IV CENTENARIO DE LA MUERTE DE CERVANTES

FORO PARA LA PAZ EN EL MEDITERRÁNEO

ACTAS DE LAS X JORNADAS DE SEGURIDAD, DEFENSA Y COOPERACIÓN

CERVANTES: LA ESPADA Y LA PLUMA

EL FENÓMENO TERRORISTA Y SU INCIDENCIA EN EL MEDITERRÁNEO

(Similitudes entre dos épocas históricas)

Edita: Universidad Internacional de Andalucía.

Coordinación: Foro para la Paz en el Mediterráneo

ISBN: 978-84-7993-329-6

Depósito Legal: SE 1334-2017

Los autores, los coordinadores y el editor autorizan la reproducción, el almacenamiento en un sistema informático y la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier método o procedimiento mecánico o electrónico, siempre y cuando se reconozca de manera expresa la propiedad intelectual de los contenidos que la integran a los autores y la edición Foro para la Paz en el Mediterráneo

Proyecto aprobado, por unanimidad, por el Pleno de la Comisión Nacional del IV Centenario de la muerte de Cervantes, creada por Real Decreto 289/2015, de 17 de abril, en su 2ª reunión, celebrada en Madrid el 9 de febrero de 2016 y remitida a la dirección del Foro para la Paz en el Mediterráneo, con escrito de la Secretaria de la Comisión Nacional, con fecha de 4 de marzo de 2016.

No se autoriza la elaboración de obra derivada.

Imprime: Servicio de Publicaciones de la UNIA

ÍNDICE

Contenido	Autor	Pág.
Prólogo	Francisco de la Torre Prados	9
La defensa aérea del sur de Europa: el CAOC de Torrejón	Rubén García Servert	17
Riesgos y amenazas en el siglo XXI. Control terrestre. Lucha contra el terrorismo	Ángel Guinea Cabezas de Herrera	29
Li9bre circulación de capitales: intercambio de información entre Estados y prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo		61
Introducción	Rafael Vidal Delgado	67
Paraísos fiscales, secreto bancario e intercambio de información	Daniel Coronas Valle	73
Monedas virtuales y prevención del blanqueo de capitales	José María López Jiménez	95
FATCA y CRS como paradigmas del intercambio de información tributaria y lucha contra el fraude fiscal	Plácido Martos Belmonte	129
Málaga en el ámbito internacional	Julio Andrade Ruiz	141
Organización actual de la OTAN	Rafael Vidal Delgado	157

Prólogo a las Actas de las X Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación

Una década ha pasado desde que en 2006, se iniciaron las Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación.

Innumerables son los ponentes, de prestigio nacional e internacional, y de todas las ciencias del comportamiento, que nos han esclarecido alguna cuestión importante del Mediterráneo y de su zona de interés.

Por otra parte, en estos años se ha vivido muchos acontecimientos singulares, algunos de ellos todavía vigentes: la primavera árabe que supuso un cambio importante en las relaciones norte sur; las crisis/guerras en Siria e Irak, con sus ramificaciones en otras zonas como el Yemen; la inestabilidad en el Sahel, frontera con nuestra frontera sur, recorridos de este a oeste por grupos terroristas que en muchos casos se han declarado partidarios de ISIS/DAESH. Especialmente somos sensibles a todos los secuestros de menores, fundamentalmente niñas, por ser hechos que hieren nuestro corazón y atacan sus derechos provocando además sufrimientos que dejarán secuelas imborrables. Además, está muy presente el tema de los refugiados que a oleadas cruzan el desierto desde los confines de los dos océanos y posteriormente se enfrentan a la dramática aventura de cruzar el Mediterráneo, pudiendo esta travesía durar años y en

donde un porcentaje significativo muere en el intento. Finalmente, en el este de Europa reina la intranquilidad y de la cumbre de verano de la OTAN en 2016, se desprende que se ha iniciado una nueva guerra fría.

Todos esos temas, y más aún, se han tratado dentro de la política de seguridad y defensa y en las conclusiones de las Actas, incluida la que tengo el honor de prologar, se dan ideas para rebajar la tensión e intentar superar las situaciones que se van presentando. La difusión de las Actas a través de páginas web, llega no solamente a ministerios españoles involucrados en “ganar la paz”, sino también a organismos internacionales, centros de estudios estratégicos; universidades y a un gran número de estudiosos, los cuales hacen referencia a párrafos, ponencias y textos de las Actas acompañados de algún comentario.

Este año de 2016 se han centrado las actividades del Foro para la Paz en el Mediterráneo en la figura de Cervantes, intentando trasladar de la forma más aséptica posible el Mediterráneo que vivió el soldado y príncipe de las letras españolas y la situación actual, descubriéndose bastante coincidencias entre estas dos épocas separada 400 años.

Historia procede del griego “istorein” y significa “efectuar una investigación de algo que ha ocurrido”, por ello hay que distinguir a los “historiadores” que narran a través de fuentes diversas los hechos tal como han pasado, extrayendo conclusiones pedagógicas para el futuro, de los “filósofos de la Historia”, los cuales descarnan el hecho histórico, investigándolo con las herramientas existentes en aquella época y extraen el esqueleto, el cual puede colocarse en cualquier momento histórico, vistiéndolo con los

conocimientos existentes, y prediciendo con ello el comportamiento social.

Por ejemplo, se ha investigado en la historia de los siglos XVI y XVII sobre la quiebra económica de las monarquías de la Casa de Austria, equiparándola a las situaciones económico-financieras de distintos países de nuestro entorno, incluidos España y se han encontrado similitudes, pudiéndose con ello extraer soluciones.

En estas Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación, objeto del presente prólogo, hemos tenido la oportunidad de escuchar al único mando OTAN de nivel, existente en España, el CAOC de Torrejón, descubriéndonos el general García Servert, la seguridad de que goza el espacio aéreo europeo. Por su parte el general Guinea Cabezas de Herrera, trató el "control humano", importantísimo en las batallas de Alepo, Mosul y otras.

El día 16 de noviembre se trató el tema de libre circulación de capitales: intercambio de información entre estados y prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, asunto de extrema gravedad para comprender la financiación del terrorismo de DAESH a través del petróleo y de las inversiones de capitales terroristas en negocios lícitos del mundo democrático.

Por último y como acto de clausura, tras la firma de los nuevos miembros del Foro para la Paz en el Mediterráneo (Real Club El Candado, la Universidad Europea de Andalucía y Amasplus Ingeniería), a los que damos la más calurosa bienvenida, invitando a la "sociedad civil" a unirse a esta iniciativa, el propio Director del Foro trató el tema de la posible

eficacia de una organización militar, como es la OTAN, en la lucha contra el terrorismo.

Termina 2016 con grandes cambios en la política mundial, siendo el principal la elección del presidente norteamericano, Donald Trump, el cual pone en tela de juicio algunas de las decisiones de su predecesor. Por ello hemos titulado a las XI Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación “Un nuevo orden mundial”, estando seguro que las ponencias esclarecerán muchas incógnitas.

El futuro no está escrito, pero desde el Foro para la Paz en el Mediterráneo, se efectúa un meritorio análisis prospectivo para visualizar cuál puede ser el escenario que nos espera.

Un saludo a todos.

Francisco de la Torre Prados, Alcalde de Málaga y Presidente del Foro para la Paz en el Mediterráneo.

X JORNADAS DE SEGURIDAD, DEFENSA Y COOPERACIÓN

Similitudes entre dos épocas históricas

FORO PARA LA PAZ
EN EL MEDITERRÁNEO

El fenómeno terrorista y su incidencia en el Mediterráneo

Cervantes:
LA ESPADA Y LA PLUMA

12 de Mayo en el Centro de Unicaja de Educación Financiera, ubicado en la Avenida de Andalucía, 23 de Málaga. A las 18:30 horas

Bienvenida: Representante de Unicaja Banco

Inauguración: Coronel Subdelegado de Defensa en Málaga.

Presidente de la Mesa: Vicerrector de Política Institucional (UMA), Dr. Juan Antonio García Galindo.

"La defensa aérea del sur de Europa. El CAOC de Torrejón ". Ponente: General de División del E.A. ESPAF. D. Rubén García Servert, Comandante CAOC, Torrejón.

"CONTROL TERRESTRE" Ponente: General de División (Ret.) D. Ángel Guinea Cabezas de Herrera, ex General Jefe del Mando de Transformación de la OTAN (ACT), en el Cuartel General de las Fuerzas Armadas de los EE.UU, en Norfolk (Virginia); ex Jefe de la Célula Militar Estratégica para FINUL (Líbano).

Los asistentes recibirán un certificado, debiendo rellenar el formulario que encontrarán a la entrada de la sala

Entrada libre hasta completar aforo

Organizadores

Patrocinador

IV CENTENARIO DE LA MUERTE DE CERVANTES

LA DEFENSA AÉREA DEL SUR DE EUROPA: EL CAOC DE TORREJÓN

AUTOR: D. Rubén García Servert, general de división del E.A. ESPAF, Comandante del CAOC de Torrejón

NOTA DE LA DIRECCIÓN DEL FORO

El día 12 de mayo de 2016 en el Centro de Unicaja de Educación Financiera, dictó el general García Servert, una ponencia sobre el tema. Por razones de discreción el ponente no entregó texto escrito y solicitó que no se grabaran sus palabras.

El tema fue muy interesante al ser el CAOC de Torrejón el único mando OTAN de nivel táctico que existe en España.

Con objeto de difundir este Cuartel General, se ha tomado la información que figura en su página web y en la de la OTAN.

CENTRO OPERACIONES AÉREAS COMBINADAS DE TORREJÓN (CAOC-TJ)

En la cumbre de Lisboa de 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Atlántica acordaron la implementación del nuevo concepto estratégico de la OTAN que habrá de servir como hoja de ruta de la organización para los diez años siguientes. Este nuevo concepto habría de materializarse,

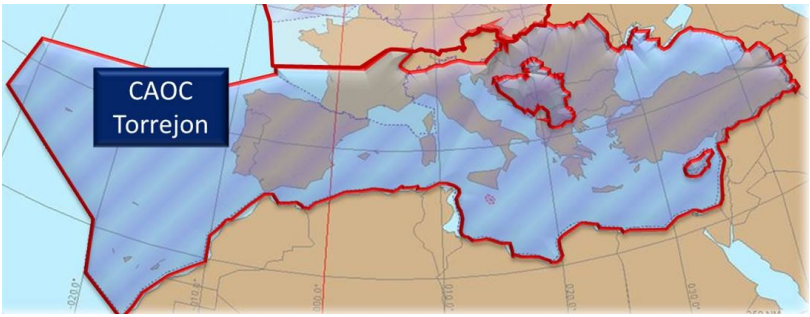
durante la reunión de Ministros de Defensa de junio de 2011, en la propuesta del Secretario General de la OTAN de una nueva estructura de mandos y distribución geográfica de Cuarteles Generales de la Alianza. Una vez implementados los cambios, la OTAN ha quedado con tan solo dos Centros de Operaciones, uno situado en la localidad alemana de UEDEM, responsable del flanco norte, y el CAOC de Torrejón responsable del flanco sur, ambos bajo el mando de un Cuartel General Aéreo único situado en Ramstein (Alemania).

El Jefe del CAOC TJ es el General de División del Ejército del Aire español D. Ruben Carlos Garcia Servert, y el segundo Jefe es el General de Brigada de las Fuerzas Aéreas de Grecia D. Themistoklis Bourolias.

La misión principal del CAOC Torrejón es planear, dirigir, coordinar, supervisar, analizar e informar sobre las operaciones de defensa aérea de los medios que se le

asignan en paz, siguiendo las directivas del componente aéreo de la OTAN. Una segunda misión, también primordial de este centro, es la de albergar la capacidad de poder destacar a una gran parte de su personal para contribuir a la gestión de crisis y conflictos como parte del componente aéreo de una operación dirigida desde cualquier otro lugar alejado de nuestro territorio nacional.

Por tanto, la Defensa Aérea del sur de Europa es responsabilidad del centro localizado en España bajo mando directo de un general español, integrando las capacidades de los cinco centros de control de los que se disponía anteriormente. Asimismo el espacio aéreo de responsabilidad se amplió hasta abarcar desde las Islas Azores hasta Rumanía, y desde las islas Canarias hasta Turquía.



Esto implica que se encuentran situados en el área de responsabilidad del CAOC TJ Portugal, Italia, Grecia, Turquía, Bulgaria, Rumanía, Hungría, Eslovenia, Croacia, Albania, la mitad sur de Francia y España. Abarcando unos 6.500 kilómetros de este a oeste, todo el Mar Mediterráneo, Mar Negro y parte del Atlántico. Limitando al sur y al este del área de responsabilidad se encuentran países amigos y aliados de

la OTAN a la vez que algunas áreas de creciente inestabilidad.

La amplitud geográfica se ha querido reflejar en el emblema del CAOC TJ, representando las Columnas de Hércules y el Bósforo como unas torres con sendas puertas, ambas unidas por la muralla de la defensa aérea ante el Mediterráneo de la que es responsable el CAOC TJ.

El CAOC de Torrejón ha estado cumpliendo su misión desde principios del año 2013, evolucionando mediante un plan de adaptación del antiguo CAOC 8 a la nueva estructura de la Alianza, asumiendo progresivamente la defensa aérea de los diferentes países que se encuentran en su área de responsabilidad. Por este motivo, han sido modernizados todos los equipos y sistemas de mando y control, logrando alcanzar la plena capacidad operativa en julio de 2014.

En el CAOC de Torrejón se encuentran trabajando 185 personas. Además, el CAOC TJ cuenta con el apoyo de un destacamento de la Agencia de Comunicaciones e Información de la OTAN (NCIA), así como una unidad de apoyo. España, como nación anfitriona, cubre una parte considerable de los puestos en estos organismos.

Los países aliados que contribuyen con personal a este centro son: Albania, Bulgaria, Canadá, Alemania, Francia, Reino Unido, Grecia, Croacia, Hungría, Italia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Turquía, Estados Unidos y, como nación anfitriona, España. Esta relación de países es una muestra del ambiente multinacional en que el centro desarrolla su misión.

El CAOC Torrejón se estructura en dos partes principales. Una de ellas es desplegable y la otra estática y focalizada en la defensa aérea del territorio de la OTAN. La primera de ellas incluye las Divisiones de Instrucción, Inteligencia, Planes y

Operaciones, y es completamente desplegable en función de la naturaleza y la entidad de la operación. La parte estática es responsable de lograr el principal objetivo de Defensa Aérea de los países de la Alianza, de acuerdo al Sistema Integrado de Defensa Aérea y Anti-Misiles de la OTAN (NATINAMDS).

Para el cumplimiento de esta vigilancia conjunta del espacio aéreo, el CAOC Torrejón tiene bajo su mando táctico todos los medios materiales y personales que los países aliados ofrecen, centrando la misma en toda la mitad sur de Europa

COMBINED AIR OPERATIONS CENTRE TORREJON

CAOC Torrejón is headquartered at Torrejón Air Base north of Madrid, Spain.

History

At the Lisbon Summit in 2010, Heads of State and Government agreed to implement the Alliance's new strategic concept that serves as a roadmap for the organization for the next ten years. This new concept would materialize during the meeting of Defence Ministers of June 2011, the proposal of the Secretary General of NATO for a new command structure and geographical distribution of the Alliance Headquarters.

One new element of NATO's new Command Structure is CAOC Torrejón. Established on 1 January 2013, CAOC Torrejón has been modernized and updated in its command and control equipment to undertake the new tasks assigned. The unit reached its Initial Operational Capability (IOC) on 1 July 2013, and its Full Operational Capability was declared by Commander Allied Air Command on 17 October 2014.

Mission

This structure left NATO with two CAOCs, CAOC UEDEM in Germany responsible for the area north of the Alps and CAOC Torrejón for the south. The CAOCs are overseen by one Allied Air Command located at Ramstein, Germany. In the course of this change, monitoring the airspace of southern Europe was taken over by CAOC Torrejón integrating the capacities of the five former centres of the southern region. This single centre enlarged the Air Policing Area considerably, now from the Canary Islands to Turkey and from Azores to Romania.

The primary mission of CAOC Torrejón is to plan, direct, coordinate, monitor, analyze and report on the operations of Air Policing assets assigned to it in peacetime, following the directives of NATO Allied Air Command.

To fulfil this joint airspace surveillance, CAOC Torrejón has under its tactical command all radars, Control and Reporting Centres and Quick Reaction Alert aircraft from Allies located in the southern half of Europe.

Structure

CAOC Torrejón is comprised of 185 staff positions from 16 NATO nations. Furthermore, the CAOC hosts a NATO Communications and Information Agency (NCIA) detachment. For both entities, Spain as host nation, provides a considerable number of personnel. The CAOC Torrejón Commander is a Spanish Major General.

The CAOC has two main branches, one deployable and one focused in the static territorial air policing. The first includes

the instruction, intelligence, combat plans and operations divisions and is deployable. The static branch is responsible for achieving the primary peacetime mission of air policing within the NATO Integrated Air and Missile Defense System (NATINAMDS).

El GD. García Servert dictando su ponencia

Mesa y el GD. (Ret.) Guinea dictando su ponencia

RIESGOS Y AMENAZAS EN EL SIGLO XXI. CONTROL TERRESTRE. LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

PONENTE: D. Ángel Guinea Cabezas de Herrera, general de división (Ret.) del E.T., Diplomado de Estado Mayor ex General Jefe del Mando de Transformación de la OTAN (ACT), en el Cuartel General de las Fuerzas Armadas de los EE.UU, en Norfolk (Virginia); ex Jefe de la Célula Militar Estratégica para FINUL

1- Entorno estratégico actual.

Me gustaría comenzar mi pequeña presentación con una reflexión sobre el tema de estas Jornadas: Las Fuerzas Armadas en su lucha contra el terrorismo. Creo indispensable resaltar desde el primer momento que la lucha contra el terrorismo es responsabilidad no solo de las Fuerzas Armadas, sino que deben involucrarse todas las capacidades de las naciones, y no solo para hacer frente al posible terrorismo interior, sino también para atacar a las raíces del mismo donde sea que se asiente y trate de fructificar .

Es interesante notar que, en estos momentos, nos encontramos en **una situación internacional de tremenda confusión y temor.** La sensación de que ataques indiscriminados pueden suceder en cualquier momento ; que

las acciones militares, aunque inicialmente parecen derrotar al atacante, como en Afganistán o en Mali, no resuelven la situación de inseguridad pues los agresores siguen sobreviviendo y preparándose para futuras acciones; que, al igual de lo que está pasando tras el ataque de los EEUU que provocó la caída del régimen de Saddan Hussein en Irak, un nuevo régimen no ha podido ser establecido, alejando la esperanza de un final más o menos feliz de los diferentes conflictos en lo que el mundo occidental se ha visto envuelto. ¿Qué está ocurriendo en el mundo, tras un corto período de Pax Americana?

Es interesante observar ciertas **similitudes entre la época de la guerra de Vietnam y la situación actual**. En aquella ocasión, el comunismo internacional se estaba extendiendo, provocando insurrecciones en Sudamérica, África, Asia... Los procedimientos militares aplicados demostraban falta de resultados, con tan solo una operación exitosa a cargo de los ingleses en Malasia, después de la segunda guerra mundial. El mundo occidental trataba de frenar la expansión comunista, profundamente preocupados por la famosa teoría de las fichas de dominó, en la que la caída de una de ellas arrastraría a la caída del resto.

Hoy en día, el jihadismo es observado en cierta forma de la misma manera, y con similar falta de resultados. La nueva teoría de las fichas de dominó parece haber renacido, y en diferentes países de África y Asia, el fenómeno jihadista cobra fuerza. El Estado Islámico está jugando en estos momentos el mismo papel desestabiizador y antioccidental que el comunismo internacional jugó en la Guerra Fría.

Pero creo sinceramente que en Occidente está faltando un análisis adecuado de la situación y de las posibles soluciones a aplicar, por desagradables que éstas sean. La cultura occidental cae con frecuencia en una serie de errores, entre los que destacaría la búsqueda de soluciones rápidas, la tremenda confianza en la tecnología y su limitada capacidad para el sacrificio. Estas son las vulnerabilidades más acusadas, todo ello sin entrar en terrenos más delicados como son la aparente falta de principios y creencias por las que luchar, y una cultura hedonista de la vida.

2- Primeras lecciones a extraer

Por ello sería bueno recordar a grandes maestros del pensamiento militar, entre los que cabría señalar a Clausewitz. Aunque todos lo citan y no todos lo han leído, sería bueno desmontar el mito de un pensador partidario de la guerra total. Pero lo que si define claramente en su famoso tratado sobre la Guerra es que es **la guerra es un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad**. Muy sencillo de definir pero complejo de aplicar de forma completa.

