

LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y SU FINANCIACIÓN EN LA UE¹

Sonia López-Sáiz
Universidad Rey Juan Carlos

1.- La estrategia de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo y su financiación

Desde los atentados de Madrid, en marzo de 2004, la Unión Europea ha intensificado sus esfuerzos en su lucha contra el terrorismo aprobando numerosas leyes y reglamentos para desarrollar una estrategia que la proteja del mismo. En este sentido, en el año 2005 el Consejo Europeo aprobó la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo.

La sociedad actual, partícipe de una mayor conectividad global hace que desde las instituciones se desarrollen políticas de defensa ante agresiones no sólo físicas, sino también digitales o virtuales. Por tanto,

¹ Este artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación DER2013-42039-P, cuyo título es “Evolución de las jurisdicciones especiales como instrumentos de control político-religioso, de seguridad y de orden público”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad en la Convocatoria 2013 de Proyectos de I+D del Subprograma de Generación de Conocimiento, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia.

la lucha contra el terrorismo no sólo se enfoca a acciones encaminadas a garantizar la seguridad física de los ciudadanos, sino también a garantizar un acceso seguro a la economía digital.

Este proceso de creación e implantación de una política antiterrorista comunitaria, requiere una mayor coordinación y coherencia de las políticas europeas, tanto internas como externas y, para ello, se hace necesaria una mayor y más profunda cooperación policial, judicial y socia para evitar los radicalismos y extremismos en grupos de población sensibles o vulnerables.

La situación de una amenaza terrorista global ha hecho que la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hayan desarrollado una estrategia global cuyo objetivo es garantizar un mayor grado de seguridad mundial. La forma en la que se desarrolla esta estrategia es nacional, europea e internacional.

Esta estrategia comunitaria se basa en cuatro pilares o prioridades fundamentales:

Prevención

En esta primera fase se trata de identificar y luchar contra aquellos factores que actúan como catalizadores en procesos de radicalización de personas para captarlas y que cometan actos terroristas. Con el fin de desarrollar políticas de prevención más eficaces, la Comisión en 2011 creó la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR) que está formada por cerca de un millar de expertos europeos.

Durante estos años de actividad, la RSR ha elaborado un catálogo de medidas que se empezaron a aplicar en 2014 hasta 2020. La UE se basa en diez puntos para reforzar la lucha contra la radicalización y el extremismo violento:

- i. Desarrollo de estrategias globales a escala nacional. Que cada país desarrolle sus propias estrategias de lucha contra la radicalización teniendo un enfoque global.
- ii. Creación de un centro europeo de conocimiento con el fin de facilitar información a los líderes políticos de la UE y facilitarles su toma de decisiones en estas cuestiones.
- iii. Utilizar la información y los conocimientos que proporciona la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR).
- iv. Formar a profesionales que trabajen directamente con personas o grupos de riesgo como trabajadores sociales, educadores, personal de instituciones penitenciarias, etc.
- v. Desarrollar programas que faciliten la salida de miembros de grupos extremistas.
- vi. Mayor cooperación con la sociedad civil y el sector privado para elaborar discursos alternativos a los extremistas.
- vii. Dar cobertura a las víctimas para la prevención y la desradicalización.
- viii. Fomentar en los jóvenes un pensamiento crítico sobre los mensajes extremistas.
- ix. Investigar y compartir información sobre cómo evolucionan los extremismos y radicalismos.

- x. Trabajar de forma más cooperativa con países socios de la UE.

Protección

Esta prioridad se refiere a la protección de la ciudadanía y las infraestructuras, así como a reducir la vulnerabilidad a potenciales atentados. Entre las cuestiones que implica esta protección están las fronteras exteriores, una mejor seguridad en los transportes, los objetivos considerados como estratégicos y hacer menos vulnerables las infraestructuras consideradas clave.

En este sentido, el 21 abril de 2016 el Consejo adoptó una Directiva² sobre la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y puesta a disposición de la justicia de los delitos de terrorismo y delincuencia grave.

El objeto de esta Directiva es regular la transferencia de datos PNR (Passenger Name Record) de pasajeros de vuelos internacionales de las compañías aéreas a los Estados miembros. También incluye el tratamiento de estos datos por las autoridades competentes. En este sentido, la Directiva establece que los datos PNR sólo pueden ser tratados para la prevención, detección, investigación y puesta a disposición judicial de delitos terroristas y delitos graves.

² Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

De acuerdo con esta Directiva, las compañías aéreas tienen la obligación de facilitar a las autoridades de los Estados miembros los datos PNR de los vuelos que entren o salgan de la UE. También permite, aunque no será obligatorio, que los Estados miembros recopilen los datos PNR sobre vuelos interiores de la UE seleccionados.

