 de marzo de 2013. <https://www.hrw.org/news/2013/03/20/china-alarming-new-surveillance-security-tibet>.

«China says Panchen Lama 'living a normal life' 20 years after disappearance». *The Guardian*. 6 de septiembre de 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/china-says-panchen-lama-living-a-normal-life-20-years-after-disappearance>.

«China urged to release Panchen Lama after 20 years». 17 de mayo de 2015. *BBC News*. <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-32771242>.

«Chinese policy is modernising Tibet». *The Guardian*. Thursday 10 November 2016. [https://www.theguardian.com/world/2016/nov/10/chinese-policy-is-modernising-tibet\\_](https://www.theguardian.com/world/2016/nov/10/chinese-policy-is-modernising-tibet_)

«China's Control of Religion in Tibet. Beyond Belief: Breaking China's Grip on Religion in Tibet». *Free Tibet*. <https://www.freetibet.org/beyond-belief>.

«Gedhun Choekyi Nyima – Panchen Lama». *Free Tibet*. <https://freetibet.org/about/human-rights/case-studies/panchen-lama>.

«Religion in Tibet». *Free Tibet*. <https://freetibet.org/about/religion>.

«Self-Immolation Protests». *Free Tibet*. <https://www.freetibet.org/about/self-immolation-protests>.

SCHWARTZ, Ronald. «Religious Persecution in Tibet». Memorial University of Newfoundland. [http://www.tibet.ca/\\_media/PDF/Religious-Persecution-in-Tibet.pdf](http://www.tibet.ca/_media/PDF/Religious-Persecution-in-Tibet.pdf).

UNITED STATES COMMISSION ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM. *2016 Annual Report*. <http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF%202016%20Annual%20Report.pdf>.

WONG, Edward. «China's Money & Migrants Pour Into Tibet». *The New York Times*. 24 de julio de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/07/25/world/asia/25tibet.html>.

WONG, Edward. «Tibetans Fight to Salvage Fading Culture in China». *The New York Times*. 28 de noviembre de 2015. [https://www.nytimes.com/2015/11/29/world/asia/china-tibet-language-education.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2015/11/29/world/asia/china-tibet-language-education.html?_r=0).

YARDLEY, Jim. «Violence in Tibet as Monks Clash With the Police». *The New York Times*. 15 de marzo de 2008. <http://www.nytimes.com/2008/03/15/world/asia/15tibet.html>.



*Javier de Carlos Izquierdo\**

La Unión Europea contra la  
financiación del terrorismo

## 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, solo 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.

**\*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.

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.

#### 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 Echeverría, 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 contraterrorista. Estos proyectos tienen un denominador común que es

fomentar la rapidez de respuesta por parte de las fuerzas del orden en materia antiterrorista<sup>1</sup>. 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