Es interesante recordar que escribe su Tratado en plena época napoleónica, y que en la guerra en España, principalmente, se producen un fenómeno hasta entonces bastante infrecuente. En efecto, cuando Napoleón derrotaba a un ejército enemigo, en una batalla decisiva que el genial general era capaz de provocar, generalmente se firmaba un tratado de paz en el que el derrotado aceptaba una serie de imposiciones, territoriales y de otros tipos, y , de hecho, ello provocaba que el derrotado empezaba a preparase para la

adecuada revancha. Sin embargo, es España se produce otro efecto. Pese a las sucesivas derrotas de los ejércitos españoles y con unos reyes bajo la “protección” de Napoleón, no se firma ningún tratado de paz, y el Ejército y la población siguen luchando con sus medios contra el invasor. La presencia de un rey impuesto por Napoleón pero, no olvidemos, legal ante la renuncia de los reyes de España no acaba con la guerra. **El vencedor no logra imponer su voluntad al vencido**.

La finalización de la segunda guerra mundial ofrece también algunas otras lecciones que parecen olvidarse rápidamente. Los aliados imponen su voluntad de forma masiva, ocupan Alemania y Japón y mantienen esta ocupación bastante tiempo, pero se aseguran de crear una estructura de estado viable y aceptable para los ocupantes y los ocupados, los vencedores y los vencidos. En Japón, mientras que por una parte se niega el carácter divino a su emperador, por otra lo mantienen como jefe del estado, lo que hace que la presencia extranjera sea más aceptable. Hay una cierta sensibilidad por parte de los ocupantes hacia la cultura local. Ya veremos más adelante que esto no es siempre el caso actualmente. En Alemania tras la derrota, si bien se produce una depuración de la estructura funcionarial, eliminando a los dirigentes nazis más destacados, la mayor parte de los funcionarios continúan realizando sus trabajos, ahora bajo la autoridad de los Aliados. En ambos casos la población sigue relacionándose con las estructuras con las que estaban familiarizados.

La Guerra de Vietnam significó un cambio importante en los modos de combatir, y un olvido de algunas lecciones aprendidas anteriormente. Han aparecido varios elementos y

circunstancias que cambian el ambiente estratégico, destacando en primer lugar la irrupción, de forma potente, de ideologías reivindicativas, propiciadas por situaciones de injusticia. Los movimientos irregulares nacen al principio como lucha contra las potencias colonizadoras, como son los movimientos independentistas en África o en Indochina, consideradas como ocupantes explotadores sin derecho al expolio de las colonias. Posteriormente las tremendas desigualdades sociales como en Sudamérica o en Vietnam producen un adecuado caldo de cultivo para la expansión local del comunismo y sus promesas de igualdad, reforzados con un fuerte apoyo material y moral del comunismo internacional.

Para hacer frente a estos movimientos, en lugar de tratar de eliminar las causas que producían estos movimientos reivindicativos y frecuentemente cargados de razón, el mundo occidental, dirigido por los EEUU, se volcó en apoyar militarmente a los regímenes establecidos, por considerarlos como baluartes contra la expansión de la ola comunista. Es interesante mencionar que ya entonces, en los manuales militares se abogaba por acabar con las causas que provocaban el rechazo de la población a los gobiernos establecidos y a las oligarquías existentes provocado por las injusticias y desigualdades existentes, lo que conducía al apoyo de aquella población a los grupos irregulares que prometían acabar con dicha situación y crear una sociedad más justa.

Y así en Vietnam, tras un largo conflicto, con victorias tácticas casi permanentes, con un importante número de bajas americanas y una fractura de la sociedad americana, EEUU

busca una salida rápida de la guerra mediante la vietnamización del conflicto, entregando la responsabilidad del mismo a un gobierno local incapaz de hacer frente al mismo ni a la reforma profunda que hubiese necesitado la nación. Esto parece sonar bastante similar al rápido repliegue de las fuerzas de EEUU de Irak y, en gran medida, de Afganistán.

No obstante, en estos conflictos se había vuelto a ser conscientes de la importancia del control de la población, que, al fin y al cabo, era el objetivo final. Ya en las insurrecciones en Cuba contra España se sabía de la importancia de su control, si no de su adhesión, y se habían adoptado medidas para ello.

Por ejemplo, el general Martinez Campos adoptó una política de guerra más humana y conciliadora, ya que fue consciente de lo difícil que resultaría hacerse con la situación por medio del uso exclusivo de las armas. Dictó generosas ordenanzas a favor de los desertores, exigió un trato humano y digno para los isleños insurrectos vencidos, liberó incluso a muchos prisioneros, etc. Al mismo tiempo, Martínez Campos desplegó una gran actividad militar que acabó por hacer ceder a los jefes insurrectos, los cuales abandonaron pronto las armas y firmaron la Paz de Zanjón, el 28 de febrero de 1878.

En Vietnam también se habían ensayado políticas de aproximación, pero sin el suficiente apoyo político y militar y con resultados variables. En ciertas zonas y tribus se logró importantes éxitos, como entre las tribus de montaña, pero no en todo el país. Al final, estas tribus sufrieron tremendas represalias a manos del Vietcong.

3- Primeros errores a evitar

Al final de la guerra, el Ejército de Tierra, cansado, desgastado y rechazado por la población civil se embarcó en una profunda reestructuración y profesionalización.

La denominada ”doctrina Powell”, así denominada por el General Powell, que había luchado en Vietnam y sufrido todos las cambios , ensayos y rechazos de esa larga guerra, pide al nivel político que solo se embarque en una operación tras definir de forma clara el objetivo estratégico a alcanzar, evitando la asignación sucesiva de nuevas metas a alcanzar (*mission creep)*, dotar a los mandos militares de la fuerza necesaria para una rápida resolución del conflicto, evitando un goteo de refuerzos al no lograr el efecto deseado y estar perfectamente diseñada la estrategia de ”desenganche” o de salida. Tal fue el caso en la liberación de Kuwait.

Pero tanto en Afganistán como en Irak las cosas sucedieron de forma muy diferente. Es interesante observar como, en Afganistán, se tomó como prueba irrefutable el efecto que se lograba con pequeños grupos de Operaciones Espaciales capaces de conducir apoyo aéreo de precisión en beneficio de los grupos locales. Este modelo debió pasar a los manuales operativos pues, en cierta forma, se repitió en Libia y parcialmente en Siria. Luego podemos hablar de estos conflictos. El modelo tenía la ventaja de ser barato y emplear un mínimo de fuerzas, lo que era de gran atractivo al estamento político. La idea de evitar “botas sobre el terreno” era políticamente primordial.

Por ello, cuando EUU se planteó la operación en Irak, las diferentes propuestas de volúmenes de fuerzas solicitadas por los mandos militares eran rechazadas con un toque de suficiencia por el Sr. Rumsfeld, ardiente defensor de la tecnología y de las ideas de Toffler en su famoso libro sobre la Tercera Ola. El plan finalmente aceptado logró inicialmente la victoria militar con mínimas fuerzas, pero ello llevó a no tener medios suficientes para controlar la situación tras la victoria militar. El resultado ya es conocido. El **"estado final deseado"** quedó, por falta de medios suficientes y por medidas de limpieza de los seguidores de Saddam poco meditadas, fuera del alcance de los teóricos vencedores (¿) de estas operaciones. Es decir, que pese a lograr la victoria militar en el **ámbito físico** (derrota militar de las fuerzas y ocupación del terreno), y en **ámbito cibernético,** a través del que se logró bloquear el sistema de Mando y Control del enemigo , disponer de información en tiempo real y poder actuar en profundidad sin riesgos excesivos, no se logró en el **ámbito humano** la victoria estratégica y política, provocando un conflicto posterior que ha quedado inconcluso y eso tras un largo período de inversiones, operaciones y bajas. Es decir, se empezaba a captar la realidad de que, aunque aparentemente se había logrado un cierto grado de **Control Terrestre,** éste era algo más complejo de lo que los líderes políticos creían.

4- <u>Otras lecciones a aprender</u>

Pero al mismo tiempo se estaba produciendo una experiencia diferente, aunque quizá al final confluyera con la anterior. Me estoy refiriendo a las Operaciones de Mantenimiento de la

Paz de Naciones Unidas, bastante poco conocidas y muy criticadas.

Bien es sabido que las Naciones Unidas nacen tras la segunda guerra mundial con la intención de evitar un nuevo conflicto similar a las dos guerras mundiales anteriores. No vamos a entrar en criticar sus carencias y limitaciones, que al fin y a la postre son las mismas que las de las naciones que la integran. No obstante, en su ya larga historia se ha visto evolucionar de forma acusada la forma de actuar de las fuerzas militares, fundamentalmente terrestres.

Las primeras misiones, **de interposición**, trataban de ganar tiempo para que dos naciones contendientes, una vez acordado un alto el fuego, se sintieran seguras para poder iniciar negociaciones para el logro de un acuerdo duradero. La realidad es que estas misiones solo congelaban los conflictos, como en Cachemira o los altos del Golán, sin haber progresado hacia una paz duradera. Mención aparte merece la primera misión en el Congo, en que NNUU decidió enviar tropas de combate en apoyo de un gobierno legítimo. El resultado final fue lamentable. Los costes se dispararon, las bajas, incluyendo la muerte en accidente del entonces Secretario General Dag Hammarskjold, fueron muy altas, y la propia organización entró en cierta medida en crisis. Esto congeló futuros intentos de aplicar la fuerza. No obstante, se siguió empleando a observadores terrestres para apoyar operaciones de control de retirada de fuerzas de ciertos territorios, como fue vigilar el repliegue de tropas cubanas de Angola, con lo que hizo posible el proceso de independencia de Namibia.

No obstante, la irrupción de una miríada de conflictos intraestatales y el final de la Guerra Fría propiciaron una mayor actividad en las NNUU. en operaciones que dieron en denominarse ”del Capítulo VI y medio de la Carta”. El Capítulo VI se dedicaba a la resolución pacífica de conflictos, mientras que el VII abría la puerta al uso de la fuerza bajo determinadas condiciones. Por ejemplo, ante la imposibilidad de socorrer a civiles en Bosnia-Herzegovina se aprobó la misión de UNPROFOR, que estaba autorizada a emplear los medios necesarios para socorrer a dicha población civil, muchas veces bloqueada por las distintas facciones.

Esta misión sirvió de banco de pruebas, de forma no intencionada, para el desarrollo de una nueva doctrina de operaciones. Por ejemplo, la matanza de civiles bosnios musulmanes en Sbrenica, ante la mirada de un batallón holandés, propició el que, dentro del derecho al uso de la fuerza para autodefensa de las tropas ahora se incluya también a la población civil y al propio mandato. Así, si un checkpoint de alguna facción trata de impedir el paso de convoyes de ayuda humanitaria, el jefe militar de los cascos azules podría emplear la fuerza para forzar el paso. No obstante, este principio también tiene claras limitaciones, pues este empleo de la fuerza solo podrá aplicarse si los medios lo permiten, lo que casi nunca es el caso.

Pero quizá la evolución más importante se produjo cuando la comunidad internacional fue consciente que simplemente evitando males mayores no se ayudaba a la población. Así, de forma creciente, las fuerzas militares se fueron involucrando y ganando simpatías mediante pequeñas acciones como eran el restaurar la electricidad a algunas poblaciones mediante

reparaciones ligeras y en áreas inseguras, pues eran los únicos capaces de hacerlo, para pasar posteriormente a los servicios de aguas, restaurar escuelas o proteger edificios religiosos. De esta forma se fue logrando que el apoyo de la población a los violentos se fuese reduciendo, y éstos se veían abocados a cambiar su comportamiento ante el rechazo de la población. Aquí empezamos a ver algo de lo que el título a esta presentación: Control Terrestre.

Ante el éxito de estas pequeñas medidas se fue consolidando una estrategia denominada **Estabilización y Reconstrucción**. Solo se lograría una paz duradera ante un conflicto si tras la finalización de los conflictos se iniciaba de forma decidida la reconstrucción de la vida normal.

Este proceso de retorno a la vida normal exige a las fuerzas terrestres que mantengan el nivel de seguridad adecuado para que el resto de los medios del estado recuperen su actividad normal. Así, en este ambiente controlado, será posible realizar las misiones conocidas como DRR, esto es Desarme, Desmovilización y Reintegración, y el proceso de Reforma del Sector de Seguridad, o SSR, que afecta a fuerzas armadas, policiales, la judicatura , el sistema carcelario. Es evidente que estos procesos no son posibles sin un cerrado control terrestre frente a los que quieran hacer descarrilar el proceso.

5- ¿Que deberíamos hacer ahora?

No obstante, nuevamente se está entrando en las NNUU en un cierto cansancio operacional, y está prefiriendo dejar a las organizaciones regionales. Así, actualmente hay una serie de

operaciones de Mantenimiento de la Paz en África, bajo la dirección de la Organización para la Unidad Africana, y Naciones Unidas ha renunciado a intervenir en conflictos como Libia o Siria.

Y por ello los países occidentales deben estar dispuestos a enfrentar amenazas cada vez más cercanas a sus fronteras, o con posibilidad de afectar a la seguridad de los ciudadanos. Y a ellas se unen otra amenazas más clásicas, como son la nueva actitud de Rusia, dispuesta a recuperar sus antiguos límites, o de China reclamando como suyo todo el mar de la China meridional, basándose en derechos de hace cientos de años, ante lo que muchos gobernantes prefieren cerrar los ojos.

Algunos teóricos habían propuesto políticas que hacían temer el regreso a los errores del pasado, cuestionando por ejemplo la necesidad de la aviación de ataque y caza por falta de rivales, para ser sustituidos por operadores de consola para dirigir, desde una cabina con aire acondicionado, UAVs tipo Predator armados para eliminar a líderes de movimientos irregulares; o bien desarrollando nuevas doctrinas (Air-Sea Battle) para solo garantizar las rutas marítimas internacionales, detener la expansión de nuevas potencias marítimas y asegurar acciones a distancia a base de misiles Tomahawk; o sustituir a los combatientes terrestres, convencidos de que un equipo de boinas verdes y armas de precisión lanzadas a distancia es suficiente para lograr la victoria sobre un enemigo irregular, basándose en los ejemplos de Afganistán y Libia, y olvidando que en el primer caso, fueron las fuerzas terrestres de la Liga del Norte afgana la que expulsó a los Talibanes y que en Libia fue la propia

acción de los libios la que finalmente logró la derrota del régimen de Gaddafi , pero parecen también pasar por alto que en esta último país se ha creado una situación bastante caótica y propicia a nuevos incidentes (la muerte del cónsul de EEUU en Bengasi o la necesidad de actuar para detener un petrolero norcoreano transportando petróleo ilegalmente vendido por una milicia local) , lo que demuestra el riesgo de "externalizar" las duras operaciones terrestres a otros estados amigos para así evitar la presencia propia sobre el terreno y el riesgo de bajas, poco atractivas políticamente.

Es cierto que las fuerzas militares se han visto obligadas a pasar de operaciones convencionales a hacer frente a una insurgencia que emplea procedimientos no convencionales, obligando a redefinir muchos conceptos : guerra asimétrica (casi todas lo son o lo han sido), guerra irregular, operaciones contrainsurgencia, operaciones de estabilización y reconstrucción etc., etc. Y de repente a se vuelven a presentar amenazas más convencionales como las ya citadas de China y Rusia.

Por ello parece evidente que no es posible manejar simplemente con grupos de Operaciones Espaciales situaciones como en Siria, en Libia, o incluso una implosión en Corea de Norte . Por lo tanto, el mantener una capacidad militar adecuada es un imperativo insoslayable, aunque ampliada a los nuevos retos y espectros de acción (espacio, ciberespacio, etc.)

La realidad que ha surgido de la experiencia de combatir, -pues las recientes operaciones en las que España ha participado deben definirse como combate ***entre la gente y***

por la gente vuelve a reivindicar a Clausewitz como ya mencionamos al principio: la guerra es la continuación de la política por otros medios y en toda confrontación hay un choque de voluntades, siendo el objetivo final el imponer la voluntad propia sobre el enemigo.

Aquí debemos resaltar que el objetivo final es siempre humano: bien sea obligar al gobierno y a la población enemiga a aceptar la derrota y a renunciar a la violencia o reconstruir una nación fragmentada en múltiples grupos. Y por ello la mayor parte de las acciones militares, políticas, económicas y de información ocurren sobre el terreno, con un objetivo humano, bien sea para ayudarle o combatirle, tratando de influir en la gente, sea ésta los líderes políticos, militares o grupos dentro de la población, para minar su deseo de continuar la lucha, e impulsar su deseo de paz, y que por ello será el **objetivo estratégico clave**. Pero con demasiada frecuencia las acciones se han enfocado al choque, a lograr la victoria en el **ámbito físico** y se han olvidado de las voluntades, sin prestar la adecuada atención al ambiente físico, cultural y social que constituye "**el ámbito humano**" y que es donde se logra la victoria.

Así se ha empezado a utilizar el concepto del "Sargento Estratégico" [1], para resaltar la importancia de cualquier acción entre la población. Se pone como ejemplo una patrulla en algún país de los que todos tenemos en mente, que recibe fuego desde una construcción a la entrada de una población, ante lo que el jefe de la patrulla reacciona con eficacia,

[1] STRINGER, Kevin D. *Cómo Educar al Soldado Estratégico Un cambio de paradigma*. MILITARY REVIEW λ Enero-Febrero 2010. Pág,s. 33-43.

rechazando a los atacantes sin sufrir bajas. Al reconocer el edificio, que ha sufrido daños por la respuesta al fuego recibido, encuentran a un atacante muerto. Todo sería aceptable, en una situación de conflicto interno, salvo que, sin saberlo, la patrulla ha hecho fuego contra un edificio religioso, que es donde se refugiaban los atacantes, y el caído era el lider religioso local. Pueden entender las consecuencias de esta operación considerada inicialmente ¨exitosa¨.

Ejemplos reales de fracasos por no contar con este ámbito humano lo podrían constituir nuestras "guerras de África" durante el siglo XIX, la derrota francesa en nuestra guerra de la Independencia, por no mencionar la guerra de Irak. En el caso de nuestras guerras de África, este olvido inicial del ámbito humano se corrigió posteriormente en las operaciones que siguieron al desembarco de Alhucemas, destacando la acción de los Interventores en su aproximación a la población.

«velar por la tranquilidad en dicha zona y prestar su asistencia al Gobierno marroquí para la introducción de todas las reformas administrativas, económicas, financieras, judiciales y militares de que necesita [...] Las regiones comprendidas en la Zona de influencia [...] serán administradas, con la intervención de un Alto Comisario español, por un Jalifa que el Sultán escogerá de una lista de dos candidatos presentados por el Gobierno español [...]

6. Nuevo paradigma.

¿Cómo va a ser el futuro próximo? Hay concurrencia en que el ambiente estratégico estará caracterizado por: *"actores múltiples, amenazas adaptativas, condiciones caóticas y*

actores conocedores de tecnologías avanzadas buscando el ámbito de la información" … La amenaza más común será híbrida, que puede incluir fuerzas militares, paramilitares, organizaciones insurgentes, unidades tipo guerrilla y organizaciones criminales…". "… los futuros adversarios formarán organizaciones complejas, que se adaptarán rápidamente, utilizarán métodos asimétricos y normalmente operarán en áreas urbanas congestionadas".

Esta definición que aportaba el Mando de Doctrina del Ejército de Tierra de los EEUU se ha visto claramente confirmada por ejemplo en Ucrania, donde Rusia ha empleado con gran habilidad esta forma de acción.

Las operaciones terrestres tienen un papel único en este ambiente futuro. En potenciales enfrentamientos entre naciones o coaliciones, si bien poco probables, las Fuerzas Terrestres mantendrán contacto próximo con los grupos y redes humanos, sean éstos aliados, enemigos o población civil. La derrota militar será el primer paso, pero lo realmente importante será como finalizar la guerra. Es el control final del **ámbito humano** el elemento vital para el éxito de la operación.

Pero antes quizá sea bueno volver a recordar la complejidad de la guerra irregular y la difícil salida de los conflictos internos. La guerra irregular puede definirse como un violento enfrentamiento entre actores estatales y no estatales por lograr la legitimidad e influencia sobre la población, tratando de erosionar la potencia del adversario, su influencia y su voluntad. Para hacer frente a estos enemigos internos, no estatales, es necesario volcarse simultáneamente en la

reconstrucción nacional y en la contrainsurgencia, mediante el esfuerzo coordinado civil y militar cara derrotar a la insurgencia y resolver las causas profundas que dan justificación a la insurgencia. Conviene recordar que una similar aproximación se proponía para hacer frente a los movimientos revolucionarios comunistas, que lograban su justificación y apoyo en las importantes injusticias sociales presentes en muchos países.

Pero no conviene olvidar que este tipo de guerra irregular demanda dinero, tiempo y fuerzas, y más aún cuando se trata de reconstruir una nación. Al mismo tiempo, no se puede olvidar la cultura local y no tratar de imponer modelos políticos ajenos a las tradiciones locales, por mucho que valoremos los modelos de gobierno democrático de corte occidental.

7. Preparando el futuro control terrestre.

Frente al nuevo ambiente estratégico, del que ya tenemos imágenes, se están realizando operaciones terrestres que podríamos llamar prebélicas orientadas a configurar el escenario donde puede ser preciso actuar, manteniendo contacto próximo con aquellos a los que trata de influenciar, bien sea para atraerlos a nuestra causa o para disuadir a los potenciales agresores de su acción , contribuyendo decisivamente en el entorno humano al mantenimiento de la paz, apoyo al sector de seguridad, adiestramiento de fuerzas locales, operaciones de estabilización y reconstrucción, etc. Los despliegues realizados en el Sahel junto con las fuerzas francesas podrían incluirse en este grupo.