Asimismo, esta Directiva insta a cada Estado miembro a crear la «Unidad de Información sobre los Pasajeros», que recibirá los datos PNR de las compañías aéreas.

Persecución

La prevención y la protección pretenden reducir la capacidad de planificación y organización de los grupos terroristas y, para ello, la UE a través de sus instituciones se ha centrado en fortalecer las capacidades nacionales, mejorar la cooperación e intercambiar información entre autoridades policiales y judiciales, a través de Europol y Eurojust, así como luchar contra la financiación del terrorismo y privar a los terroristas de medios económicos para llevar a cabo sus actos delictivos. Hoy en día, la globalización de los mercados financieros, hacen que el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y el crimen organizado se hayan convertido en cuestiones prioritarias para la UE ya que los flujos de dinero ilícito pueden dañar la integridad, la estabilidad y la seguridad de la UE. Por ello, el 20 de mayo de 2015 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron 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.

Las medidas de esta Directiva tienen un marcado carácter preventivo por lo que se dirigen a la manipulación de fondos originarios de delitos graves y fondos cuyo destino son fines terroristas. Asimismo, ya que las actividades de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se llevan a cabo en un contexto internacional, no tiene sentido, que las medidas sean de ámbito nacional o comunitario sin

tener en cuenta la cooperación internacional ya que sus resultados serían muy limitados. Por ello, es recomendable que la UE tenga en cuenta las Recomendaciones del GAFI³ y los instrumentos de otros organismos internacionales que se ocupan de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Estas cuarenta Recomendaciones del GAFI son:

1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo
2. Cooperación y coordinación nacional
3. Delito de lavado de activos
4. Decomiso y medidas provisionales
5. Delito de financiamiento del terrorismo
6. Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo
7. Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación
8. Organizaciones sin fines de lucro
9. Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras
10. Debida diligencia del cliente
11. Mantenimiento de registros

³ GAFI: *Grupo de Acción Financiera Internacional*.

12. Personas expuestas políticamente
13. Banca corresponsal
14. Servicios de transferencia de dinero o valores
15. Nuevas tecnologías
16. Transferencias electrónicas
17. Dependencia en terceros
18. Controles internos y filiales y subsidiarias
19. Países de mayor riesgo
20. Reporte de operaciones sospechosas
21. Revelación (*tipping-off*) y confidencialidad
22. APNFD: debida diligencia del cliente
23. APNFD: Otras medidas
24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas
25. Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas
26. Regulación y supervisión de las instituciones financieras
27. Facultades de los supervisores

28. Regulación y supervisión de las Actividades y Profesionales No Financieras Designadas (APNFD)
29. Unidades de inteligencia financiera
30. Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas
31. Facultades de las autoridades de orden público e investigativas
32. Transporte de efectivo
33. Estadísticas
34. Guía y retroalimentación
35. Sanciones
36. Instrumentos internacionales
37. Asistencia legal mutua
38. Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso
39. Extradición
40. Otras formas de cooperación internacional

Atendiendo a estas Recomendaciones, la Directiva establece como límite el ingreso y pagos en efectivo por un importe igual o superior a 10.000 € como límite para minimizar los riesgos del blanqueo, no obstante, insta a los Estados a establecer límites inferiores así como a implantar otras restricciones a la utilización de efectivo y adoptar medidas más estrictas.

Además, la cada vez mayor utilización del dinero electrónico ha convertido a los productos electrónicos como una alternativa a las cuentas bancarias tradicionales. Por ello, además de las medidas contenidas en la Directiva 2009/110/CE⁴ del Parlamento Europeo y del Consejo significa supeditar estos productos a las obligaciones en la normativa de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

En cuanto a los delitos o infracciones de tipo fiscal, ya sean de impuestos directos e indirectos, se consideran como “actividad delictiva” en sentido amplio de acuerdo a la Directiva y a las Recomendaciones del GAFI. No obstante, las legislaciones nacionales en materia fiscal pueden diferir respecto a esta Directiva. Aunque no se pretende la armonización de las definiciones de delito fiscal en la legislación nacional de los Estados miembros, estos deben autorizar, en la mayor medida posible, el intercambio de información entre las unidades de inteligencia financiera (UIF) de la UE.