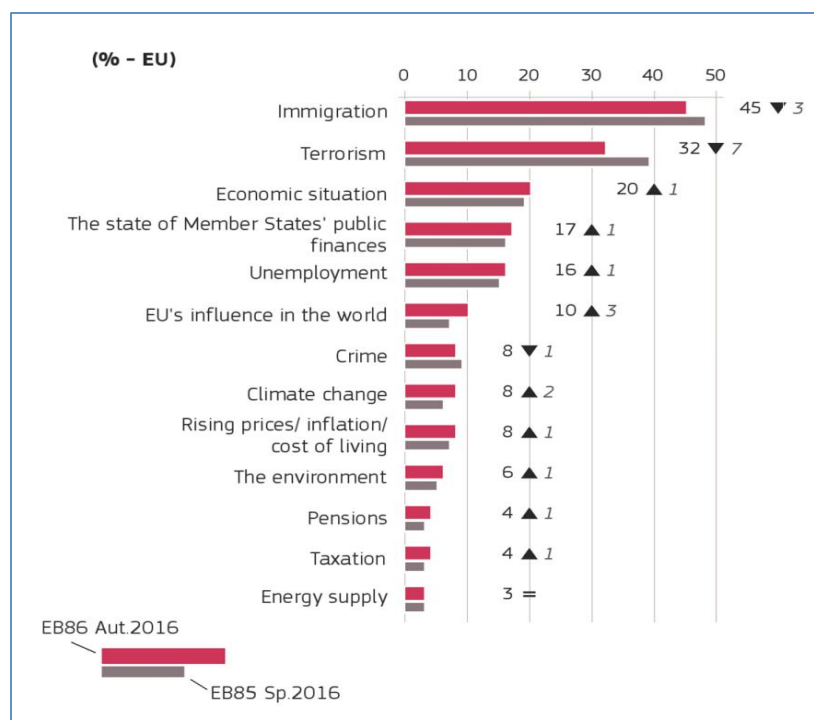


Figura 1. Pregunta: ¿Cuáles creé que son los dos problemas más importantes a los que se enfrenta hoy la Unión Europea? Datos comparados agosto y septiembre de 2016  
Fuente: Standard Eurobarometer 86 Factsheet, the key indicators (Autum 2016)

<sup>1</sup> 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 2016<sup>2</sup>, 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 noviembre<sup>3</sup>.

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.

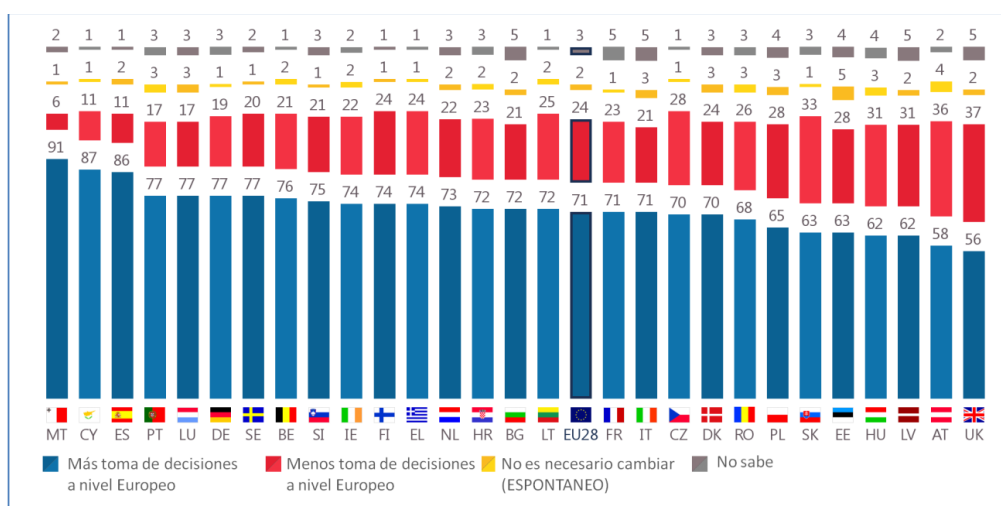


Figura 2. Pregunta: Respecto al tema de la inmigración. ¿Cree que la Unión Europea debería asumir más protagonismo en la toma de decisiones o menos?  
Fuente: *Special Eurobarometer 451, «Future of Europe» Report (2016)*

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

<sup>2</sup> *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>.

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

un mundo turbulento<sup>4</sup>. 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 (figuras 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 seguridad<sup>5</sup>. Como ocurre en otras ocasiones en el seno de la Unión, era un primer 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

---

<sup>4</sup> *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.

<sup>5</sup> 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>

políticas<sup>6</sup>. 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 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.