La decidida participación, junto con nuestros aliados, en mantener el orden internacional y la seguridad de nuestros países amigos puede evitar situaciones más comprometidas. Estas operaciones proporcionan oportunidades únicas para evitar futuros conflictos mediante acciones que refuercen gobiernos amigos y sus poblaciones para mejorar la estabilidad local y regional. Y estas operaciones no siempre exigen grandes despliegues sino equipos bien preparados de fuerzas regulares y de operaciones especiales, permitiendo un coste bajo y pequeña huella de nuestra participación.

Sin embargo, estas fuerzas y acciones terrestres que contribuyen a prevenir conflictos con frecuencia permanecen poco visibles a la opinión pública e incluso a los políticos, y en muchos casos solo se valora el coste de la operación para decidir una posible participación pero no sus potenciales resultados, tangibles e intangibles.

Por todo lo anterior, si bien es importante tener el poder suficiente para vencer, ésta no es la única forma de defender nuestra nación. La disuasión de una fuerza creíble, la voluntad de emplearla en todas las circunstancias que contribuyan a evitar el conflicto, incluyendo despliegues preventivos, es la mejor forma de reforzar sus efectos. No obstante, es preciso enfrentar la realidad de que, políticamente, los gobiernos españoles en general han sido muy reacios a esta proactividad en beneficio de la paz.

Según la previsión sobre los conflictos modernos reseñada anteriormente, los combates se realizarán muy frecuentemente en ámbito urbano, donde la distinción entre combatiente opositor y civil indefenso es muchas veces

oscura. Son las fuerzas terrestres las que conocen, al combatir *entre la gente*, el grado y precisión de la fuerza a aplicar, o las acciones que construyan una relación duradera con la población. El descuidar este enfoque ha provocado los fracasos recientes. Puede mencionarse, por ejemplo, como las tácticas empleadas por las fuerzas estadounidenses en Irak, actuando de acuerdo con los procedimientos reglamentarios, bastante agresivos y desconfiados (nunca abandonar el casco, el armamento ni el chaleco antibalas incluso con ocasión de tomar el té con líderes locales) les provocó el rechazo de la población. Al mismo tiempo, en el área bajo control del Reino Unido, el procedimiento de patrullaje diseñado indicaba que, llegados a la zona de patrullaje, el Mando del pelotón bajaría del vehículo, realizaría un rápido reconocimiento, si la situación parecía tranquila, el pelotón se despojaría del casco y de parte de la impedimenta y se patrullaría con boina como prenda de cabeza y con las armas apuntando hacia abajo, en una muestra de tranquilidad y confianza en la población. Y esta forma de ganar a la población es la única forma de lograr el éxito en el choque de voluntades.

Así pues, y con vistas al futuro, se tienen dos obligaciones: vencer militarmente y asegurarnos de que la victoria militar se convierte en éxito estratégico. La mayor parte de los éxitos o fracasos estratégicos ocurren en el **ámbito humano**, según se controlen las voluntades (ganar la paz). Y esto solo se logrará si las fuerzas terrestres controlan el **ámbito humano**

Sin embargo, este concepto está todavía pendiente de una completa definición doctrinal y de sus implicaciones en términos de inversión, doctrina, adiestramiento, recursos

necesarios, etc. Si bien hay acuerdo bastante generalizado sobre las consecuencias vividas en los recientes conflictos al no habérsele prestado una atención adecuada, todavía su delimitación es objeto de análisis.

El Army Special Operations Capabilities Integration Center utiliza la siguiente definición: *"La totalidad de los ambientes físico, cultural y social que influencian el comportamiento humano hasta el extremo de que el éxito de cualquier operación depende de la aplicación de capacidades únicas designadas a ganar conflictos centrados en la población"* Además añade que *"El* **ámbito humano** *no puede ser controlado o dirigido por medios o capacidades técnicas sino que exige contacto humano con duración y persistencia"* . Finalmente vuelve a señalar que el éxito en el **ámbito humano** es vital para cualquier resultado militar decisivo.

La aceptación doctrinal del concepto llevará a una formación sistemática en campos que últimamente empezaban a abordarse en la OTAN. Cabe mencionar en primer lugar los programas de Sensibilización cultural (*cultural awareness)*, para evitar los problemas reseñados anteriormente sobre la forma de actuar de las unidades militares en zonas culturales diferentes. Y también debo señalar con orgullo que las unidades españolas, quizá por nuestro carácter, han sido siempre observadas con interés. Puedo comentar que el primer manual del denominado CIMIC, o cooperación cívico militar para UNPROFOR fue desarrollado por las fuerzas españolas del contingente de NNUU.

Al hilo de esta cooperación, en Afganistán tuvo lugar un interesante experimento, que tenía por objeto la

reconstrucción de las diferentes zonas del país. Así, naciones voluntarias establecieron los denominados Equipos de Reconstrucción Provincial, o PRTs. En ellos debían integrarse los esfuerzos militares y no militares (*comprehensive approach),* con el fin de lograr el máximo resultado de los medios disponibles. Es necesario mencionar que los resultados fueron bastante limitados.

Las causas de este resultado decepcionante son varias. Cabría destacar en primer lugar la diferencia entre los medios de que disponía cada PRT, que creaba decepciones e indignación en los menos dotados. El segundo y muy importante era la falta de continuidad en el apoyo, tanto por las inevitables rotaciones de los participantes como por el abandono de las fuerzas y cooperantes en ciertas zonas, una vez que se juzgaba que la zona estaba pacificada. Tan pronto como desaparecía la presencia extrajera, los grupos insurrectos reaparecían, tomando represalias contra los que consideraban colaboradores. Esto también había ocurrido en Vietnam, pero al parecer se había olvidado. Una tercera lección aprendida, como siempre de los errores, era que no había una planificación centralizada de las operaciones a realizar por los distintos participantes. La acción militar, de sanidad, de los técnicos agrícolas, de reconstrucción de infraestructuras, no respondía a un plan conjunto sino que cada uno informaba a su jefe, habitualmente en Kabul. La sincronización era inexistente, y, con ello, los resultados logrados eran muy limitados.

De todas estas experiencias se han ido extrayendo lecciones que deberían ser tenidas en cuenta en el futuro inmediato.

Planes más completos.

El planeamiento de cualquier operación debe incluir no solo la victoria militar sino también el retorno a la normalidad. Esto obligará a incluir en el planeamiento la fase que podríamos llamar civil de la operación. Conseguir el orden partiendo del caos de una derrota es una de las acciones más difíciles a realizar.

El Director del Foro, Coronel Vidal; Vicerrector UMA, Juan A. García Galindo; General García Servert y el ponente, General de División Guinea Cabezas de Herrera

Cuestionar las hipótesis y asunciones positivas durante el desarrollo del conflicto y tener capacidad de modificar los planes.

Los planes para la rápida reducción de fuerzas tras la victoria militar en Irak se basaban en la suposición de que tan pronto como los iraquíes empezaran a votar por sus representantes, más pronto se harían responsables de solucionar sus problemas de todo tipo. Claramente se trataba de una estrategia equivocada. Pero aceptarlo costó demasiado tiempo, y algunos líderes nunca lo aceptaron. Y esto ocurría a todos los niveles, donde los informes nunca mencionaban que la situación estaba deteriorándose.

Hay que institucionalizar lo que se conoce como “equipo rojo” que analice la situación desde una perspectiva diferente, recabando información por fuera de la cadena de mando.

Pensadores estratégicos

Es necesario mejorar la capacidad de los miembros de los Estados Mayores y sus equivalentes civiles para pensar con visión estratégica. Es quizá una de las lecciones más importantes.

Adiestramiento para este tipo de misiones

Es necesario un adiestramiento más amplio que para el combate convencional. Las fuerzas militares deberán realizar operaciones de contrainsurgencia y de reconstrucción de emergencia. Los organismos civiles deben prepararse para una misión mucho más difícil como es el gobierno de un país extranjero, para lo que no están inicialmente preparados. Ni el Ministerio de Asuntos Exteriores ni otros ministerios cuentan con personal adiestrado en áreas como gobernanza o

desarrollo económico. Ninguna Ministerio considera la reconstrucción de una nación como su responsabilidad.

Conocimiento de idiomas y de la cultura local

La solución de contratar intérpretes soluciona el problema de forma parcial, pues, aun contando con la buena voluntad de los intérpretes, las sutilezas culturales no son captadas de forma eficaz. Conocida es la costumbre cultural de no contradecir a tu interlocutor, lo que puede conducir a situaciones difíciles.

Botas sobre el terreno

En la contrainsurgencia, una lección clara es que no se puede confiar solo en la alta tecnología y las fuerzas especiales. Estas acciones no sirven de mucho hasta que la estrategia se centró en ganar a la población. Los drones pueden eliminar a los líderes de un movimiento insurgente, pero no logran su desarraigo. Las bajas que aquellos medios producían en las fuerzas enemigas eran rápidamente reemplazadas. Cuando se trata de revertir un régimen político, no hay sustituto para el fusilero sobre el terreno.

Evitar que la logística se imponga a la estrategia

La creación de bases militares en zona de operaciones, para apoyo a las tropas, y con las mejores condiciones posible, siendo encomiable, ha producido dos efectos negativos. El primero ha sido la importante “huella logística”, que exige un importante esfuerzo para mantener las bases, y aumentando las vulnerabilidades al ser los convoyes logístico un objetivo apetecible. El segundo ha sido el aislar a las unidades de su

entorno, en una especie de burbuja reproduciendo un ambiente próximo al “de casa”. La población local se ha visto separada de los soldados que despliegan en su apoyo.

Es necesario buscar soluciones alternativas para hacer frente a ambos problemas.

Aprendiendo a trabajar juntos

Una de las lecciones más claras es lo que el lenguaje militar se llama interoperabilidad, la capacidad de varios componentes para trabajar juntos con mínimas fricciones.

La situación se complica cuando se trata de cooperar con agencias y representantes civiles. En el futuro, las fuerzas convencionales deben entrenarse junto con las unidades de fuerzas especiales, civiles y ejércitos extranjeros si se pretende un trabajo que discurra con suavidad.

Pero es necesario mencionar que solo las unidades militares están acostumbradas a esta forma de trabajar. Cuando se han integrado en los PRT elementos civiles y militares, ha surgido un cierto recelo por parte del componente civil ante lo que consideran una cierta imposición de procedimientos de trabajo y objetivos a lograr. Se debería programar, aprovechando la experiencia militar, un curso de planificación integrada con participación de representantes de todos los ministerios, donde cada uno desarrollase su parte para apoyar la acción común alcanzar los objetivos que el jefe de la operación señale.

La larga duración de las operaciones

El nivel político debe comprender de una vez que las operaciones de contrainsurgencia y reconstrucción nacional serán muy largas. Si no se está dispuesto a una operación como en Kosovo, con fuerzas desplegadas desde 1999, es mejor no empezar.

Para resumir, las últimas experiencias operativas han vuelto a reafirmar ciertas experiencias que, pese a ser bien conocidas, resultaban de difícil aplicación, y principalmente a las mentes occidentales acostumbradas a una eficacia técnica de los medios de combate y una inmediatez de resultados: conquistar una loma, derrotar a un batallón de carros, ganar una batalla. Pero los medios del siglo XXI han permitido a los nuevos adversarios una flexibilidad, capacidad de resistencia y de control de la población que permite adelantar que, salvo que se apueste decididamente por el control del **ámbito humano,** además del terreno (**ámbito físico)** y del **ámbito cibernético,** quizá sea posible una derrota inicial de nuestros futuros adversarios, pero no lograremos la seguridad de nuestros compatriotas si no vencemos la guerra de voluntades.

Así, y retornando de nuevo al título de esta presentación, el control terrestre es la base y elemento indispensable para lograr la paz en los futuros conflictos. Pero es evidente que el Control Terrestre es bastante más que el mero control físico del territorio. Si bien éste es indispensable en un primer momento, y donde las fuerzas terrestres juegan un papel primordial, aunque, evidentemente con el apoyo incuestionable de los otros ejércitos, este control por si solo no garantiza el logro del estado final deseado.

La fase siguiente es el control de ámbito humano, en donde, tras asegurar la situación de seguridad suficiente, entran en juego todo un cúmulo de actores no militares, actuando el tiempo necesario y apoyando y formando a los líderes locales en la reconstrucción de la nación. Es en este terreno donde es preciso progresar en la preparación de todos los participantes, tanto civiles como militares. No es fácil de lograr pero será el único medio de rentabilizar el esfuerzo realizado y lograr la seguridad que nuestros compatriotas demandan, evitando que estos conflictos lleguen a afectar a nuestras sociedades.

Clausura de la Jornada del 12 de mayo. De izda a dcha. Director del Foro, Rafael Vidal; Subdelegado del Gobierno, Miguel Briones, Vicerrector de Política Internacional de la Universidad de Málaga y los ponentes, Generales García Servert y Guinea

X JORNADAS DE SEGURIDAD, DEFENSA Y COOPERACIÓN
Similitudes entre dos épocas históricas
FORO PARA LA PAZ
EN EL MEDITERRÁNEO
El fenómeno terrorista y su incidencia en el Mediterráneo
Cervantes:
LA ESPADA Y LA PLUMA
12 de Mayo en el Centro de Unicaja de Educación Financiera, ubicado en la Avenida de Andalucía, 23 de Málaga. A las 18:30 horas
Presidente de la Mesa: Vicerrector de Política Institucional (UMA), Dr. Juan Antonio García Galindo.
"La defensa aérea del sur de Europa. El CAOC de Torrejón ". Ponente: General de División del E.A. ESPAF. D. Rubén García Servert, Comandante CAOC, Torrejón.
"CONTROL TERRESTRE" Ponente: General de División (Ret.) D. Ángel Guinea Cabezas de Herrera, ex General Jefe del Mando de Transformación de la OTAN (ACT), en el Cuartel General de las Fuerzas Armadas de los EE.UU, en Norfolk (Virginia); ex Jefe de la Célula Militar Estratégica para FINUL (Líbano).
CLAUSURA: Excmo. Sr. D. Miguel Briones, Subdelegado del Gobierno en Málaga
Entrada libre hasta completar aforo
Los asistentes recibirán un certificado, debiendo rellenar el formulario que encontrarán a la entrada de la sala
Organizadores
GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA
Patrocinador
Unicaja
IV CENTENARIO DE LA MUERTE DE CERVANTES

X Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación del Foro para la Paz en el Mediterráneo, 16 de noviembre de 2016: "Las Fuerzas Armadas en su lucha contra el terrorismo"

Sesión organizada por Unicaja

TEMA: LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES: INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ESTADOS Y PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES Y DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Lugar de celebración: Salón de Actos de Unicaja en la Acera de la Marina (Málaga)

18:30 Introducción de la Jornada

D. Rafael Vidal Delgado. Director del Foro

D. Sergio Corral Delgado, Director General de la Fundación Bancaria de Unicaja.

18:45 Presentación del libro de actas de las IX Jornadas del Foro

Dra. Elena Ruiz Romero de la Cruz, Coordinadora de las Actas

19:00 Presentación del número especial de la revista eXtoikos sobre "El Quijote".

D. José M. Domínguez Martínez, Director de la revista eXtoikos, Presidente del Instituto Econospérides

19:15 Inicio de la Jornada

Moderador de Mesa: D. Florentino Carreño, Socio de Cuatrecasas, Gonçalves Pereira

1ª Ponencia: Paraísos fiscales, secreto bancario e intercambio de información (30 mins.)

D. Daniel Coronas Valle, Responsable de Riesgo Operacional y FATCA-CRS de Unicaja Banco

2ª Ponencia: Monedas virtuales y prevención del blanqueo de capitales (30 mins.)

D. José María López Jiménez, Asesoría Jurídica Corporativa de Unicaja Banco. Doctor en Derecho

3ª Ponencia: FATCA y CRS como paradigmas del intercambio de información tributaria y lucha contra el fraude fiscal

D. Plácido Martos Belmonte, Coordinador de la Subdirección General de Tributación de Operaciones Financieras, Dirección General de Tributos, MINHAP.

Debate

Inauguración, Director del Foro y Director General de la Fundación Bancaria Unicaja

Sergio Corral Delgado, dando la bienvenida a Unicaja

Ponentes, la coordinadora de las Jornadas y el Director del Foro

Presentación de la Revista eXtoicos, por Dr. José Manuel Domínguez (izda)
y Libro de Actas IX Jornadas, por Dra. Elena Ruiz (dcha)

Introducción de las Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación

Rafael Vidal Delgado, Coronel de Artillería (Ret.), Diplomando de Estado Mayor y Director del Foro para la paz en el Mediterráneo.

Anualmente nos congregamos durante el mes de noviembre para organizar las Jornadas de Seguridad, Defensa y Cooperación, iniciadas en enero de 2017 y que posteriormente trasladamos a finales de cada año, aunque en el 2016, con motivo del IV Centenario de la muerte de Don Miguel de Cervantes, se quiso organizar la primera jornada en el mes de mayo, en la Sala de Educación Financiera de Unicaja, con la participación de ponentes de la talla de los generales García Servert y Guinea, el primero el único Mando OTAN de nivel táctico, que controla todo el espacio aéreos sur desde el COAC de Torrejón y el segundo, persona con gran experiencia en el "control humano", habiendo tenido la responsabilidad del mando de Célula FINUL de la ONU para el Líbano, precisamente en los momentos más candentes del problema. La mesa fue moderada por el vicerrector de Política Internacional de la UMA, Juan Antonio García Galindo, clausurando la jornada el Subdelegado del Gobierno Miguel Briones.

A lo largo de 2016, desde el lejano enero, llevamos conmemorando el IV Centenario de Cervantes, con una serie

de proyectos, unidos por el título común de “Málaga y Cervantes: la espada y la pluma”, señalando las dos vocaciones del insigne príncipe de las letras españolas, la de soldado y la de escritor, vertiendo en esta segunda faceta sus experiencias castrenses en largos años de batallar contra los problemas de aquel tiempo: la amenaza otomana y la piratería berberisca, así como su prisión en Argel durante cinco años y sus labores de intermediación entre la Sublime Puerta de Estambul y la Corte de Felipe II.

Las actividades se han agrupado en cinco proyecto: una exposición itinerante, la cual sigue discurriendo por los municipios de la provincia y que culminará el 30 de mayo de 2017; la inserción de Cervantes en los centros de enseñanza con decenas de colegios en Málaga y muchos más en el resto de Andalucía, dado que se ha contado con la colaboración de

la Consejería de Educación de la Junta; el tebeo “Cervantes: la espada y la pluma”, ha sido un verdadero éxito, publicándose en papel unos miles de ejemplares, pero a través de internet hemos tenido millones de descarga, siendo promocionadas por el Instituto Cervantes y el Portal Cultura de Defensa, como entes más representativo, aunque basta con poner esas palabras en internet para que se multipliquen las página web que se han hecho eco del mismo; los ciclos de conferencias han sido varios: de derecho, económicas, historia militar, arte, etc., incluyéndose este que nos reúne aquí de analizar la libre circulación de capitales y todo lo que ello conlleva, pero no hablaré de este tema, dado que lo harán mucho mejor que yo, los expertos que intervendrán esta tarde. Otro programa importante es la investigación llevada a cabo sobre Cervantes y el Quijote y plasmada en la revista de pensamiento económico eXtoicos, la cual será presentada por José Manuel Domínguez, cuya mente privilegiada en el ámbito financiero todos conocemos. No quisiera olvidarme de la Sexta Semana Náutica, organizada por el Real Club El Candado y única actividad de esta naturaleza de todas las que han compuesto las oficiales de la Comisión Nacional.

Aparte de la edición de la revista especial de eXtoicos, se editarán varios tomos con las ponencias de las diferentes conferencias que se han impartido.

Me gustaría que se fijaran en una cifra, la de 221 días de actividades durante 2016, siendo sin lugar a dudas, el Foro para la Paz en el Mediterráneo el primero en el ranking nacional e internacional del homenaje a Cervantes.

Quisiera hacer una pequeña reflexión sobre los cambios que se producen a diario en todos los sectores de la vida y de la convivencia entre los pueblos. Si recordamos el panorama de 2004, solamente existía como enemigo Sadam Hussein y sus "famosas armas de destrucción masiva", años más tarde, a través de una mala gestión de crisis, se enconaron los países protagonistas de la Primavera Árabe, permaneciendo hoy en día cuatro conflictos abiertos: el del Irak, Siria, Yemen y Libia. Apareció DAESH, desgajado de Al-qaeda y la creación del califato de la mano de Abu Backr Ibrahim al-Badhadid [2], con territorios en Irak, Siria y el Sahel, que están cubiertos de sangre, fuego y refugiados desde el este a oeste, desde Etiopía a Mauritania, pasando por la partición de Sudán en dos estados, del cual, el del Sur no ha encontrado la paz.

El terrorismo yihadista ha ensangrentado nuestras ciudades, creando un sentimiento de pánico a las aglomeraciones en los cristianos, judíos y musulmanes.