En cuanto a la identificación, es necesario identificar a toda persona física que posea el control de una persona jurídica. En este sentido, la Directiva establece que “la identificación del titular real y la comprobación de su identidad debe hacerse extensiva, en su caso, a las personas jurídicas que posean otras personas jurídicas, y las entidades obligadas deben buscar a la persona o personas físicas que ejerzan el control en último término, a través de la propiedad o el control por otros medios, de la persona jurídica que sea el cliente. El control a través de otros medios puede incluir, entre otros, los criterios de control utilizados a efectos de elaborar estados financieros consolidados, como

⁴ Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y Consejo de 16 de septiembre de 2009 sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE.

a través del acuerdo de los accionistas, el ejercicio de una influencia dominante o el poder de nombrar a la dirección.

Puede haber casos en los que no se pueda identificar a una persona física como la persona que en último término ostenta la propiedad o que ejerce el control sobre una persona jurídica. En estos casos excepcionales, las entidades obligadas, una vez agotados todos los medios de identificación y siempre que no haya motivos de sospecha, pueden considerar que el titular real es el administrador”.

Respuesta

Este apartado, se centra en crear los mecanismos solidarios y de gestión pertinentes en caso de que haya un atentado terrorista. En este punto, el foco se pone en dos aspectos, el primero es dar una respuesta coordinada y, el segundo, atender las necesidades de las víctimas. Para ello, se hace necesario el desarrollo del Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la UE a las Crisis (DIRPC), la revisión de los protocolos de protección civil y la puesta en común de buenas prácticas en la asistencia a las víctimas.

3. Bibliografía

- Arteaga, F. "La defensa europea, su industria y el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2012". Comentario Elcano 39/2015 - 9/6/2015.

- Azat G. *The Changing Character of War*. Oxford University Press. 2011.

- Biscop, S. & Fiott, D. (eds.), *The state of defence in Europe: State of emergency?*. Egmont paper 62, Egmont – The Royal Institute for International Relations, November 2013.

- Centre for European Policy Studies. *More Union in European Defence*. Report of a CEPS Task Force, February 2015.

- Colemont, J. CSDP: *There is something there that was not there before*. Egmont Institute, 2015.

- Consejo de la Unión Europea, de 17 de julio de 2008
- Estrategia revisada sobre financiación del terrorismo.

- Consejo de la Unión Europea, de 30 de noviembre de 2005
- Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo.

- Consejo Europeo. Conclusiones de 25 de noviembre, 19-20 Diciembre 2013, y 25 y 26 de Junio 2015.

- Decisión 2007/124/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades» [Diario Oficial L 58 de 24.2.2007].

- Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo 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, y por la que se modifica el Reglamento (UE) no 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión.

- Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

- Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y Consejo de 16 de septiembre de 2009 sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE.

- Documento de recomendaciones sobre las medidas de control interno de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, elaborado por el Sepblac con objeto de facilitar a los sujetos obligados el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 26 de la Ley 10/2010 de 28 de abril.

- Documento de recomendaciones sobre medidas de control interno de PBC-FT.

- European Commission. The EU's comprehensive approach to external conflict and crises. December, 2013.

European Commission. Towards a more competitive and efficient defence security sector. July, 2013.

- European Global Strategy. Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World. 2015.

- European Parliament. Towards a new European Security Strategy? Assessing the impact of changes in the global security environment. June 2015.

- European Political Strategy Centre. In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment. Issue 5/2015, June 2015.

- European Union, Institute for Security Studies. Yearbook of European Security 2015. March 2015.

- European Union. European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World. December 12, 2003.

- European Union. Report on the Implementation of the ESS: Providing Security in a Changing World. December 11, 2008.

- European Union. Towards a New European Neighbourhood Policy. Joint consultation paper, March 2015.

- Factores clave para la prevención del blanqueo de capitales en la gestión de transferencias.

- FATF (2014) – Medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo – España, Informe sobre la Cuarta Ronda de Evaluación Mutua, FATF.

- Guía para la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo bajo un enfoque basado en el riesgo.

- Guía para la prevención del riesgo de blanqueo de capitales en banca de corresponsales.

- Guía para la prevención del riesgo de blanqueo de capitales en el mercado de renta variable.

Informe de evaluación sobre el sistema español de PBC y FT.

- Informe del Consejo de la Unión Europea, de 17 de enero de 2011, sobre el Plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo.

- Informe sobre tipologías de blanqueo de capitales.

- Minard, P. The Reform of the European Security Strategy. Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Mai 2013 ; Langlois, M. Sécurité Globale et surprises stratégiques en Europe.

Institut de Recherche Stratégique de L'École Militaire. Lettre n° 8 - 2014, págs.27-28.

- Missiroli, A. The EU in a multiplex world. EU Institute for Security Studies, nº7 March 2015.

- www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/mer-spain-2014.html.