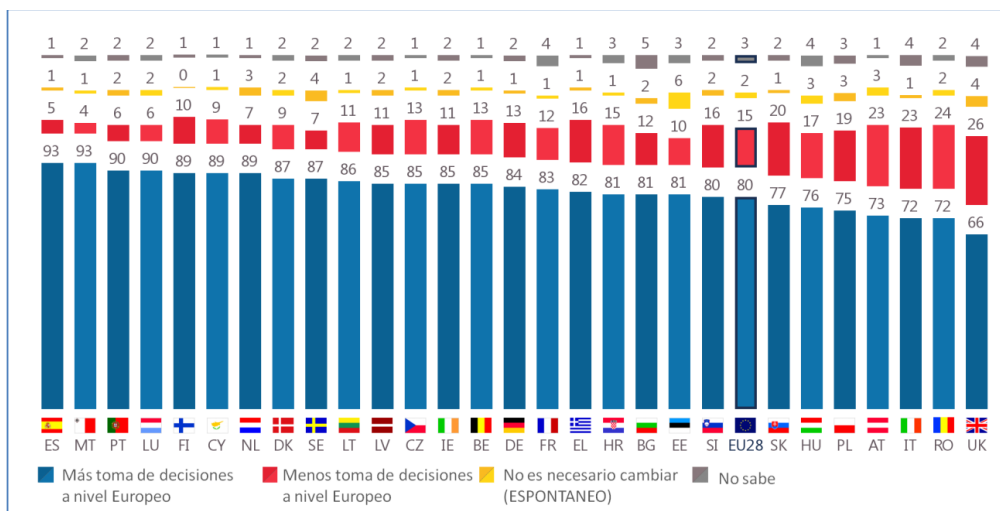


Figura 3. Pregunta: Respecto a la Lucha Antiterrorista. ¿Cree que la Unión Europea debería asumir más protagonismo en la toma de decisiones o menos?

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

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*<sup>7</sup>. En ella se recoge una nueva visión estratégica para la dirección de la política exterior, seguridad y defensa europeas. El documento elaborado tiene 60

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

<sup>7</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf).

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 acción<sup>8</sup>.

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 apoyarán 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 este extremismo violento a través de la educación, la comunicación, la cultura y el deporte sobre todo con la juventud, así como fomentando el diálogo interreligioso 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.

### 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 terrorismo<sup>9</sup>, que ya se hacía eco de un plan anterior en la misma materia<sup>10</sup>. En la

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

<sup>9</sup> *Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI*, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo.



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 internacional<sup>11</sup>.

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 terrorismo<sup>12</sup>. 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.

---

Disponible en <https://goo.gl/wsSCHP>.

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

<sup>11</sup> Véase el artículo 1 de la *Decisión Marco del Consejo* referida en la nota de pie de página n.º 9.

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

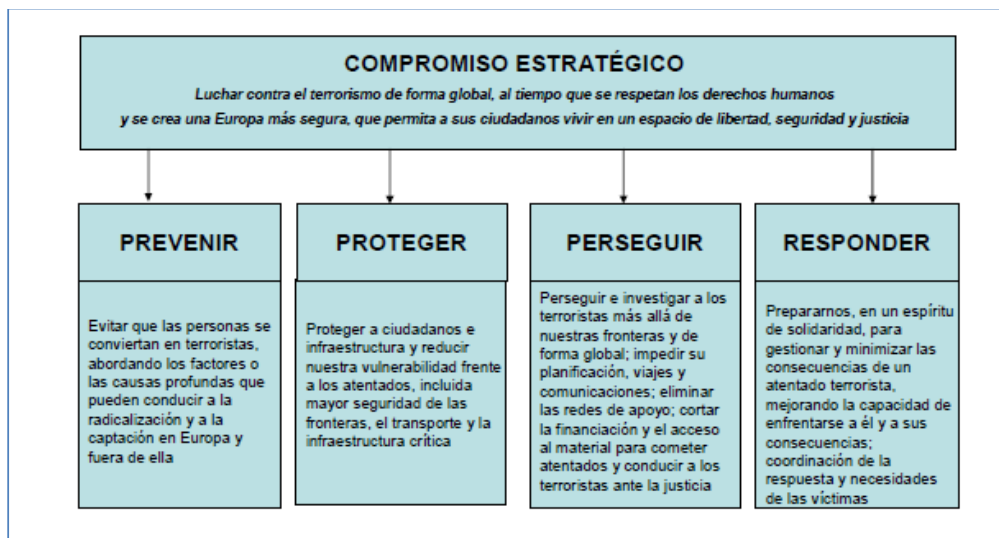


Figura 4. Hilos conductores de la *Estrategia europea contra el terrorismo*  
Fuente: *Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo (2005)*

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 2010*<sup>13</sup>, que fue aprobada por el Consejo Europeo en febrero de 2010. En su presentación se detalla que la seguridad es una de las prioridades 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»<sup>14</sup>. En ella se considera que el concepto de seguridad interior debe ser

<sup>13</sup> *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>

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 2.