Por si fuera poco, las relaciones con Rusia, marcada por la Carta Fundacional OTAN-Rusia de 1997, se ha ido al garete, no superando los actuales gestores de la Alianza ni mucho menos la potencia mundial por excelencia, Estados Unidos, la superación de los desencuentros y el encausamiento de la situación a mayores cotas de seguridad y comprensión entre las partes.

[2] Su nombre secular es Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai, pero ha querido señalar con el nuevo nombre que es descendiente del primer califa, Abu Bakr, que sucedió al Profeta, que es hijo de Abraham y también sucesor de los califas de Bagdad (abasíes)

Los medios de hoy, 16 de noviembre nos anuncian cambios drásticos, primero la entrada del futuro presidente Donald Trump que puede obligar a requerir cuantiosos recursos económico a la defensa europea. Putin, por otra parte, recompone su situación de asfixia a la que le había sometido la OTAN, con la promesa de adhesión y la adhesión plena de Ucrania, Moldavia, Georgia y Bulgaria, decantándose los presidentes de Moldavia y Bulgaria por una mayor colaboración de Moscú aliviando la tensión. Quedan Ucrania y Georgia, “patatas calientes” para la Alianza y que los poderes norteamericanos no han sabido controlar. Si ambos estados entran en la OTAN pueden de inmediato solicitar la cláusula defensa colectiva, recogida en el artículo 5º de la Carta Fundacional de la OTAN, con las repercusiones internacionales que pueden dar lugar.

En alguna ocasión me han comentado que si no resulta reiterativo hablar sobre el mismo tema, el Mediterráneo, pero les contesto que a lo largo de 10 años, no ha habido repeticiones y que la lectura de las actas, es el reflejo de una de las zonas geoestratégicas y geopolíticas que más influyen en el devenir del planeta tierra.

16 de noviembre de 2016

Paraísos fiscales, secreto bancario e intercambio de información

PONENTE: D. Daniel Coronas Valle, Responsable de Riesgo Operacional y FATCA-CRS de Unicaja Banco.

Introducción

1. Concepto de Fraude Fiscal
2. Secreto bancario
3. Paraísos Fiscales
4. Intercambio de información (tributaria)
5. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

Ciertamente les podría ilustrar el tema de mi conferencia como un largo viaje por la geografía mundial o como un recorrido histórico por los avatares de los primeros años de este siglo XXI; pero no se intranquilicen; soy jurista por consiguiente daremos un enfoque jurídico con notables rasgos económicos y financieros así como alguna anécdota

cinematográfica y literaria; al fin y al cabo como dijo Terencio, "hombre soy y nada humano me ajeno".

Sin embargo vamos a comenzar con matemáticas, con el número TRES, el número mágico y cabalístico en los entornos del fraude fiscal.

Tres son los ángulos de un triángulo necesario y mínimo para defraudar, para borrar la pista de los fondos por lo que se pretende no tributar u ocultar o lavar al fisco.

Tres son las fases que la mayoría de las iniciativas contra el fraude presentan (registro, *due diligence* y reporting) y Tres son los focos legislativos más destacados de modelos anti fraude que se hallan especialmente orientados al intercambio de información tributaria:

a) EEUU

b) OCDE

c) UE

Tres son, así mismo, los enfoques de cualquier legislación de este tipo afectando a:

a) Jurisdicciones (no países, territorios, ni Estados)

b) Instituciones Financieras

c) Clientes-ciudadanos.

Nos encaminamos hacia el Automatismo como fin de trayecto, como expresión más refinada y global de un sistema

legislativo internacional que ha comprendido al fin que esta lacra y esta batalla contra el fraude no se gana en solitario sino mediante la cooperación global hacia la transparencia tributaria.

Si pretendemos sistemas tributarios justos y progresivos, donde la presión fiscal sea adecuada y como señala nuestra Carta Magna contribuya más quien más gane, entonces la cooperación e intercambio son cruciales.

1. CONCEPTO DE FRAUDE FISCAL

El Fraude Fiscal (en su vertiente internacional) es actualmente un problema de enorme magnitud;

Les aporto algunas cifras:

- 2012: 24 Billones de euros en Paraísos Fiscales según Tax Justice Network, ONG dedicada a recopilar información sobre estos temas;

- 2013: Según la Comisión Europea, 1 billón euros en UE constituye el fraude fiscal (7 veces presupuesto de la UE);

- 2011: Según el prestigioso economista Victorio Valle, en España el fraude alcanza el 8% PIB español lo que equivale aproximadamente a toda la deuda pública española de un año.

En España hasta el advenimiento de la Democracia en 1977 y la llegada del profesor Fuentes Quintana a la vicepresidencia del Gobierno, prácticamente nada se había regulado sobre fraude fiscal en su concepción contemporánea.

Dentro del fraude podemos hemos de distinguir:

- la evasión *(tax evasion)*

- la elusión fiscal (*tax avoidance*)

Ambas figuras son de difícil aprehensión cognitiva y divisoria no nítida.

Decía, el que fue ministro del Tesoro Británico en los años 70, Denis Healey, que la diferencia entre la elusión y la evasión fiscal es tan sólo el grueso de la pared de una prisión donde se acaba; en todo caso esa afirmación ya supone algo significativo para un país cuya más selecta jerarquía que trabaja en la City londinense abanderó el grito: "Jersey *or Jail*", es decir, el dinero al paraíso de Jersey y otras islas del canal (y me arriesgo) o voy a la cárcel si me descubren defraudando.

En los últimos 15 años, desde los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York, pasando por la crisis financiera desatada en EEUU 2007, se han producido en la lucha contra el fraude avances que no tienen paragón a ninguna etapa previa.

Podríamos afirmar que se da un nuevo escenario de cooperación internacional en este ámbito y especialmente en el campo del intercambio de información tributaria entre Estados.

2. SECRETO BANCARIO

El secreto bancario es una de las instituciones más características del ámbito bancario. No se encuentra recogido explícitamente en norma legal alguna pero es admitido comúnmente como derecho de intimidad en el interior de las operaciones financieras que realice el cliente bancario.

Consiste, a grandes trazos, en la obligación de las entidades financieras de no revelar datos privados del cliente a los que ha tenido acceso mediante la relación comercial entablada. Existen excepciones donde se facilitan esos datos al estar en juego otros intereses dignos de protección (requerimientos de autoridades judiciales o administrativas).

El secreto puede definirse en la opacidad de datos que la entidad financiera adopta sobre sus clientes de cara a terceros incluyendo el propio Estado; se trata de un fenómeno contemporáneo diferente del preceptivo sigilo y discreción con el que los operadores bancarios deben actuar diariamente.

El secreto bancario ha generado no pocas situaciones de desigualdad fiscal pues aquella persona o sociedad con opciones y recursos se ampara tras él para no tributar o tributar lo mínimo tras cuentas cifradas; en este sentido Suiza es el paradigma del secreto bancario y su industria bancaria ha florecido bajo este argumento; hoy forzada por escándalos de renombre universal se ha visto abocada a colaborar en la lucha contra el fraude mediante la firma de diversos tratados internacionales (FATCA) que permiten in intercambio de datos sobre la identidad y el conocimiento de los productos financieros de los clientes de banca en ese país. De hecho se puede afirmar que el origen de FATCA es precisamente éste, cuando en 2001 el ciudadano de origen ruso y residente en

EEUU Oleg Olenikoff fue acusado de fraude fiscal en Estados Unidos utilizando estructuras societarias complejas radicadas en paraísos fiscales caribeños a través de sus cuentas en la entidad suiza UBS. La investigación finalizó con un acuerdo (importante sanción) con las autoridades tributarias norteamericanas (*Internal Revenue Service, IRS)* para evitar una escalada penal del caso contra el banco suizo y con una de las mayores recompensas jamás concedida a un delator fiscal (Bradley Birkenfeld, ex gestor de UBS). La información obtenida en el caso permitió una nueva demanda penal contra UBS para que facilitase información sobre 52.000 cuentas corrientes propiedad de ciudadanos norteamericanos. En 2011 los gestores de Credit Suisse fueron demandados y acabaron proporcionando información al IRS.[3]

Desde ese momento Estados Unidos percibió que su legislación nacional e internacional no era suficiente para atajar con garantías el fraude fiscal y comenzó a pergeñar una normativa en este sentido[4].

Las reservas que Suiza, Austria, Luxemburgo y Bélgica opusieron en 2005 al intercambio de información basadas en la relevancia del secreto bancario, fueron superadas en 2009. En marzo de 2009 los citados Estados levantaron sus reservas y así se manifiesta en el Modelo OCDE de 2010.

[3] Informe del Senado de EEUU (Permanent Subcomitte on Investigations, Carl Levin, Chairman) de 26- 2-14 "Offshore tax evasion: the effort to collect unpaid taxes on billions in hidden offshore accounts".

[4] CORONAS VALLE, D. "El control fiscal de la cuentas bancarias de ciudadanos estadounidenses" Cuadernos de Información Económica num.234 FUNCAS, mayo- junio, Madrid, 2013.

Puede afirmarse que ese año se decreta la defunción del secreto bancario y así por una parte tenemos la posterior firma por parte de los cuatro Estados citados anteriormente de los tratados FATCA y los acuerdos CRS y por otra se verán afectados por la Directiva comunitaria 2014/107 que consagra el intercambio automático y estandarizado de información tributaria sin que sea posible oponer el secreto bancario como limite a tal intercambio[5].

En la mayoría de países los bancos e instituciones financieras deben proteger la confidencialidad de los datos financieros de sus clientes. Ésta obligación afecta no solo protección sobre la información bancaria contra su divulgación a terceras partes sino que también incide en el acceso a dicha información por parte de las autoridades gubernamentales incluyendo las autoridades fiscales. Las entidades financieras tiene la obligación ética y legal de conocer a sus clientes y sus actividades.

Las líneas de actuación de los países miembros de la OCDE se resumen en el documento "Mejorando el acceso a la información bancaria con fines fiscales" del año 2000 y en el Informe de Progreso de 2003[6].

[5] Otras menciones al secreto bancario en el ordenamiento comunitario pueden hallarse en el art 5.3 de la Directiva 2010/24 del consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas con posible denegación sobre datos que revelen información bancaria acerca de secretos comerciales, industriales o profesionales. La Directiva 2011/16 también aborda la cuestión en sus artículos 17 y 18 limitando la información que afecte al secreto bancario a periodos posteriores al 1 de enero de 2011.

[6] OCDE:

Del articulado del Modelo OCDE [7] sobresalen aspectos tales como que el secreto bancario no puede ser alegado como motivo para declinar el suministro de información. Por tanto las autoridades competentes necesitan tener autoridad para acceder directa o indirectamente, a través de un proceso judicial o administrativo a la información conservada en los bancos o instituciones financieras para remitir esa información a otros Estados igualmente partes del acuerdo o convenio.

Igualmente establece que no existe obligación de facilitar información que pudiera revelar secretos comerciales, industriales o profesionales. El papel de la Autoridad Competente es determinar la transmisión o no de la información relevante.

Pero un tema es el secreto bancario y otro la confidencialidad de los datos bancarios de un cliente; ésta debe ser siempre preservada en virtud de la protección de datos personales.

3. PARAÍSOS FISCALES

La expresión paraíso fiscal (*tax havens*) proviene de una traducción errónea del inglés por parte de la doctrina francesa;

El origen del refugio fiscal (*haven*, no *heaven*, traducción correcta) proviene de Islas Caimán y el privilegio concedido por Jorge III (ciertamente hay números que no tienen suerte…).

---

http: //www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/41814314.pdf , (último acceso 18-1-16).

[7] OCDE: www.oecd.org./taxation (último acceso 18-3-16).

Tras naufragio de una flotilla británica en aquellas aguas, el rey prometió que sus habitantes no pagarían nunca más impuestos a la Corona.

Pero ¿cuál es hoy la situación?

Tradicionalmente un paraíso fiscal se caracteriza por dos notas:

- Opacidad

- Baja o nula fiscalidad

En 2001, y a instancias de EEUU, se impone un cambio criterio en la OCDE:

- La falta o ausencia de intercambio de información tributaria determina, en exclusiva, la calificación de Paraíso Fiscal de una jurisdicción.

En consecuencia Delaware, Nevada o más recientemente Dakota del Sur, dejan de ser paraísos fiscales aunque sostienen posturas opacas muy cercanas al manteamiento del secreto bancario.

El concepto de paraíso es por tanto discutido y a través de los resquicios legales los defraudadores y delincuentes han encontrado grietas no solo para no pagar impuestos sino para blanquear dinero procedente de la comisión de delitos fundamentalmente tres fuentes (de nuevo el tres):

- Narcotráfico

- Venta de armas

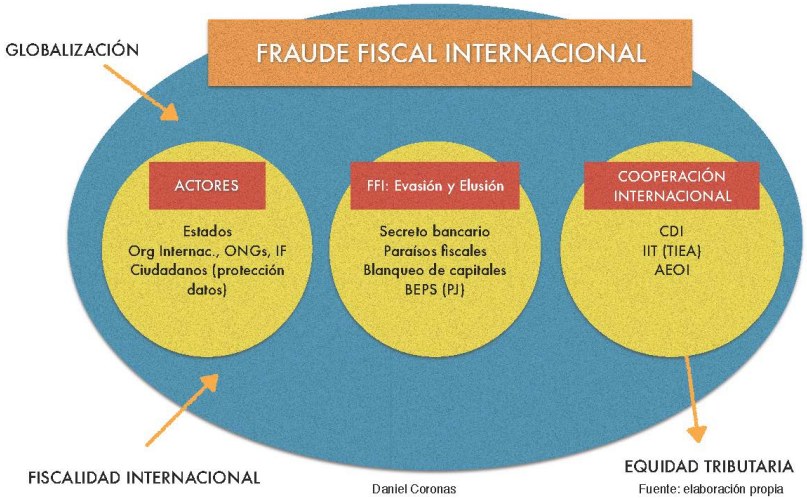
- Prostitución. Se habla del juego pero este prefiere moverse en terrenos más movedizos de la elusión…

Legalmente es posible establecer diferencias entre:

- Paraíso Fiscal

- Régimen Fiscal Pernicioso, se legisla ad hoc: Ej. Niue y Nauru

- Centro Financiero Internacional : No residentes invierten más que nacionales: Uruguay;



Desde 2002 numerosos son las modificaciones legislativas de los Acuerdos Internacionales al efecto y muy potentes las

herramientas en la prevención contra el blanqueo de capitales. La OCDE prefiere hablar de Jurisdicciones No Cooperativas.

Hoy los Paraísos buscan eludir regulación para pagar lo menos posible: elusión.

Listados de Paraísos:

Tres son las fuentes más destacadas que elaboran clasificaciones al respecto:

a) la UE, en realidad repite los criterios más utilizados por sus Estados miembros y solo a partir de 2017 publicará una lista propia;

b) España , a través de diversos RD , la Dirección General de Tributos se reserva esa posibilidad;

c) La OCDE: su lista negra hoy está vacía de contenido. Ningún país la integra….

Como puede apreciarse hay notables diferencias y algunas similitudes:

El origen de la mayoría de territorios de las listas:

22 jurisdicciones de la *Commonwealth*… antiguas colonias británicas…

Un ilustre integrante es Panama célebre por la reciente publicación de sus Papeles…

¿Saben con cuánto dinero se puede adquirir la residencia en San Cristóbal junto con una vivienda en propiedad?

¿Recuerdan cómo Belice era el domicilio de numerosas sociedades del Grupo Rumasa?

Bermudas: allí no solo se pierden aviones también algunos fondos…

Islas Vírgenes Británicas: hoy considerado el mayor paraíso del mundo por volúmenes y por utilización de estructuras societarias opacas para el fraude fiscal.

De Gibraltar poco puedo contarles que no sepamos en la Costa del Sol; sin duda se podría hacer algo más con voluntad política al respecto…

Les puedo asegurar que en la guerra de las Malvinas se disputaba algo más que una soberanía territorial…

Hong Kong, polo asiático no solo de negocios;

Islas Trucas y Caicos donde pasan sus discretas vacaciones los norteamericanos más acomodados…

¿Y aun nos preocupamos por el Brexit?

Y si hablamos de España no olvidemos a Andorra que tan sólo hace un par de años intercambia información con España para evitar el fraude tributario tras notables escándalos en su banca….

4. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN (TRIBUTARIA)

Superando el origen ilícito de los fondos del blanqueo (las famosas listas de OFAC publicadas por el Departamento del Tesoro norteamericano) tenemos otras facetas del fraude más difíciles de detectar y paliar.

Hemos hablado de evasión como aquella conducta donde no se pagan impuestos y elusión como aquella que trata de pagar lo mínimo apurando la legalidad o para legalidad. En estos casos la utilización de figuras interpuestas y especialmente sociedades es muy frecuente.

No se trata de glosar las listas de empresas españolas que mantienen sucursales en paraísos fiscales por motivos financieros y de elusión de regulación sino de conocer como grandes multinacionales mediante operaciones complejas y tratados tributarios ad hoc eluden el pago de impuestos llevándolo a cifras ridículas sobre bases imponibles muy considerables: Apple, Starbucks Google o Fiat son claros ejemplos que han firmado *tax rulings* con gobiernos de la UE : inexplicable desde el punto de vista de la armonización y transparencia;

¿Cómo puede justificarse que Irlanda tenga un tipo medio de 12,5 en impuesto de Sociedades y en España sea del 30 siendo la media comunitaria del 22?

No demos armas al defraudador y esto es algo que no solo lo escribo yo; voces más autorizadas como la del premio Noble Joseph Stiglitz están alineadas en el mismo sentido.

No es necesario proponer un impuesto global como nos apunta Piketty, es simplemente cumplir la legislación existente para todos y comunicar la información pertinente al regulador.

La complejidad de las normas internacionales (tributarias y no tributarias) propicia un entorno favorable al fraude fiscal en cualquiera de sus vertientes: evasión y blanqueo esencialmente.

Evolutivamente merecen mencionarse los siguientes hitos:

1. En octubre de 2001, tras el 11S, se aprueba la *Patriot Act*.

   Desde ese momento se considera que existe vinculación entre delito fiscal y blanqueo de capitales.

   La *Patriot Act* se vertebra sobre dos grandes ideas:

   a) Prohíbe que bancos estadounidenses y extranjeros registrados en EEUU mantengan relaciones comerciales con paraísos fiscales y bancos *offshore* (Concepto *offshore*: todo lo que se encuentra fuera de las fronteras estadounidenses incluido Guam, Puerto Rico, I Vírgenes USA, Samoa norteamericana)

   b) Atribuye a la autoridad monetaria estadounidense el control sobre todas las operaciones efectuadas en dólares castigando a quienes no denuncian transferencias sospechosas en dólares efectuadas en cualquier parte del mundo.

   Consecuencias de la *Patriot Act*:

a) La financiación de la guerra de Afganistán e Irak se realiza mediante la emisión de bonos del Tesoro incrementando notablemente la emisión de deuda pública y su porcentaje sobre el PIB.

b) La crisis del crédito (generada en EEUU) se extiende a Europa y la lucha contra el blanqueo deja de ser un medio de en la lucha contra el terrorismo para convertirse además en un medio de recaudación frente a la crisis.

   En ese momento Europa adolece de un bloque normativo único contra el blanqueo en los países de zona euro.

2. La Declaración del G20 en abril de 2009 es el punto de inflexión para considerar un cambio en los mecanismos de cooperación internacional en materia tributaria.

   La mayor novedad es constatar una evolución del modelo de Intercambio de Información previsto en los Convenios de Doble Imposición hacia el Automatismo.

   Los factores que contribuyen a ese cambio son:

   1. Creación del Foro Global sobre Transparencia e intercambio de información impulsado por la OCDE en 2000 y remodelado en 2009.

      Este Foro es el motor que impulsa la ejecución de los estándares internacionales. Hoy está constituido por las de 120 jurisdicciones (no exactamente países ni territorios).

Desde octubre de 2016 el GAFI y el Foro Global trabajan conjuntamente en la implantación de la transparencia fiscal internacional y la información sobre el beneficiario efectivo.

2. Asunción del Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en materia Tributaria de la OCDE en 2002, conocido como *Tax Information Exchange Agreement* o TIEA.

   En tal sentido se creó una lista de no cooperantes que fue burlada por algunas jurisdicciones firmando acuerdos entre sí cumpliendo la condición inicial impuesta por la OCDE (suscribiendo 12 o más TIEAs se salía de la lista de estos territorios no cooperantes).

   Lógicamente este sistema no funcionó.

3. Aprobación por la UE de la Directiva 2003/48 y sus acuerdos complementarios con Suiza, Liechtenstein, San Marino, Mónaco y Andorra.

   La Directiva establecía como criterio fundamental el suministro automático de información del Estado donde se obtenía al de residencia del beneficiario efectivo (concepto clave en Blanqueo y Evasion fiscal).

   Austria, Bélgica y Luxemburgo se opusieron al intercambio estableciendo un régimen alternativo para después acabar aceptando la Directiva evolucionada en todos sus términos.

4. Actualización del art. 26 del Modelo de Convenio de la OCDE (2005) incluyendo su apartado 5 que impide alegar el secreto bancario para no intercambiar información.

5. En 2010 se aprueban FATCA en EEUU y el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa en materia Tributaria del Consejo de Europa y de la OCDE.

   Ambos textos eliminan el secreto bancario como causa de oposición para entregar información a otros Estados.

6. En 2013, el G5 europeo adopta finalmente FATCA como modelo para el intercambio multilateral así como el citado Convenio Multilateral.

   La OCDE recibe, tras la cumbre del G20 en San Petersburgo (2013), el encargo de elaborar un nuevo estándar para el AEOI que debía estar definido en 2015 y operativo en 2016: su nombre es *Common Reporting Standard (CRS).*

5 CONCLUSIONES

1. En 15 años se ha avanzado más que en siglos en el mundo de la lucha contra el fraude, la elusión y el blanqueo de capitales.

2. Sin cooperación internacional no es posible actuar eficazmente ante un fenómeno globalizado.

Transversalidad de entornos y fenómenos defraudatorios.

3. El papel de los Estados decae ante las jurisdicciones emergiendo el de los Organismos y organizaciones internacionales como fuente de Derecho; Descolla el *soft law* y el D. anglosajón.

4. Residencia fiscal como concepto básico y especial atención a las personas jurídicas en diferentes formas constitutivas y /o societarias (fundaciones, fideicomisos, trust, etc.).

5. FATCA y CRS, mediante su automatismo y estandarización de la información, conllevan una nueva era en la Transparencia Fiscal.

PARAISOS FISCALES 2016/17

PAISES	OCDE	UE	ESPAÑA (RD)
Andorra		X	
Anguila		X	X
Antigua y Barbuda		X	X
Bahamas		X	
Barbados		X	
Barhéin			X
Belice		X	
Bermudas		X	X
Brunei		X	X
Dominica			X
Fiyi			X
Granada		X	X
Gibraltar			X
Guernsey		X	X
Hong Kong		X	
Islas Caimán		X	X
Islas Cook		X	X
Islas Malvinas			X
Isla de Man			X
Islas Marianas			X
Islas Marshall		X	
Islas Salomón			X
Islas Turcas y Caicos		X	X
Islas Vírgenes Británicas		X	X
Islas Vírgenes EEUU		X	X
Jordania			X
Líbano			X
Liberia		X	X
Liechtenstein		X	X
Macao			X
Mauricio		X	
Maldivas		X	
Mónaco		X	X

PAISES	OCDE	UE	ESPAÑA (RD)
Montserrat		X	
Nauru		X	X
Niue		X	
Omán			X
República Dominicana			X
San Cristobal y Nieves		X	
San Vicente y Las Granadinas		X	X
Santa Lucía			X
Seychelles		X	X
Vanuatu		X	X
TOTAL	0	29	32

Monedas virtuales y prevención del blanqueo de capitales

PONENTE: D. José María López Jiménez, Asesoría Jurídica Corporativa de Unicaja Banco. Doctor en Derecho

"¿Cuántas veces, en el tiempo a que alcanza la memoria, has cambiado [Florencia] de leyes, de moneda, de oficios y de costumbres?" ("Divina Comedia", Purgatorio, Canto Sexto, Dante Alighieri)

"Si el dinero tuviera nombre, ya no sería dinero. Lo que realmente da significado al dinero es su anonimato, oscuro como la noche, y su abrumadora intercambiabilidad" ("Crónica del pájaro que da cuerda al mundo", Haruki Murakami)

"Ni uno de cada veinte hombres del gobierno se da cuenta de lo espeluznante, sucio y duro que es el asunto en el que estamos metidos. Piensan que podemos comprar la victoria" (Dwight D. Eisenhower)

1. Introducción

Lo utilizamos a diario en nuestras pequeñas y grandes transacciones económicas y comerciales; lo portamos íntimamente unido a nuestros cuerpos, ya sea directamente como papel o alguna aleación de metal, ya de forma más indirecta a través de las tarjetas o dispositivos electrónicos que dan acceso a nuestras cuentas bancarias o de pago.

Como se afirma en relación con la peseta y los españoles, pero de modo que bien se puede extender a cualquier otra divisa y nacionalidad, la exposición de motivos de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro, dispone que “el saludo de bienvenida al euro no impide la evocación afectuosa de una moneda, la peseta, que ha dominado la vida económica española durante ciento treinta años, se ha introducido en la literatura y en los dichos populares y ha servido para cifrar el trabajo, los negocios, los impuestos y las ilusiones de muchas generaciones de españoles”.

Es decir, el dinero está siempre presente en el quehacer diario y en las esperanzas de las personas y “hace que el mundo se mueva” (“money makes the world go round”, como se canta en *Cabaret*) pero, sorprendentemente, no genera un debate en profundidad sobre las relaciones que laten tras de él —algunas de dominación, dado su origen estatal, lo que le confiere el carácter de “moneda de curso legal”—, sobre sus funciones, sus potencialidades y también sus riesgos.

Esta discusión acerca de qué es el dinero siempre ha estado presente, pero muy alejada de la cotidianeidad de sus principales usuarios, que son los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas.

Por ejemplo, un economista como Hayek, laureado con el Premio Nobel en 1974, llegó a escribir que “no hay necesidad de dinero” (cit. en Wapshott, 2016): “En este sentido […] no hay necesidad de dinero —la cantidad de dinero que existe no tiene ningún tipo de influencia sobre el bienestar de la humanidad— y por lo tanto, el dinero no tiene un valor objetivo, en el sentido en el que hablamos del valor objetivo

de los bienes. Lo que nos interesa saber es únicamente cómo se ve afectado por el dinero el valor relativo que atribuimos a los bienes, ya sea como fuente de ingresos o como medios para satisfacer deseos".

Aunque también nuestro Francisco de Quevedo pensó con tino sobre el dinero, a través de sus habituales lentes satíricas:

"¿Quién hace al tuerto galán
y prudente al sin consejo?
¿Quién al avariento viejo
le sirve de río Jordán?
¿Quién hace de piedras pan,
sin ser el Dios verdadero?
El dinero".

En fin, no pretendemos ahora adentrarnos en los pormenores de qué es el dinero y qué se oculta (si es que se oculta algo) tras este concepto. Sin embargo, dado que el objeto de nuestra ponencia son las novedosas monedas virtuales —con "bitcoin" a la cabeza— y que estas, siendo "dinero" o "algo similar"[8], se rigen, en el marco de la cada vez más importante "economía colaborativa", por un principio de descentralización opuesto al de emisión durante los últimos siglos por los bancos centrales estatales, será necesario tratar

[8] Hay que aclarar desde ya que el mismo concepto de "moneda virtual" provoca el rechazo de las autoridades monetarias tradicionales. Por ejemplo, los bancos centrales del Eurosistema rechazan que, conforme a la literatura económica, este concepto pertenezca al mundo del dinero o de las divisas, por la razón de que no satisface plenamente las tres funciones del dinero —medio de pago, reserva de valor y unidad de cuenta—; su limitada aceptación como medio de pago entre el público en general y su alta volatilidad dificultan la equiparación plena (Banco Central Europeo, 2015, pág. 23). Baur et al. (2016) concluyen, por ejemplo, que "bitcoin" se emplea más como activo especulativo que como medio de pago.

someramente algunas de las cuestiones que se han esbozado en esta introducción.

Solo así podremos, en la parte final de la ponencia, vincular las monedas virtuales con algunos riesgos relevantes que pueden ir asociados a las mismas, como su uso con fines criminales y, más específicamente, para el blanqueo de capitales procedente de actividades ilícitas.

2. Consideraciones preliminares sobre el dinero[9]

El dinero surgió una vez superada la primitiva etapa inicial en la que ni siquiera se producía el intercambio de bienes entre los diversos sujetos y grupos en los que estos se integraban, puesto que pequeñas células organizativas se limitaban a producir lo que iban a consumir.

De esta primitiva etapa de autoabastecimiento se evolucionó al intercambio de bienes por bienes, es decir, a la permuta, con el inconveniente de que era preciso que dos sujetos ofrecieran y demandaran a un tiempo la misma cosa, y, adicionalmente, estuvieran interesados recíprocamente en su intercambio.

Por tanto, las evidentes limitaciones de la permuta prepararon el terreno para la llegada del dinero, una vez que las transacciones comerciales se multiplicaron y adquirieron sustantividad, primero mediante la aparición de monedas, posteriormente de billetes.

[9] Parte de este apartado se inspira en *Comentarios a la Ley de Servicios de Pago*, López Jiménez, J.Mª., Editorial Bosch, Barcelona, 2011.

Las primeras monedas, aleación natural de oro y plata, se acuñaron en Lidia —actual Turquía—, en el siglo VII a. C., en tanto que el primer billete de banco apareció en Ámsterdam en 1656, y los primeros billetes oficiales se emitieron en 1694 por el Banco de Inglaterra.

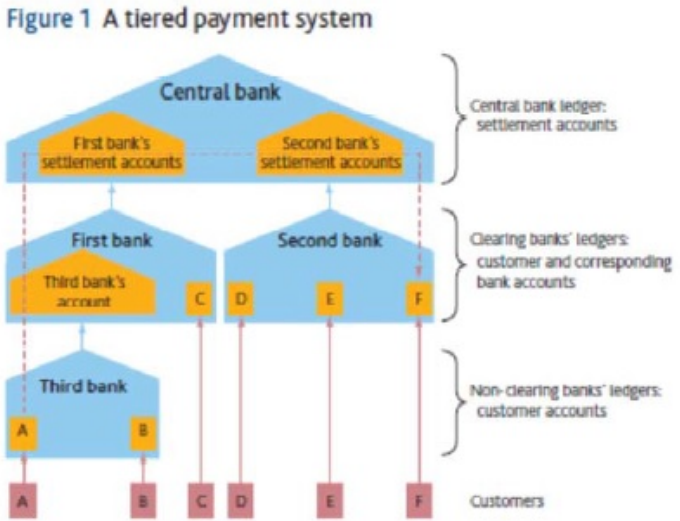
Rogoff (2016, págs. 21 y 22) muestra que fue China, sin embargo, la que comenzó a emplear papel-moneda mucho antes: la impresión en madera ya era conocida en la época de la dinastía Tang en el siglo VII d. C., y un proceso de impresión de tipo cerámico móvil se empleó durante la dinastía Song en el siglo XI, mucho antes de que Gutenberg produjera su primera biblia en 1455. El abuso de la "máquina de imprimir" por los chinos llegaría a privar de valor a los billetes emitidos, aunque no sería hasta mucho más tarde cuando la teoría monetaria explicaría este fenómeno.

Con anterioridad a la emisión de los primeros billetes de curso legal en el siglo XVII, al margen de la experiencia china, exactamente en la Italia del siglo XIII, surgió el billete de banco, pero entendido como título de crédito o título-valor, por suponer la incorporación en un documento de un derecho de naturaleza crediticia, como es el reembolso de la cantidad mencionada en el citado título que tenía la consideración en su momento de dinero, es decir, la moneda metálica, por el banquero emisor. Será en el siglo XIX cuando se extienda la convertibilidad del billete en moneda metálica de oro o plata, cuya composición y peso, en mayor o menor rigor, eran garantizados por el Estado. En nuestro país no se llegó a adoptar dicho patrón de convertibilidad.

Sin embargo, en el momento actual la importancia del dinero en efectivo parece decrecer, siendo sustituido, gracias al

desarrollo de la tecnología y a la consolidación de modernos sistemas financieros, por dinero bancario o escritural, el cual es apto para ser movilizado en múltiples formas (a través de tarjetas, adeudos domiciliados, transferencias…), eficientes y con bajo coste. También es esta la época en la que ha emergido el llamado “dinero electrónico”. El dinero escriturario y el electrónico presuponen la necesidad de la existencia de infraestructuras centralizadas donde una entidad de confianza liquida y compensa los pagos. La estructura de este esquema se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico: Sistema de pagos centralizado



Fuente: Banco de Inglaterra (2014)

El fin de la centralización en la liquidación y la compensación de pagos es la alternativa que ofrecen las monedas virtuales, aunque el nuevo modelo descentralizado también podría ser

aplicado por las mismas entidades bancarias. La liquidación y compensación no sería necesaria si los bancos se pusieran de acuerdo sobre cómo realizar los cambios en un registro común, de modo que no fuera necesario un "cancerbero central" para el funcionamiento del sistema y cada banco dispusiera de una copia del registro común (Banco de Pagos Internacionales, 2015, pág. 17).

En el ámbito de la eurozona —y, por extensión, en otros países o áreas geográficas en relación con sus propias divisas— solo los billetes y monedas son de curso legal ("legal tender"), por lo que, "por ley", deben ser aceptados como modo de pago para saldar deudas en dicho territorio. El dinero escriturario y el dinero electrónico denominados en euros no son de curso legal, aunque se aceptan unánimemente para realizar pagos de todo tipo por elección de los interesados. Por consiguiente, el euro puede adoptar la forma de billetes, monedas, dinero escriturario o dinero electrónico (Banco Central Europeo, 2015, pág. 24).

No hay impedimento, y existen antecedentes históricos que lo confirman, para que en una determinada economía puedan convivir diversos tipos de moneda (como ejemplo reciente y próximo, en Suiza se admite ampliamente el euro como medio de pago junto al franco suizo). Con las monedas virtuales se da una nueva situación, en la cual este tipo de "dinero", que carece de valor intrínseco, está pasando a coexistir con dinero "fiat" (Baur et al., 2016, págs. 3 y 4). El hecho de que el valor intrínseco de las monedas virtuales sea cero implica que su valor se desprende, únicamente, de la creencia de que, más adelante en el tiempo, las unidades de la moneda virtual de que se trate se podrían cambiar por otros bienes y servicios, o

por una cantidad determinada de dinero soberano (Banco de Pagos Internacionales, 2015, pág. 1).

Ahora bien, desde un punto de vista económico y amplio, puede ser dinero “cualquier cosa”, siempre que haya una aceptación general de que su función es servir como medio de pago —lo que presupone capacidad de conservar valor—. Un comprador y un vendedor pueden acordar que “algo” se utilice como dinero, ya se trate de un instrumento regulado o no, de lo que se desprende que no habría inconveniente en que una moneda virtual pudiera servir como medio de pago si las dos partes de la transacción estuvieran de acuerdo, pero, es evidente, la clave será que se alcance una “masa crítica” de usuarios y establecimientos comerciales (“merchants”) dispuestos a usar una determinada “cosa” como dinero (Banco Central Europeo, 2015, pág. 17).

Históricamente han sido usados como dinero el ganado, la sal, la seda, las pieles, el pescado ahumado, el tabaco, las plumas o las piedras, hasta la llegada de los metales —oro, plata, cobre, hierro, estaño—, en una evolución que ha llevado al triunfo del papel y de los apuntes contables (en libros, pero también en soporte electrónico, más recientemente).

El dinero, en síntesis, es un medio de pago porque representa capacidad para adquirir bienes y servicios, aunque también hay que tener presentes sus otras dos funciones económicas, que son la de reserva de valor y la de unidad de cuenta.

El mayor hito histórico en este sentido, como hemos adelantado, acaso sea la atribución a los bancos centrales de la capacidad para crear dinero, lo que no ha permitido superar una de las mayores contradicciones del dinero, como es la

consistente en la dificultad de que el valor de una moneda se mantenga estable y no oscile.

Los Estados, casi siempre, desde su surgimiento en el siglo XV, han sido proclives a endeudarse en exceso (recordemos la primera quiebra hispánica, la de Felipe II, en 1557). Agotada la posibilidad pedir prestado a los banqueros o a los mercados, limitado el margen para incrementar la presión impositiva o para contener el gasto, la opción más sencilla, en apariencia, ha sido la de emitir dinero a través de los bancos centrales.

Por ello, para mitigar los efectos perversos de esta emisión no sustentada en la actividad económica real (como la excesiva inflación) se ha tratado de preservar la autonomía de los bancos centrales, para evitar que emitan dinero a ciegas, condicionados por aspectos puramente políticos o coyunturales, cortoplacistas o “medioplacistas”.

Otro elemento trascendental para conocer las relaciones entre los bancos centrales, la deuda pública, el dinero y las entidades bancarias es la posibilidad de estas últimas, en exclusiva, de captar fondos reembolsables del público, que, al ser prestados a otros clientes, multiplican la base monetaria, sin necesidad de que se emitan nuevos billetes o monedas.

Dicho todo lo anterior, no parece plausible, a corto plazo, la completa desaparición del dinero en efectivo de nuestras sociedades, pues, de hecho, este constituye el primer escalón de la masa monetaria (el conocido como “agregado estrecho” o M1), y es, a su vez, la base de los otros agregados monetarios.

Sin embargo, la crisis financiera ha mostrado que no es necesario imprimir billetes para que los bancos centrales puedan adquirir determinados activos financieros. Por ejemplo, según Ben Bernanke, en el marco de las medidas de expansión cuantitativa, la Reserva Federal, en contra de lo que se cree, no imprimió billetes para comprar los activos de algunas entidades rescatadas como Fannie Mae o Freddie Mac, pues las "cuentas de reserva" de su balance son meros apuntes electrónicos, formando parte de la base monetaria pero quedando fuera de circulación (cit. en López Jiménez, 2014).

Los Gobiernos desean ejercer un mayor control sobre las finanzas de los ciudadanos y empresas, para optimizar las funciones recaudatorias, la prestación de servicios públicos y prevenir el fraude e incluso la comisión de delitos o el aprovechamiento de sus consecuencias económicas (mediante el blanqueo de capitales). Los ciudadanos, por el contrario, pueden pretender, no necesariamente desde "fuera de la legalidad", preservar el anonimato y la confidencialidad de su actividad económica. Obviamente, cuanto más dinero se mueva a través de los canales bancarios, mayores posibilidades habrá de ejercer este control.

En los próximos años se tendrá que encontrar un punto de equilibrio entre los intereses generales y los individuales, lo que no parece que haya de provocar, por un extremo, la plena sustitución del dinero emitido por los bancos centrales por otro "tipo de dinero", ni, por el otro, que las transacciones en billetes y monedas físicas lleguen a su fin.

No hay inconveniente en que "bitcoin", por ejemplo, pueda emerger como nuevo medio de pago, a pesar de las

oscilaciones de su valor —oscilaciones que no son ajenas, hay que admitirlo, al dinero emitido por los bancos centrales—, siempre que los participantes en los intercambios económicos acepten este medio de pago de forma no unánime pero sí generalizada.

Quedan por resolver delicadas cuestiones, en relación con "bitcoin" y otras alternativas existentes o por existir, como el ajuste de la "masa monetaria", el tratamiento fiscal de las posibles plusvalías derivadas de su tenencia, o la forma de prevenir que sirva como forma de pago o almacenamiento de valor en transacciones con un componente delictivo.

Hoy por hoy, seguimos pensando, con todos sus defectos, que las monedas y billetes tradicionales, directamente o a través de los bancos en los que se depositan —o las entidades de dinero electrónico que los reciben—, con la legitimidad última de los bancos centrales emisores (que pueden ser supranacionales, como es el caso del euro) garantizan mayores dosis de estabilidad y confianza. La legitimidad de una moneda presupone, por definición, la del sistema político y económico que le sirve de respaldo. Al contrario, la pérdida de prestigio de una moneda socaba la del Estado o los Estados emisores. Por algo, al acuñar moneda, los romanos reflejaban el rostro del emperador como señal de seriedad y estabilidad, y la falsificación de la moneda siempre ha tenido asociada, hasta nuestros días, una severa sanción penal. Hasta el momento, ninguna moneda virtual ha sido declarada la moneda oficial de un Estado (Banco Central Europeo, 2015, pág. 24).

3. Las monedas virtuales. "Bitcoin"

En los últimos años se han emitido decenas de informes sobre las monedas virtuales por los bancos centrales y otras autoridades, por lo que sería prácticamente inabarcable su completa enumeración y tratamiento en el espacio limitado de esta ponencia. Sí se reitera en estos documentos, con mayor o menor contundencia, que las monedas virtuales no son en el presente un riesgo para la estabilidad monetaria o financiera, pero, sin embargo, la gran atención que se está prestando a este hecho parece contradecir esta visión.

Para el Banco de España (2014), por ejemplo, "las divisas o monedas virtuales constituyen un conjunto heterogéneo de instrumentos de pago innovadores que, por definición, carecen de un soporte físico que los respalde. Estas han adquirido un auge creciente a medida que se han ido popularizando los juegos en línea y las redes sociales ofreciendo lo que, aparentemente, resulta ser una solución de pago alternativa y mejor adaptada a las necesidades particulares del intercambio de bienes o servicios virtuales. Aspiran a ocupar en el ciberespacio un papel equivalente al que actualmente juega el efectivo en el mundo real".

El Banco Central Europeo (2015, pág. 4) define las monedas virtuales como "una representación digital de valor, no emitida por un banco central, entidad de crédito o entidad de dinero electrónico, la cual, en algunas circunstancias, puede ser utilizada como una alternativa al dinero"[10].

[10] En este mismo documento del Banco Central Europeo (págs. 7 y 8) se enumeran los actores principales que intervienen en el ciclo completo de las monedas virtuales y sus respectivas funciones. Nos limitamos a enumerar aquí cuáles son estos actores, sobre alguno de los cuales (proveedores de

Un esquema de moneda virtual es el mecanismo que permite que el valor de la moneda virtual pueda ser transferido (Banco Central Europeo, 2015, pág. 25).