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

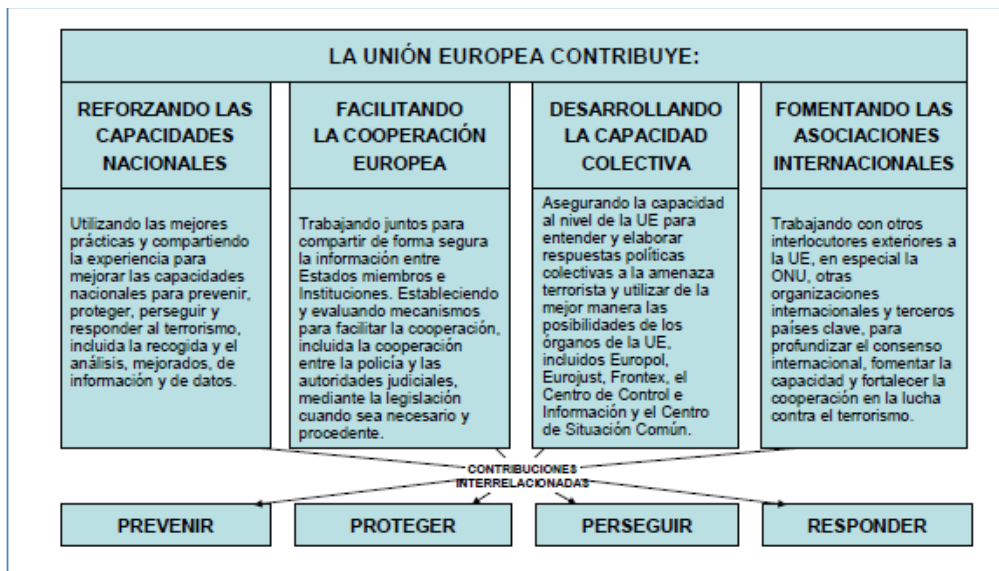


Figura 5. Contribución de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo  
Fuente: *Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo (2005)*

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 parisense *Charlie Hebdo*. Poco después, en abril, la Agenda Europea de Seguridad<sup>15</sup>, 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 2015/849<sup>16</sup>, 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 terrorismo<sup>17</sup>, 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 terrorismo<sup>18</sup>. 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

---

<sup>15</sup> COM 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>.

<sup>16</sup> 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>.

<sup>17</sup> COM 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>.

<sup>18</sup> COM 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/zoqoBl>.

en 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 novedades<sup>19</sup>: (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 virtual<sup>20</sup> (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

---

<sup>19</sup> 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>.

<sup>20</sup> 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.

de prepago 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 que hace 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 materia<sup>21</sup>.

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 Financiera<sup>22</sup> (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,

---

<sup>21</sup> 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/lmNA9n>.

<sup>22</sup> Véase su sitio web: [www.fatf-gafi.org](http://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](http://www.fatf-gafi.org/about).

los fideicomisos y otros tipos de estructuras jurídicas como las fundaciones. Por supuesto estas disposiciones también 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 terrorismo<sup>23</sup>, 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 directiva<sup>24</sup> 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

<sup>23</sup> 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](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4401_es.htm).

<sup>24</sup> COM 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>.

acercará la normativa 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 reglamento<sup>25</sup> 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

<sup>25</sup> COM 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>.



activos<sup>26</sup>. 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 Europea*<sup>27</sup> (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 Europea*<sup>28</sup> (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

<sup>26</sup> COM 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>.

<sup>27</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf).

<sup>28</sup> *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 terrorismo*<sup>29</sup> (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 tienen 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 la *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 señalado<sup>30</sup>, debería de aprovechar la Unión Europea para combatir el terrorismo.

*Javier de Carlos Izquierdo\**  
*Doctor en Historia-UCM*

<sup>29</sup> Consejo Europeo. *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>.

<sup>30</sup> DÍAZ-CANEJA GRECIANO, José Manuel. «La cooperación de inteligencia en la Unión Europea». *Documento de Opinión 151/2014*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEEO151-2014\\_CooperacionInteligencia\\_UE\\_JMDiaz\\_Caneja.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEEO151-2014_CooperacionInteligencia_UE_JMDiaz_Caneja.pdf).