Las monedas virtuales pueden seguir un esquema centralizado, como ocurre con las del juego “Second Life”. “Bitcoin”, entre otras, opera siguiendo un patrón descentralizado de organización y funcionamiento.

Los sistemas descentralizados se basan en “blockchain” para el registro de las transacciones (Banco Central Europeo, 2015, pág. 10)[11]. Aunque “bitcoin” es la moneda virtual más

---

carteras —“wallet providers— y de cambio —exchange providers—) volveremos más adelante: inventores; emisores; mineros; proveedores de servicios de procesamiento; usuarios; proveedores de carteras; proveedores de cambio; plataformas de negociación; otros (comercios que aceptan el pago con monedas virtuales, desarrolladores de “software”, creadores de “hardware”, empresas de fabricación de cajeros automáticos, etcétera).

[11] En Banco Central Europeo (2015, pág. 14) se describe cómo funciona un sistema de moneda virtual descentralizado. Las unidades de la moneda virtual de que se trate no se transfieren en el sentido de tomar determinadas unidades de una “cuenta” para ponerlas en otra dentro del “blockchain” (en forma similar a lo que ocurre en la operativa de las cuentas bancarias). Al contrario, para iniciar un pago, el usuario envía una instrucción para realizar la transferencia, firmada con una clave privada e identificable con su clave pública, a todos los usuarios que estén conectados. Los “mineros” recogen las transacciones, comprueba si en la “cuenta” hay suficientes fondos y crean un nuevo “bloque” partiendo de las transacciones recibidas en los últimos diez minutos. El “bloque” se extiende al resto de la red y se convierte en parte del “blockchain”.

La mayor innovación de los sistemas de monedas virtuales radica en que los registros distribuidos permiten intercambios remotos de valor electrónico “peer to peer” sin necesidad de que una parte confíe en la otra y de que exista un intermediario entre ambas (Banco de Pagos Internacionales, pág. 5).

Entre los riesgos asociados a estos sistemas se señalan, entre otros, el caso de la pérdida u olvido de la clave privada para autorizar la operación por el usuario, lo que podría generar el bloqueo de las unidades de la moneda virtual; la dificultad para “retroceder” y dejar sin efecto una operación realizada por error; o la ocurrencia de transferencias no autorizadas o fraudulentas instigadas por terceros. En el ámbito de los

popular, en 2015 existían unas 500 en el mundo ("bitcoin" absorbe el 80% de la capitalización de mercado de las monedas virtuales —Banco Central Europeo, 2015, pág. 6—). En el caso de "bitcoin", esta moneda virtual se emplea en unas 69.000 transacciones diarias en todo el mundo, en comparación con los 274 millones de pagos minoristas realizados sin la presencia de billetes y monedas cada día en la Unión Europea.

Uno de los problemas para los usuarios de monedas virtuales es su elevada volatilidad, pues su valor puede oscilar al alza y a la baja violentamente, lo que desvirtúa su uso como medio de pago y las aproxima a los activos que sirven para invertir en ellos.

Las autoridades financieras y monetarias internacionales han advertido de los riesgos de las monedas virtuales para el sistema financiero internacional y para los usuarios. La materialización de estos riesgos dependerá del volumen de las monedas virtuales emitidas, de su conexión con la economía real, del volumen de negociación y de su aceptación. Por ahora, todos estos riesgos se mantienen bajos, sin que se vislumbren peligros inminentes, aunque la ocurrencia de algún incidente podría minar el respaldo dado a las monedas virtuales, y, además, a los pagos electrónicos en general.

Tabla: Cifras clave de las monedas virtuales más relevantes

---

servicios de pago tradicionales, estos inconvenientes están resueltos adecuadamente (por ejemplo, véase la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago), armonizando el interés del usuario con el de los proveedores del servicio y el propio del sistema de pagos.

Table 1 **Key figures on the largest VCS**

(as at 12 February 2015, 1.00 p.m. GMT)

Currency	Market capitalisation (EUR millions)	Price (EUR)	Available supply (number of units)	Volume traded in last 24 hours (EUR)
Bitcoin (BTC)	2,674	193.390000	13,828,700	12,702,120
Ripple (XRP)	392	0.012289	31,908,551,587	550,623
Litecoin (LTC)	56	1.530000	36,397,554	967,530

Source: http://coinmarketcap.com/all.html

Fuente: Banco Central Europeo (2015)

Hasta el momento hemos aludido en diversas ocasiones al dinero electrónico, que representa una nueva etapa, quizás la posterior a la consolidación del dinero bancario y la anterior al surgimiento de las monedas virtuales, en el proceso de "descorporeización" del dinero.

Según el artículo 1.2 de la Ley 21/2011, de 26 de julio, de dinero electrónico, que sirve para la transposición de normativa de la Unión Europea, "se entiende por dinero electrónico todo valor monetario almacenado por medios electrónicos o magnéticos que represente un crédito sobre el emisor, que se emita al recibo de fondos con el propósito de efectuar operaciones de pago […] y que sea aceptado por una persona física o jurídica distinta del emisor de dinero electrónico".

La diferencia entre el dinero electrónico y las monedas virtuales radica en que en el primero los fondos que se entregan a la entidad de dinero electrónico para su emisión tienen su origen en billetes o monedas emitidos por un banco central (euros, dólares, libras, etcétera), por lo que el dinero electrónico se denomina en una divisa específica; en cambio, aunque la moneda virtual, como veremos más adelante al tratar los aspectos relacionados con la prevención del

blanqueo de capitales, puede traer origen de “dinero de banco central”, en ningún caso se va a denominar tomando como referencia una divisa. Además, el dinero electrónico siempre se podrá convertir, en último término, en billetes o monedas, sin que esta conversión quede garantizada en el ámbito de las monedas virtuales[12].

El Banco de Inglaterra (2014, pág. 267) identifica tres factores clave en el interés y en la adopción de las monedas virtuales: ideológico, de retorno financiero y de persecución de menores tasas por cada transacción.

En cuanto a las motivaciones ideológicas, estás han tenido una gran relevancia. Las monedas virtuales se diseñaron para evitar cualquier control de una autoridad central —tanto de la oferta de dinero como del sistema de pagos— y para minimizar el grado de confianza que los participantes deben depositar en una tercera parte. La completa adopción de “bitcoin” permitiría a los usuarios “existir económicamente” fuera del sistema monetario oficial, aunque esto no parece posible por el momento, a la vista del reducido número de comercios que aceptan esta moneda virtual. Asimismo, algunos usuarios podrían estar movidos por el anonimato que ofrecen las nuevas monedas virtuales.

Respecto al retorno financiero, prosigue el Banco de Inglaterra, las monedas virtuales se han visto como un activo financiero apto para la inversión, en función de la interacción entre los esquemas que prevén un suministro fijo de monedas y su creciente publicidad. De este modo, las alteraciones en el precio reflejarían únicamente, en esencia, los cambios en la

[12] Para más detalle, Banco de Pagos Internacionales, 2015, pág. 4.

demanda. Dado que las monedas virtuales no tienen una demanda intrínseca, las expectativas sobre el crecimiento del precio a medio y largo plazo estarán condicionadas predominantemente por las expectativas relacionadas con el crecimiento futuro de las transacciones a las que dan respaldo.

Acerca de las menores tasas por transacción, finaliza el Banco de Inglaterra, los defensores de las monedas virtuales argumentan que estas ofrecen menores tasas que los sistemas de pago electrónicos o las transferencias internacionales.

En todo este debate late una importante cuestión —no resuelta— acerca de qué institución o quién debe ostentar la legitimidad para acuñar moneda, imprimir billetes o, más ampliamente, partiendo de los billetes y monedas en circulación, crear dinero, facultad esta que, a través de generación de dinero fiduciario, ha correspondido en exclusiva, en estrecha relación con los Estados, a los bancos.

King (2016, págs. 86 y 87) pone el ejemplo de los Estados Unidos, donde esta controversia se ha tratado ampliamente centurias y décadas atrás, citando, por una parte, al político norteamericano de finales del siglo XIX y comienzos del XX William Jennings Bryan: “We believe that the right to coin money and issue money is a function of government. We believe it is a part of sovereignty and can no more with safety be delegated to private individuals than can the power to make penal statutes or levy laws for taxation… the issue of money is a function of the government and the banks should go out of the governing business”.

Uno de los propios “padres fundadores” de los Estados Unidos, Jefferson, se posicionó en términos análogos: “the issuing power should be taken from the banks and restored to the people, to whom it properly belongs”.

En el primer caso se apela al gobierno como legítimo emisor de dinero, en el segundo, en un sentido que debemos entender ampliamente, al pueblo, aunque, en ambos supuestos, parece que son las entidades bancarias los enemigos a batir.

Nos queda la duda de que opinión tendrían Bryan y Jefferson sobre la creación democrática de dinero a través de la economía colaborativa, sin pasar ni por los gobiernos ni por los bancos…

El Parlamento Europeo también ha prestado atención a este fenómeno, mereciendo ser destacada la Resolución de 26 de mayo de 2016, sobre monedas virtuales.

De esta Resolución subrayamos lo siguiente:

- Aún no se ha establecido una definición de aplicación universal, pero a veces se hace referencia a las monedas virtuales como “efectivo digital”.

- La Autoridad Bancaria Europea entiende que las monedas virtuales son una representación digital de valor no emitida por un banco central ni por una autoridad pública, ni necesariamente asociada a una moneda fiduciaria, pero aceptada por personas físicas o jurídicas como medio de pago y que puede

transferirse, almacenarse o negociarse por medios electrónicos.

- Las monedas virtuales se basan fundamentalmente en la tecnología de registros distribuidos ("distributed ledger technology", en inglés), la base tecnológica para más de 600 sistemas de moneda virtual que facilitan los intercambios entre homólogos, siendo la más destacada de ellas, por ahora, "bitcoin".

- En cuanto a la tecnología de registros distribuidos, esta tiene potencialidad para su aplicación no solo a las monedas virtuales sino también a la tecnología financiera e incluso a otros ámbitos[13].

[13] Para más detalle, véase "UK Government Office for Science" (2016). Según este informe (págs. 5-8), la tecnología de registros distribuidos puede ayudar a los gobiernos a recaudar impuestos, a repartir subvenciones, a emitir pasaportes, a llevar los registros de la propiedad, a asegurar la oferta de bienes y, en general, a facilitar la integridad de los registros y de los servicios públicos.
Los sistemas centralizados son vulnerables a los ciberataques y están a menudo desactualizados, desfasados o son, simplemente, inexactos. La tecnología de registros distribuidos es, por definición, más difícil de atacar, puesto que hay multitud de copias de la misma información, así que el éxito de un ataque a todas las copias sería improbable. Esta tecnología también es resistente a cambios no autorizados o manipulaciones maliciosas. Los cinco países más avanzados en la incipiente aplicación de esta tecnología son Estonia, Reino Unido, Israel, Nueva Zelanda y Corea del Sur.
El mensaje central del informe es que la plena comprensión de esta tecnología permitiría al gobierno británico y al sector privado poder elegir el diseño que mejor se ajustara a sus propósitos, aunando la seguridad y el control centralizado con la conveniencia y la oportunidad de compartir datos entre las instituciones y los particulares. La tecnología de registros distribuidos ofrece, asimismo, el marco para que el gobierno reduzca el fraude, la corrupción, el error y el coste de los procesos que usan el papel intensivamente, teniendo el potencial para redefinir la relación entre el gobierno y el ciudadano en términos de intercambio de datos, transparencia y confianza, lo que se podría extender al sector privado.

- Del uso de las monedas virtuales y de la tecnología de registros distribuidos se pueden desprender mejoras para el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo económico, como la reducción del coste de las operaciones y del funcionamiento de los sistemas de pago, la mejora del acceso a la financiación y la contribución a la inclusión financiera, el fomento del comercio electrónico, etcétera.

- También pueden surgir riesgos[14] en el ámbito de la protección de los consumidores por la aparición de desafíos no previstos por los diseñadores del "software"; por la volatilidad de las monedas virtuales; por la posible aparición de burbujas especulativas y la ausencia de regulación y supervisión; por la inseguridad jurídica en este ámbito; por el excesivo consumo energético necesario para la "emisión" de monedas virtuales; por la falta de documentación técnica y transparente de fácil acceso sobre el funcionamiento de las monedas virtuales; por el posible impacto en la política monetaria…

Por otra parte, Hernando de Soto (2016) ha realizado una propuesta para que la tecnología "blockchain" sirva para registrar la propiedad de una parte sustancial de la humanidad, y que los titulares de estos activos se puedan beneficiar de los mismos evitando la desigualdad y la exclusión social y económica: "[…] mi organización ha determinado que los activos de aproximadamente 5 mil millones de personas —de una población mundial de 7.3 mil millones— no se encuentran documentados de una forma tal que sus dueños puedan hacer combinaciones sofisticadas ni capturar la plusvalía que generarían". Para conocer la obra de De Soto más reconocida —"El misterio del capital"—, nos remitimos a López Jiménez, 2016.

[14] En Banco Central Europeo (2015, págs. 20-23) se puede hallar un catálogo de riesgos para los usuarios.

Gráfico: Precio (volatilidad) de “bitcoin”

Fuente: Banco Central Europeo (2015)

Específicamente se señala por el Parlamento Europeo el riesgo vinculado con determinadas actividades delictivas y con el blanqueo de capitales (“operaciones en el mercado negro, blanqueo de dinero, financiación del terrorismo, fraude y evasión fiscal y otras actividades delictivas basadas en la `pseudonimia´ y la `combinación de servicios´”).

El Banco Central Europeo (2015, pág. 28) también identifica una serie de riesgos que ligan las monedas virtuales con la posibilidad de que se blanqueen capitales y se financie el terrorismo, tales como que no se ha de identificar al usuario ni se genera un registro de transacciones que se pueda asociar con personas del “mundo real”; que es complicado que se pueda aplicar adecuadamente el marco regulatorio, pues, en

algunas transacciones en las que se realizan pagos con moneda virtual, intervienen diversas entidades radicadas en varios países; o la dificultad para identificar a algunos de los actores implicados como los proveedores de carteras y de cambio[15].

La Autoridad Bancaria Europea (2013, pág. 3) señala que de la eventualidad de que una plataforma de moneda virtual pueda estar, efectivamente, implicada en el blanqueo de capitales, cabe que ante una intervención de las autoridades públicas o judiciales y el correlativo cierre de la plataforma, quede cercenada la accesibilidad a los fondos que los usuarios pudieran mantener en ella.

Antes de tratar más ampliamente en el apartado siguiente los riesgos que podrían aparecer en el contexto del blanqueo de capitales, dejamos constancia de un riesgo menos considerado, que es el riesgo fiscal. La Autoridad Bancaria Europea advierte de ello (2013, pág. 3), en parte por la consideración de las monedas virtuales como activo para invertir más que para pagar: “la tenencia de monedas virtuales puede tener consecuencias fiscales, como el pago del impuesto sobre el valor añadido o del impuesto sobre las ganancias de capital. Antes de usar monedas virtuales, se aconseja examinar si hay obligaciones de este tipo en su país”.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha emitido una sentencia el 22 de octubre de 2015 (asunto C-264/14) que, a propósito de algunos efectos tributarios de las monedas virtuales, se puede considerar como un espaldarazo

[15] En términos muy similares, Banco de Pagos Internacionales, 2015, pág. 15.

a las mismas. El pronunciamiento del Tribunal tiene en su origen la creación por un particular sueco de una sociedad de servicios consistentes en el intercambio de divisas tradicionales por la divisa virtual “bitcoin” y viceversa (proveedor de cambio, según la terminología expuesta anteriormente). La diferencia entre el precio de compra y el precio de venta sería el beneficio de la sociedad. El litigio tiene por objeto si se debería devengar, o no, el Impuesto sobre el Valor Añadido en la compraventa de unidades de la moneda virtual “bitcoin”.

Según el Tribunal, “bitcoin” “no tiene ninguna finalidad distinta de la de ser un medio de pago” (lo que, personalmente, nos parece discutible), por lo que “estas operaciones constituyen prestaciones de servicios, en el sentido del artículo 24 de la Directiva del IVA”. Además, se aprecia que se trata de una prestación de servicios de carácter oneroso, pues el servicio se ofrece a cambio de una contraprestación por el usuario.

Las operaciones exentas del IVA según las disposiciones comunitarias “son, por su naturaleza, operaciones financieras, si bien no han de ser realizadas necesariamente por bancos o establecimientos financieros”, afirmación esta que acerca las monedas virtuales al “terreno oficial” ocupado por el sistema financiero tradicional. Por ello, el Tribunal concluye en este punto que “las operaciones relativas a divisas no tradicionales, es decir, a divisas distintas a las monedas que son medios legales de pago en uno o varios países, constituyen operaciones financieras siempre que tales divisas hayan sido aceptadas por las partes de una transacción como medio de pago alternativo a los medios legales de pago y no tengan ninguna finalidad distinta de la de ser un medio de pago”.

En consecuencia, «procede concluir que el artículo 135, apartado 1, letra e), de la Directiva del IVA[16] se refiere igualmente a unas prestaciones de servicios como las controvertidas en el litigio principal, consistentes en un intercambio de divisas tradicionales por unidades de la divisa virtual "bitcoin", y viceversa, y realizadas a cambio del pago de un importe equivalente al margen constituido por la diferencia entre, por una parte, el precio al que el operador de que se trate compre las divisas y, por otra, el precio al que las venda a sus clientes»[17].

Por lo tanto, como adelantamos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea asimila en cierto sentido "bitcoin", a efectos fiscales, con las divisas, los billetes de banco y las monedas que sean medios legales de pago.

4. Consideraciones sobre la prevención del blanqueo de capitales en relación con las monedas virtuales

En el apartado anterior hemos identificado una serie de riesgos en relación con las monedas virtuales. Obviamente,

[16] Esa exención tiene por objeto "las operaciones, incluida la negociación, relativas a las divisas, los billetes de banco y las monedas que sean medios legales de pago, con excepción de las monedas y billetes de colección, a saber, las monedas de oro, plata u otro metal, así como los billetes, que no sean utilizados normalmente para su función de medio legal de pago o que revistan un interés numismático".

[17] En cambio, se rechaza que a esta operativa con "bitcoins" se le pueda aplicar la exención de las letras d) y f) de la Directiva del IVA, que se refieren, respectivamente, "a las operaciones, incluida la negociación, relativas a depósitos de fondos, cuentas corrientes, pagos, giros, créditos, cheques y otros efectos comerciales, con excepción del cobro de créditos" y a "las operaciones, incluida la negociación, pero exceptuados el depósito y la gestión, relativas a acciones, participaciones en sociedades o asociaciones, obligaciones y demás títulos–valores, con excepción de los títulos representativos de mercaderías".

ahora no corresponde profundizar en los riesgos asociados con la problemática general para el consumidor o para la estabilidad monetaria o financiera.

Hemos expuesto cómo las autoridades monetarias y reguladoras tienen preocupación por que las monedas virtuales puedan ser una puerta abierta al blanqueo de capitales procedentes de actividades delictivas o del terrorismo. Sin embargo, y nos parece justo dar cuenta de ello, los defensores de las monedas virtuales creen que las debilidades de las monedas virtuales no son mayores que las de las monedas “fiat” emitidas por un banco central (Cervera, 2016, pág. 75).

Pero la preocupación sobre los aspectos vinculados con el blanqueo de capitales no solo se han puesto de manifiesto por las autoridades reguladoras y supervisoras, sino que también lo ha sido por instituciones o equipos de trabajo dedicados, específicamente, a la prevención del blanqueo de capitales, así como por algunas de las mayores instancias políticas de la Unión Europea, por ejemplo.

El Grupo de Trabajo de Acción Financiera (“Financial Action Task Force”, en inglés) emitió en 2014 un informe sobre las monedas virtuales y los riesgos potenciales en los ámbitos de la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Estos riesgos potenciales se relacionan con el anonimato en los esquemas descentralizados de monedas virtuales y en los propios pagos realizados con ellas. La estructura de funcionamiento de las monedas virtuales dificulta el establecimiento de una autoridad que puede supervisar estos entramados. Los componentes de un sistema pagos en moneda virtual pueden estar radicados en

jurisdicciones que no ejercen un adecuado control en la lucha contra el blanqueo de capitales; es más, se podrían buscar deliberadamente estos países para operar, lo que es el punto de partida para la existencia de “un mundo digital completamente al margen del alcance de cualquier país”.

El 2 de febrero de 2016, la Comisión Europea publicó un “Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo”, dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo, tras la comisión de diversos actos terroristas en la Unión Europea y en otras partes del mundo.

Para la Comisión (2016a, págs. 3 y 4), “la innovación en los servicios financieros y los avances tecnológicos, a pesar de todas sus ventajas, generan nuevas oportunidades que, en ocasiones, pueden utilizarse indebidamente para ocultar la financiación del terrorismo”. Entre los nuevos riesgos se cita, explícitamente, el representado por las monedas virtuales y el anonimato que las rodea. Se tienen que identificar las grandes operaciones de financiación del terrorismo, pero también las de menor intensidad o “bajo coste”, “que pueden no obstante tener efectos devastadores y que utilizan nuevos modos de pago que son difíciles de rastrear. La velocidad de reacción es también fundamental, puesto que los actuales servicios financieros permiten a los terroristas mover fondos de un lugar a otro muy rápidamente, lo que apunta asimismo a la necesidad de mejorar la cooperación y el intercambio de información financiera y de la información obtenida por los cuerpos y fuerzas de seguridad”.

Entre las medidas que se proponen[18], que deberían tener reflejo en la 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, con fecha tope de transposición inicial fijada en el día 26 de junio de 2017, figura la de ejercer un mayor control sobre las plataformas de cambio de monedas virtuales y los proveedores de monederos electrónicos[19] (Comisión Europea, 2016a, págs. 5 y 6):

«Existe el riesgo de que las transferencias de monedas virtuales puedan ser utilizadas por las organizaciones terroristas para encubrir transferencias, ya que las transacciones con monedas virtuales se registran, pero no existe ningún mecanismo de información equivalente al que existe en el sistema bancario convencional para detectar actividades sospechosas.

[18] Otra de las medidas propuestas por la Comisión es la de ejercer un mayor control sobre los billetes de alta denominación en euros, especialmente el de 500 euros. En mayo de 2016, el Banco Central Europeo (2016a) decidió cesar la producción y la emisión del billete de 500 euros, que seguirá siendo de curso legal y mantendrá su valor indefinidamente. Según el Banco Central Europeo, "considerando el papel internacional del euro y la confianza generalizada de que gozan los billetes en euros, la denominación de 500€ seguirá siendo de curso legal y, en consecuencia, podrá seguir utilizándose como medio de pago y depósito de valor".

[19] Las plataformas de cambio de monedas virtuales se definen como «agencias de cambio "electrónicas" que intercambian monedas virtuales por monedas fiduciarias. Los proveedores de monederos electrónicos de monedas virtuales mantienen cuentas en moneda virtual en nombre de sus clientes. En el mundo del dinero virtual, son el equivalente de un banco que ofrece una cuenta corriente en la que puede depositarse dinero fiduciario. Almacenan monedas virtuales y permiten su transferencia a otros monederos o cuentas de monedas virtuales» (Comisión Europea, 2016, pág. 5, nota al pie 9).

Las monedas virtuales no están reguladas actualmente a escala de la UE. Como primer paso, la Comisión propondrá someter las operaciones anónimas de cambio de divisas al control de las autoridades competentes mediante la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva contra el blanqueo de capitales para incluir a las plataformas de cambio de monedas virtuales, y someterlas a supervisión con arreglo a la legislación contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a nivel nacional. Además, la aplicación de las normas sobre licencias y supervisión de la Directiva sobre servicios de pago a las plataformas de cambio de monedas virtuales favorecerían un mejor control y comprensión del mercado. La Comisión estudiará más a fondo esta cuestión. También estudiará la posibilidad de incluir a los "proveedores de monederos electrónicos" de monedas virtuales».

Apenas unos días después de que la Comisión emitiera su informe, el Consejo Europeo (2016) alcanzó diversas conclusiones sobre la lucha contra la financiación del terrorismo, confirmando la necesidad de realizar un rápido progreso legislativo para materializar la propuesta de la Comisión Europea antes del fin de 2016. Entre las materias identificadas por el Consejo Europeo figuran, expresamente, los peligros relacionados con las monedas virtuales.

Dando un paso más, la Comisión formuló el 5 de julio de 2016 una propuesta para modificar la Directiva (UE) 2015/849 (Comisión Europea, 2016b).

En lo que ahora nos interesa, la propuesta tiene por objeto incluir entre los sujetos obligados que han de cumplir con la normativa de prevención del blanqueo de capitales a las

entidades que cambian divisas soberanas en monedas virtuales y viceversa, por ser “los cancerberos que controlan el acceso a las monedas virtuales” (Comisión Europea, 2016b, pág. 7). Asimismo, la propuesta de modificación normativa persigue incluir entre los sujetos obligados a las entidades que proveen el servicio de custodia de monedas virtuales (“wallet providers”).

Sin embargo, el considerando 7 de la propuesta de Directiva que modificaría la Directiva 2015/849, admite, sorprendentemente, que los usuarios pueden operar con monedas virtuales sin la mediación de proveedores de cambio o custodia, lo que evidencia la insuficiencia de la medida. Por ello, se pretende que, adicionalmente, se pueda identificar al titular real de las monedas virtuales, lo que compensaría el anonimato que es inherente a las mismas.

El Banco Central Europeo (2016b) emitió su dictamen sobre la propuesta de la Comisión en el mes de octubre. En lo que compete a las monedas virtuales, el Banco Central apoya firmemente la propuesta, puesto que los terroristas y otros grupos criminales son capaces de transferir dinero dentro de las redes de monedas virtuales beneficiándose de su anonimato. Además, las monedas virtuales pueden originar riesgos mayores que los medios de pago tradicionales, en el sentido de que su capacidad de ser transferidas descansa en Internet y está limitada, tan solo, por su propia infraestructura y por el desarrollo tecnológico.

5. Conclusiones

Es posible que el surgimiento de las monedas virtuales no sea sino un paso más en el proceso que comenzó con la aparición

de los primeros billetes y monedas y que continuó con el monopolio de la emisión por los bancos centrales.

Sin embargo, se genera una evidente tensión entre los Estados —y las entidades supranacionales como la Unión Europea— que monopolizan, a través de sus banco centrales, la emisión del dinero soberano, y los promotores y usuarios de las monedas virtuales, que, a conciencia o no, menoscaban con su actividad dicho monopolio.

Las monedas virtuales, y las infraestructuras descentralizadas que les sirven de soporte, en una época en la que los límites de unos Estados cada vez más deslegitimados y endeudados son evidentes, ofrecen ventajas pero también riesgos e inconvenientes.

Entre los riesgos potenciales, además de los que se puedan generar para la estabilidad monetaria y financiera y para los propios usuarios, figura el de su empleo para el blanqueo de capitales procedentes del crimen y el terrorismo.

Surgen, por tanto, nuevos retos para los Estados, que podrían ver socavada una de sus señas de identidad —la moneda, con todas sus derivadas— si las monedas virtuales terminan proliferando.

Esta amenaza podría materializarse de forma no premedita y espontánea, pero también deliberadamente, y convertirse en un elemento de presión por parte de otros Estados o de actores privados.

Referencias bibliográficas

Autoridad Bancaria Europea (2013): “Aviso a los consumidores sobre las monedas virtuales”, EBA/WRG/2013/01, 12 de diciembre.

Banco Central Europeo (2015): “Virtual currency schemes — a further analysis”, February.

Banco Central Europeo (2016a): “El BCE pone fin a la producción y la emisión del billete de 500€”, nota de prensa, 4 de mayo.

Banco Central Europeo (2016b): “Opinion of the European Central Bank on a proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC (CON/2016/49)”, 12 October.

Banco de España (2014): “Divisas o Monedas Virtuales: El caso de Bitcoin”, enero.

Banco de Inglaterra (2014): “Innovations in payment technologies and the emergence of digital currencies”, Quarterly Bulletin 2014 Q3.

Banco de Pagos Internacionales (2015): “Digital currencies”, November.

Baur, D.K. et al. (2016): “Virtual currencies: media of exchange or speculative asset?”, SWIFT Institute Working Paper No. 2014-007, 29 June.

Cervera Ruiz, P. (2016): “Confianza en Bitcoin”, Estrategia Financiera, nº 342, octubre.

Comisión Europea (2016a): “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo”, COM(2016) 50 final, 2 de febrero.

Comisión Europea (2016b): “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC”, COM(2016) 450 final, 7 July.

Consejo Europeo (2016): “Conclusiones sobre la lucha contra la financiación del terrorismo”, 12 de febrero.

De Soto, H. (2016): “Blockchain Contra la Desglobalización”, Project Syndicate, 19 de septiembre.

Grupo de Trabajo de Acción Financiera (2016): “Virtual Currencies. Key Definitions and Potential AML/CFT Risks”, June.

King, M. (2016): *The end of alchemy. Money, banking and the future of the global economy*, Little, Brown, London.

López Jiménez, J.Mª. (2011): *Comentarios a la Ley de Servicios de Pago*, Editorial Bosch, Barcelona, 2011.

López Jiménez, J.Mª. (2014): «Ben S. Bernanke: “The Federal Reserve and the financial crisis”», eXtoikos, nº 14.

López Jiménez, J.Mª. (2016): “El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo”, eXtoikos, nº 18.

Parlamento Europeo (2016): “Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de mayo de 2016, sobre monedas virtuales” (2016/2007(INI)).

Rogoff, K.S. (2016): *The Curse of Cash*, Princeton University Press, New Jersey.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2015): sentencia de 22 de octubre (asunto C-264/14).

UK Government Office for Science” (2016): “Distributed Ledger Technology: beyond blockchain”, January.

Wapshott, N. (2016) [2011]: *Keynes vs Hayek. El choque que definió la economía moderna*, Ediciones Deusto (Booket), 1ª ed., 2ª imp., Barcelona.

FATCA y CRS como paradigmas del intercambio de información tributaria y lucha contra el fraude fiscal

PONENTE: D. Plácido Martos Belmonte, Inspector de Hacienda del Estado.

Itai Grinberg, profesor asociado de la Universidad de Georgetown que participó activamente en la concepción de *FATCA* ("Foreign Account Tax Compliance Act") y representó a los Estados Unidos de América (EEUU) en la OCDE y en el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en materia fiscal, señaló en enero de 2012[20]:

"*El sistema fiscal internacional está en medio de una novedosa contienda entre un modelo de intercambio de información y un modelo de retención anónima de cara a garantizar que los países tengan la posibilidad de gravar las cuentas en el extranjero. Está en juego la capacidad de muchos países de gravar las rentas de personas físicas y los beneficios de los negocios controlados por un número reducido de inversores mediante un impuesto sobre la renta en un mundo financiero cada vez más globalizado. Existen cuatro iniciativas incongruentes entre sí, de la Unión Europea,*

[20] GRINBERG, Itai (2012) "*Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System*".

la OCDE, Suiza y de los Estados Unidos, que juntas representan el nacimiento de un nuevo régimen internacional, consensuado, en el cual las instituciones financieras deben actuar como "intermediarios fiscales" transfronterizos y así coadyuvar en la capacidad de los países de gravar a sus residentes por las cuentas que mantengan en el extranjero. Diferentes resultados en esta contienda auguran claramente diferentes futuros sobre el alcance de la cooperación administrativa transfronteriza en materia fiscal disponible para la mayoría de los países. El eventual triunfo de un modelo de intercambio de información sobre un modelo de retención anónima es clave para:

- *conseguir gravar el capital,*
- *asegurar que la mayoría de países se benefician de que las instituciones financieras actúen como intermediarios financieros transfronterizos, y*
- *fomentar el compromiso de los contribuyentes con los gobiernos y sus políticas, especialmente en las economías emergentes y en desarrollo."*

Estas palabras con las que comienza el citado profesor su artículo del año 2012 han resultado ser ciertamente premonitorias, constituyéndose *FATCA* en el embrión de un cambio, una evolución en el mundo de la fiscalidad internacional. Estamos ante un hito en la lucha contra la evasión fiscal internacional, basado en un sistema de intercambio automático de información fiscal en el cual las instituciones financieras actúan como "intermediarios fiscales" transfronterizos y que es el que ha "vencido" en esta peculiar contienda. En el ámbito de la OCDE, el sistema recibe el

nombre de *Common Reporting Standard, "CRS*" y es, actualmente junto con "BEPS" (*Base Erosion Profit Shifting*), uno de los proyectos más ambiciosos de este organismo en el ámbito de la fiscalidad internacional.

Vivimos en un escenario cada vez más globalizado, resultando más fácil para cualquier contribuyente realizar y mantener sus inversiones a través de instituciones financieras ubicadas fuera de su país de residencia. Se manejan ingentes cantidades de dinero en el extranjero, donde se consigue evadir impuestos, siendo la evasión fiscal internacional un grave problema para las jurisdicciones de todo el mundo, ya sean o no miembros de la OCDE, grandes o pequeños, desarrollados o en desarrollo. La cooperación entre administraciones tributarias es determinante para combatir el fraude y la evasión fiscales, así como también para velar por la integridad de los sistemas fiscales, siendo el intercambio automático de información sobre cuentas financieras uno de los paradigmas de dicha cooperación, que se hace todavía más necesaria cuando acabamos de tener conocimiento de los escándalos asociados a determinados países o jurisdicciones como Panamá o Bahamas.

Conviene recordar, en este punto, cómo hemos llegado hasta aquí y cuál ha sido el elemento catalizador de todo este proceso de cambio y de la asunción, como principio, de la cooperación internacional (en términos de la Ley General Tributaria, "asistencia mutua") mediante el intercambio automático de información. Dicho elemento no es otro que la *Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA,* que es una Ley americana que establece un régimen de comunicación de información para instituciones financieras extranjeras sobre ciertas cuentas.

La aplicación de *FATCA* a las Instituciones financieras de todo el mundo entrañaba evidentes problemas legales, que podían conducir, entre otras cosas, a que dichas entidades se vieran imposibilitadas para el cumplimiento de la misma so pena de exponerse a demandas de sus clientes americanos por vulneración de sus derechos fundamentales. Es por ello que los americanos, junto con cinco países europeos (el denominado G5: España, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido), desarrollaron un Modelo 1 de Acuerdo intergubernamental (aprobado en julio de 2012) para la mejora del cumplimiento fiscal internacional y la implementación de *FATCA*. Dicho modelo ha servido de base para el desarrollo de lo que se puede denominar el "*FATCA* GLOBAL", esto es, el *CRS*, aprobado por la OCDE y trasladado al ámbito de la UE mediante la aprobación de la Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014 (Diario Oficial de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2014), que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad.

Si bien podemos hablar de tres ámbitos (geográficos) –Unión Europea, resto de países de la OCDE y EEUU –, estamos realmente ante un único estándar, con determinadas especificidades aplicables en el ámbito de los EEUU. Así lo reconoce expresamente la OCDE en los primeros párrafos del referido Estándar: "*El Estándar común de comunicación de información, orientado a optimizar la eficacia y a reducir los costes de las instituciones financieras, se inspira en gran medida en el planteamiento intergubernamental por el que se rige la implementación de FATCA. Si bien este enfoque difiere del Estándar en determinados aspectos, las discrepancias son*

debidas al carácter multilateral del sistema del Estándar y a otros aspectos específicos de los Estados Unidos de América, concretamente el criterio de sujeción basado en la ciudadanía y la existencia de una importante y exhaustiva retención de impuestos en la fuente con arreglo a FATCA (…).".

Junto a esta estandarización, encontramos otras características de *FATCA* y de *CRS*, como son la globalidad y el amplio alcance de los mismos. Estas tres características son la clave, según la propia OCDE, para que un sistema de intercambio automático de información de cuentas financieras funcione efectivamente.

Según la información que publica la página web de la OCDE, el estado de situación de los países o jurisdicciones "comprometidos" (committed) con el nuevo *CRS* era el siguiente a fecha de julio de 2016[21]:

AEOI: STATUS OF COMMITMENTS (101 jurisdictions have committed)

The table below summarises the intended implementation timelines of the new standard.

JURISDICTIONS UNDERTAKING FIRST EXCHANGES BY 2017 (54)

Anguilla, Argentina, Barbados, Belgium, Bermuda, British Virgin Islands, Bulgaria, Cayman Islands, Colombia, Croatia, Curaçao, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Faroe Islands, Finland, France, Germany, Gibraltar, Greece, Greenland, Guernsey, Hungary, Iceland, India, Ireland, Isle

[21] *https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf*

of Man, Italy, Jersey, Korea, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mexico, Montserrat, Netherlands, Niue, Norway, Poland, Portugal, Romania, San Marino, Seychelles, Slovak Republic, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden, Trinidad and Tobago, Turks and Caicos Islands, United Kingdom

JURISDICTIONS UNDERTAKING FIRST EXCHANGES BY 2018 (47)

Albania, Andorra, Antigua and Barbuda, Aruba, Australia, Austria, The Bahamas, Bahrain, Belize, Brazil, Brunei Darussalam, Canada, Chile, China, Cook Islands, Costa Rica, Dominica, Ghana, Grenada, Hong Kong (China), Indonesia, Israel, Japan, Kuwait, Lebanon, Marshall Islands, Macao (China), Malaysia, Mauritius, Monaco, Nauru, New Zealand, Panama, Qatar, Russia, Saint Kitts and Nevis, Samoa, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Saudi Arabia, Singapore, Sint Maarten, Switzerland, Turkey, United Arab Emirates, Uruguay, Vanuatu

Por tanto, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que el respaldo del *CRS* es global: más de 100 países o jurisdicciones, entre los que encontramos un gran número que, hasta hace muy poco tiempo, eran identificados por su falta de transparencia, por la existencia de secreto bancario o por su condición de paraíso fiscal.

La otra característica necesaria para que un sistema de intercambio automático de información de cuentas financieras funcione efectivamente es que tenga un amplio alcance, tanto desde el ámbito objetivo (contenido de la información) como desde el ámbito subjetivo (quiénes están obligados a

proporcionarla y sobre quiénes se proporciona). Pues bien, esta característica también la encontramos en *FATCA* y en *CRS* por las siguientes razones:

En primer lugar, dentro de las instituciones financieras obligadas a identificar la residencia fiscal de los clientes y a proporcionar, en su caso, información sobre los mismos, se incluye un amplio elenco de entidades que operan en el sector financiero, que se categorizan como Instituciones de Custodia, Instituciones de Depósito, Entidades de Inversión y Compañías de Seguros específicas. Aunque existen determinadas instituciones financieras que quedan excluidas, eximiéndoles de la obligación de aplicar la diligencia debida y de comunicar información (por ejemplo porque se considera que presentan un escaso riesgo de ser utilizadas para evadir impuestos), el ámbito subjetivo en este punto es amplísimo.

Asimismo, la información financiera que ha de comunicarse incluye todos los datos relativos a intereses, dividendos, saldo o valor de la cuenta, rentas procedentes de determinados productos de seguro, ingresos en la cuenta derivados de la venta de activos financieros y otras rentas generadas por activos mantenidos en la cuenta o pagos efectuados en relación con la misma. Aunque existen, como en el caso de las entidades, productos o cuentas que quedan excluidas, eximiendo de la obligación de aplicar la diligencia debida y de comunicar información sobre las mismas (por ejemplo porque se considera que presentan un escaso riesgo de ser utilizadas para evadir impuestos), alcanza a todo tipo de posición financiera que se tenga en un intermediario financiero. Lo más relevante, en este punto, es el hecho de que se debe informar no solo de rentas, sino también de saldos, o dicho de otra forma, del capital. Conviene recordar

que la normativa comunitaria aplicable hasta ahora en el ámbito del intercambio automático de información tributaria era la Directiva del Ahorro 2003/48/CE, la cual era muy limitada: solo se informaba de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, quedando fuera de su ámbito los saldos o capital. Dicha normativa ha sido derogada como consecuencia de haber sido ampliamente superada por el nuevo estándar de intercambio automático de información.

Finalmente, las cuentas sujetas a comunicación de información abarcan las cuentas cuyos titulares son personas físicas y entidades (incluidos fideicomisos y fundaciones y otras entidades similares), existiendo además la obligación de aplicar un enfoque de transparencia a las entidades pasivas para identificar y comunicar información acerca de las personas que ejercen el control de las mismas (lo que se podría denominar “titular indirecto”, o “titular real” en términos de la normativa sobre prevención del blanqueo de capitales). Lo destacable aquí es que se ataca directamente el problema de las estructuras jurídicas intermedias (los evasores difícilmente aparecerán como titulares de las cuentas; más bien habrán constituido estructuras intermedias tipo trust o similares para ocultar la identidad de los patrimonios), obligando a las instituciones financieras a identificar la persona que está detrás de las mismas y es titular real del patrimonio.

Conclusión

El escándalo de los “papeles de Panamá” demuestra dos cosas: la necesidad de que exista un intercambio de información de cara a luchar de manera efectiva contra la ocultación de patrimonios en el extranjero y la necesidad de

que dicho intercambio de información se extienda a todos los países o jurisdicciones del mundo.

Como señaló en abril de 2016 el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, dicho escándalo constata que siguen existiendo países que tienen una cultura y unas prácticas basadas en el secretismo, permitiendo la **ocultación de patrimonios al fisco del resto de los países del mundo**. Las consecuencias de ello son claras y evidentes una vez ha salido a la luz dicho escándalo.

Estamos ante una nueva era en el campo del intercambio de información fiscal entre los países, siendo el pilar e hito fundamental en este punto el intercambio automático instaurado a través de *FATCA* y *CRS*. En estos nuevos tiempos, situaciones como la de Panamá deben quedar atrás, siendo el nuevo escenario el de una colaboración generalizada de todas las Administraciones tributarias.

Con la aplicación efectiva de *FATCA* y del *CRS* se tendrá una fotografía general de las posiciones financieras de los contribuyentes fuera de su país de residencia. De todos es conocida la facilidad con la que se mueven los capitales por todo el mundo, así como el acceso que se tiene a la creación de estructuras jurídicas intermedias que dificultan conocer quién es el beneficiario efectivo de dichos capitales. *FATCA* y *CRS* están pensados precisamente para atacar la falta de transparencia, obligando a las instituciones financieras a intercambiar información sobre todas las posiciones financieras (depósitos, valores, participaciones en entidades de inversión, seguros) del cliente que aparece como el titular de las cuentas y de aquel que no aparece pero que controla, directa o indirectamente, a la entidad titular de las mismas.

Si bien algunos activos quedan fuera del ámbito de *FATCA* y *CRS* (por ejemplo, los inmuebles) y existe campo para complementar dicho sistema con un intercambio de información sobre los beneficiarios efectivos de todas las sociedades e instrumentos jurídicos constituidos en el extranjero, este sistema es actualmente la herramienta más útil y potente que tienen las Administraciones fiscales para luchar contra la lacra de la evasión fiscal internacional. En el caso de España, será particularmente útil para la Agencia Estatal de la Administración Tributaria el cruce de la información recibida de otros países con la información declarada por los contribuyentes en el Modelo 720 de Declaración sobre bienes y derechos situados en el extranjero, ya que existe una gran coincidencia entre el ámbito objetivo de la información en ambos casos.

En todo este proceso multilateral de desarrollo del Modelo 1 de Acuerdo *FATCA* y del *CRS*, España ha jugado un papel fundamental. Participó activamente en el desarrollo y aprobación de dicho modelo y suya fue, en el mes de abril de 2013 (junto con el resto de los países del G5), la iniciativa de lanzar el proyecto piloto del intercambio automático de información sobre cuentas financieras (*Early Adopters initiative*), que constituyó el impulso fundamental para el desarrollo del nuevo Estándar, el *CRS*.

El tiempo dirá el grado de éxito alcanzado en este macro proyecto internacional. De lo que no cabe duda es que atrás han quedado los días de opacidad, secreto bancario y falta de transparencia. No hay más que echar un vistazo a la lista de países o jurisdicciones comprometidos con el *CRS* para comprobar que la mayoría de los centros financieros internacionales están incluidos en el mismo. Hoy estamos

mucho más cerca que hace tres años de acabar con las posibilidades de ocultar los patrimonios financieros en determinadas jurisdicciones off-shore con el propósito de eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Es un proceso imparable y en un mundo globalizado que se considere avanzado, regido por los principios de justicia y equidad, se deben desterrar aquellas situaciones contrarias a la transparencia, que ya resultan anacrónicas, comprometiéndose todas las Administraciones tributarias con el intercambio automático de información fiscal sobre cuentas financieras establecido mediante *FATCA* y el *CRS*.

MÁLAGA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

AUTOR: Julio Andrade Ruiz, grado de Derecho, Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Málaga y Presidente de la Comisión Ejecutiva del Foro para la Paz en el Mediterráneo.

La gente cuando habla o piensa en Málaga, expresa que nuestra ciudad es internacional porque es turística, y sin duda lo somos, porque somos una de las ciudades española que más ha crecido en turismo en los últimos diez años. Crecemos en este sector, porque las instituciones públicas y el propio ámbito turístico trabajamos juntas para hacerlo posible. Porque ayer celebramos el pasajero 15 millones en el aeropuerto, porque tenemos magníficos hoteles en la ciudad y en la provincia, porque hay una puesta de inversiones, tanto en el ámbito hotelero como en la hostelería, porque el clima nos acompaña, porque la ciudadanía así lo quiere, porque la ciudadanía malagueña es agradecida, solidaria, hospitalaria, y eso lo hacemos todos los que saludamos a los que vienen a pasear por nuestra ciudad, os lo hacemos más fácil a los que venís destinados a la ciudad de Málaga, y en resumen; al final contribuye toda la sociedad.

Y Málaga, en este caso, también se vende en los foros internacionales. Lógicamente como ciudad turística, hace muy poquito participamos en la World Travel Market, dentro de unos meses iremos a Fitur, hemos estado recientemente en Japón, en la Costa Este de Estados Unidos, también en Egipto. En estos foros internacionales se proyecta a Málaga como ciudad turística, ciudad internacional para disfrutar, para

vivir, y para venir a trabajar e invertir. Este trabajo en equipo lo hacemos y seguiremos haciéndolo, porque da buenos resultados.

Moreno Bonilla, Sichar, Elías Bendodo, Francisco de la Torre y Margarita del Cid, en Fitur. Arciniega.
La Opinión de Málaga. 21.01.2017

Pero el Área de Relaciones Institucionales Internacionales es mucho más que eso. Es un Área de proyección, de visibilidad de la ciudad también en el terreno empresarial en colaboración con otros departamentos, para captar inversiones; como el Alcalde ha hecho en Londres, y lo que hacemos en otros lugares del mundo, en reuniones con organismos y grandes corporaciones internacionales. Son procesos a medio y largo plazo.

Presentación de la campaña promocional de la Costa del Sol en Picadilly Circus. De izqda a drcha Irene Rivera, parlamentaria de C's; el presidente de la Diputación, Elías Bendodo, el alcalde de Málaga, Francisco de la Torre; el alcalde de Benahavís, José Antonio Mena; la presidenta de la Mancomunidad Occidental, Margarita del Cid y la vicepresidenta de Mancomunidad y delegada de Turismo, Ángeles Muñoz. Foto/ J.C. Villanueva. Marbella Confidencial. 03.11.2015

Ésta; la labor institucional e internacional que hacemos, no la vemos en muchas ciudades. Me atrevería decir, que ninguna ciudad que conozcamos, tiene una relación especial de colaboración bilateral con varias agencias de Naciones Unidas. El Ayuntamiento de Málaga tiene un convenio de colaboración con el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) desde el año 2009 [22]. Desde hace muchos

[22] El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el organismo mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 177 países y territorios.

años somos una de las cinco ciudades del mundo que ayudamos a coordinar los proyectos internacionales de la Agencia de Naciones Unidas para el Desarrollo; coordinamos en este caso, el polo tecnológico para la cooperación al desarrollo. Arturo Rodríguez, acaba de volver de Marrakech, acompañando al Alcalde en la ASAMBLEA DE AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES DEL MEDITERRÁNEO, pero hace un mes estaba en Camerún coordinando los proyectos tecnológicos de la misión de Naciones Unidas y anteriormente en otros países.

También colaboramos con la Agencia de Naciones Unidas de Cooperación Sur-Sur, con sede en Nueva York, donde hace

---

Relación con Málaga:
El Ayuntamiento de Málaga y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), colaboran con dos programas de actuación: La Iniciativa de la Sociedad de la Información para el Mediterráneo (ISI@MED), y La Alianza Mundial de las Ciudades contra la Pobreza del PNUD (WACAP).
El 15 de mayo 2009, el PNUD y el Ayuntamiento de Málaga firmaron un convenio para la implantación del programa ISI@MED dentro de su plan de acción ART GOLD.
El 5 de febrero de 2010, Málaga se adhiere al WACAP: Alianza Mundial de Ciudades Contra la Pobreza, y el 15 febrero 2010, Málaga es designada Polo TIC de dicha alianza y entra a forma parte de su Comité Director.
WACAP es una red de más de 900 ciudades cuyo fin es alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuesto por Naciones Unidas. Está red está gestionada desde la Oficina del PNUD en Ginebra, cuya Secretaría comparte con el Ayuntamiento de Málaga.
Más información en: http://www.undp.org/content/undp/es/home.html

justamente un mes estuvimos en las oficinas centrales con su director, hablando de la posibilidad de que Málaga cogiera el relevo de la coordinación de la ALIANZA MUNDIAL DE CIUDADES CONTRA LA POBREZA, una red de más de 800 ciudades del mundo inscritas en esta organización mundial. El Ayuntamiento de Málaga tiene una amplia trayectoria y es ejemplo de cooperación al desarrollo.

http://relacionesinternacionales.malaga.eu/opencms/export/sites/rinstitucionales/.content/galerias/galeria-contenido/michelle-bachelet.png

Colaboramos con la Organización Mundial de Turismo (Agencia de Naciones Unidas) y hemos sido la única ciudad invitada en el FORO MUNDIAL DE TURISMO URBANO, celebrado recientemente en LUXOR para presentar el modelo turístico de Málaga como un modelo de éxito. Para ello deben concurrir en él varias circunstancias. En primer lugar, la SEGURIDAD. Hoy en día los destinos turísticos son destinos seguros, o mejor dicho, si no eres un destino seguro, no eres

un destino turístico. Y para llegar a este punto es necesario trabajar en dos grandes ejes:

El primer eje nos indica que es necesario ser un destino sostenible, donde se planifica estratégicamente, tanto desde el ámbito público como desde el privado, para evitar que el turismo desborde la ciudad, para que el ciudadano acepte el turismo y no le resulte incómodo. El turismo es sostenible cuando la ciudad tiene diferentes recursos turísticos de alta calidad distribuidos por la ciudad. Cuando se quiere un turismo de calidad y no de cantidad.

El segundo también abarca un concepto muy importante, trabajar desde la prevención, aprovechando la interculturalidad, la riqueza cultural que supone ser una ciudad con más de 150 nacionalidades diferentes. Málaga es una ciudad puente, situada entre África y Europa, una ciudad geoestratégicamente muy bien ubicada. Tenemos que aprovechar nuestra localización para hacer sinergias con África, para fortalecer a ciudades africanas, mejorar su desarrollo. Venimos apoyando a muchas ciudades marroquíes desde hace años. También colaboramos con ciudades de otros países del espacio mediterráneo, a través de la (UPM) UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO, participando en las Comisiones y Asambleas de ARLEM (ASAMBLEA DE AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES DEL MEDITERRANEO) donde el Alcalde es Vicepresidente.

También decirles a ustedes, que desde el año pasado, el Ayuntamiento de Málaga es miembro de la red denominada STRONG CITIES NETWORK, red lanzada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015, donde están las ciudades más RESILIENTES del mundo.

En esta red están capitales de países como Nueva York, Londres, Paris o Toronto. Somos la primera y única ciudad española elegida de momento, a propuesta del Ministerio del Interior del Gobierno de España, y concretamente del CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO (CITCO).

Presentación CITCO en Málaga. El alcalde hablando a los presentes. En la mesa Delegado del Gobierno en Andalucía, Secretario de Estado de Seguridad, Presidente de la Diputación y Subdelegado del Gobierno en Málaga

Próximamente, vamos a ser miembros del FORO EUROPEO DE SEGURIDAD URBANA (EFUS), que lleva más de 30 años asesorando a instituciones internacionales en el ámbito de seguridad. También, nos hemos incorporado a los grupos de trabajo de RAN (RADICALIZATION AWARENESS NETWORK), red de la COMISIÓN EUROPEA que coordina a las ciudades en la lucha contra la radicalización. Igualmente, formamos parte del nuevo grupo de 14 ciudades contra la radicalización dentro de la FEMP. En la primera reunión, hace una semana, junto a Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia y otras ciudades, pudimos avanzar el trabajo de nuestro Plan Estratégico de Prevención, como la ciudad piloto elegida por el Ministerio del Interior.

Recientemente, fuimos la única ciudad española invitada a participar en el FORO MUNDIAL DE TERRORISMO EL CANO. Ustedes sabrán que el Real Instituto Elcano es una de las más prestigiosas fundaciones españolas. El más prestigioso think tank español cuya presidencia de honor la ostenta S.M. el Rey, y en cuyo Patronato hay muchos miembros de este país del ámbito público y privado. Este organismo celebra su foro global anualmente con presencia de los principales expertos internacionales de terrorismo de los diferentes países. Este año han participado personalidades internacionales de Francia, EEUU, Reino Unido y de otros países del mundo. Tuvimos el honor de ser elegidos para presentar el avance de nuestro modelo de estrategia y de prevención contra la radicalización violenta. Ruth Sarabia y Marisa Mérida participaron en la mesa redonda.

Nuestro plan se denomina I PLAN TRANSVERSAL POR LA CONVIVENCIA Y LA PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN VIOLENTA EN LA CIUDAD DE MÁLAGA y ha sido publicado por la Universidad de Málaga. Es el primero de los planes locales que existen y trabaja en dos ámbitos fundamentales. El primer ámbito, es seguir trabajando para ser una ciudad ejemplar en el respeto a la diversidad religiosa y a la diversidad cultural de nuestra ciudad, como lo llevamos haciendo 20 años. Todo este tiempo trabajando en un modelo de convivencia, de respeto, en un modelo donde compartir y no simplemente de coexistir, fortaleciendo los valores que nos unen, que son muchísimo más que nos separan. Donde hay que tener absoluta tolerancia a todas las creencias y el respecto a todos los ciudadanos de otras culturas que vienen y desean vivir, trabajar y criar a sus hijos

en nuestra ciudad. Pero eso, no hace falta sólo decirlo, hay que hacerlo, a través de muchas estrategias y acciones junto a la sociedad civil, junto a organizaciones como la de ustedes, con los académicos, los investigadores, junto a personas que creen en este modelo, hacerlo también junto con las personas de estas diferentes culturas y religiones.

Pero por otro lado, es necesario trabajar de una manera específica en combatir la radicalización violenta. Yo creo que las personas que estáis aquí, sois conscientes de la situación global en la que nos encontramos, una situación global muy compleja. Por eso, ante situaciones complejas globales hay que establecer retos y desafíos donde tenemos que estar más unidos que nunca. Las fuerzas y cuerpos de seguridad lo procuran y mejoran, estoy seguro que también nuestro ejército, cooperando con otros ejércitos internacionales. Entre todos, tenemos que tejer un nuevo ámbito de cooperación internacional e institucional. La situación es compleja, lógicamente no solo por la amenaza que nos pueda suponer a cualquier ciudad del mundo, cualquier ciudad europea y española, ser objeto de un ataque terrorista. Pero peor es aun si no estamos preparados para esta situación cuando llegue, peor es aún si la ciudadanía, si sus organizaciones, si la ciudad no está preparada para el día después, hay que trabajar la RESILIENCIA [23].

Verán ustedes, la Organización Mundial de Turismo (OMT) reflexiona y dice que la situación es muy grave en Turquía, en Egipto. Pongo un ejemplo, LUXOR donde estábamos hace 15 días, tenía 13 millones de turistas hace muy poquito tiempo y hoy tienen medio millón de turistas, es un desastre para el país. Estambul lo está sufriendo, Paris lo está sufriendo.

Que mensaje mandan las autoridades de cada país cuando se dice que ha habido un atentado en Madrid, en Bruselas o Túnez y no es seguro ir a estas ciudades; este mensaje es

[23] CONCEPTO: La resiliencia es la capacidad para afrontar la adversidad y lograr adaptarse bien ante las tragedias, los traumas las amenazas o el estrés severo. http://motivacion.about.com/od/psicologia_positiva/a/Que-Es-La-Resiliencia.htm

muy negativo. Hoy puede ser Túnez, Turquía, Paris, quizás mañana Madrid nuevamente o Barcelona o Málaga. Ninguna ciudad está ajena al peligro, y por tanto quizás no tenemos que lanzar esos mensajes. Tenemos que prevenir ante todo, debemos prevenir antes que curar, debemos de trabajar para evitar que ocurra, sembrando elementos positivos en nuestra ciudadanía y después si a pesar de todo ocurre, como reaccionamos, cómo reacciona la ciudadanía. La gente no se puede quedar en su casa, sin visitar los centros comerciales, sin pasear por las calles. No sería positivo porque sería regalar a los radicales lo que quieren, hacer daño. Tenemos que hacer todo lo contrario, para eso realmente hay que trabajar con mucha energía, colaborar entre las Administraciones, crear redes ciudadanas, establecer mecanismos como El Foro para la Paz en el Mediterráneo.

Y todo ello, incidiendo especialmente en el ámbito educativo, la prevención en el ámbito de las Universidades. Por supuesto también a través de la sensibilización, de la formación de los profesionales que tienen que hacer la prevención, de la

formación de las cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, La prevención de la radicalización no es un elemento aislado, ni puede ser exclusivamente competencia policial, le corresponde especialmente al ámbito social. En nuestro caso, el Plan no se coordina desde el ámbito de seguridad. La prevención la coordinan los agentes sociales del cambio, los educadores sociales, los profesores, los trabajadores sociales, todas las personas que tienen contacto con la ciudadanía y que trasladan mensajes positivos. Pero también tenemos que hacerlo reforzando y empoderando [24] a esta ciudadanía, empoderando a las mujeres, que son el pilar de la familia, y también lo son en el ámbito de la comunidad musulmana, mucho más incluso que en ámbito occidental, reforzando el papel de los jóvenes. Estos jóvenes que tienen perdida su orientación, su falta de valores, que creen que tienen perdido su sentimiento de identidad, que creen que no son de aquí ni se sienten de aquí y por eso se abrazan a un movimiento extremista, y no me refiere solo al movimiento extremista que puede significar el yihadismo; sino también a las bandas latinas, a la supremacía blanca, a los grupos neonazis o a muchos otros grupos extremistas que a lo mejor en Málaga no son tan presentes, pero si no lo son en otras ciudades españolas y europeas.

¿Por qué un joven, de una familia vulnerable, de familias pobres, mal estructuradas, de barrios marginales, cae en esa tentación?

[24] Empoderar (se). Diccionario Panhispánico de dudas, Madrid, 2005. *Calco del inglés to empower, que se emplea en textos de sociología política con el sentido de "conceder poder [a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente] para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida*.

Sí, lo hacen, pero también cada vez más lo hacen jóvenes de familias estructuradas, de un nivel económico alto, incluso con estudios universitarios, ¿por qué? En ese por qué reflexionan muchos académicos que nos acompañan en nuestros estudios, pero detrás de este por qué, hay que decir qué hacer para evitarlo, que hacer en la fase inicial cuando ocurre.

¿Por qué si ayudamos a esos jóvenes que han sido tentados por el alcohol y la droga en fase temprana, a los trece o catorce años -que desgraciadamente ocurre-, ¿Por qué cuando estos padres ven a estos jóvenes en esta situación, acuden a un profesional y le piden ayuda, acuden a la Administración Local o a ONG especializadas?.

¿Por qué no deben hacerlo estos padres, hermanos o familiares, o esos amigos, cuando uno de estos jóvenes tienen esta tentación, la de abrazarse en este caso a un nuevo grupo o a una nueva identidad que le va hacer autodestruirse como individuo y además ejercer violencia y posiblemente después, convertirse en un terrorista?, ¿Por qué no vamos a poder ayudarles?

Verán ustedes, nosotros tras muchas reflexiones; la participación en foros internacionales, las reuniones con muchos expertos, hemos decididos que a esos jóvenes, se les debe de ayudar, entendiendo bien que estos jóvenes o adultos son víctimas, igual de víctimas que las personas que caen en las fauces de una secta, igual de víctimas que son las personas que caen en un grupo organizado, que los maneja y manipula, igual de víctimas que son las mujeres que caen en una red de trata de esclavas sexuales. Son personas que no han tenido la capacidad de decir no, que se han dejado llevar; que no han sido comprendidos por sus familias; que sus

familias en principio le han dicho que eso era malo y justamente esto ha contribuido en querer abrazarse más a esta situación, pero son personas que necesitan ayuda.

Necesitan ayuda ellos como individuos, hombres y mujeres, también necesitan ayuda sus familiares, porque no están preparadas para esa situación y hasta ahora desconfiaban.

Desconfiaban de los profesionales y tampoco había herramientas para ayudarlos. Ahora hay nuevas herramientas para ayudarles, tenemos nuevas estrategias que hemos empezado a impulsar en nuestra OFICINA POR LA CONVIVENCIA Y POR EL PLURALISMO RELIGIOSO. Nuevas herramientas para profesionales, como los trabajadores sociales, psicólogos, educadores. Nuestras herramientas de intervención psicosocial utilizan procesos metodológicos avalados por la Universidad de Málaga, con la implicación de diferentes departamentos. También hemos contado con el apoyo de expertos en terrorismo internacional. Algunos de los que nos acompañáis aquí, en esta sala, nos habéis ayudado a definir estos procesos metodológicos que tendrán que ser evaluados. Ya llevamos trabajando un año sin contarlo, y aunque aún no se ha aprobado formalmente la estrategia, estamos probando con casos reales derivados internamente de asuntos sociales y algunos del ámbito policial.

Saben ustedes que en España y en la mayoría de los países ser radical no es un delito y cuando alguien lo es o manifiesta serlo, lo único que se puede hacer teniendo conocimiento, es estar atentos a la evolución de esta persona que es radical. Sin embargo, ser radical violento sí es un delito.

De ser radical, a ser l violento hay un paso, de ser radical violento a ser terrorista hay otros pasos. Hace unos años una persona pasaba de radical a radical violenta en meses y en años, hoy está constatado que en algunas zonas europeas en semanas. En pocas semanas o meses, jóvenes pasan de ser personas absolutamente normales y aparentemente integradas, a manifestar querer ser un soldado del califato y a coger un arma. La situación avanza muy rápido y la burocracia no suele ser tan rápida para dar soluciones. Por eso, y voy terminando, los que les quiero decir a ustedes, es que hemos desarrollado un plan estratégico que estamos poniendo en marcha, que iremos contando de manera progresiva en foros internacionales y en nuestra ciudad. El Plan sólo abarca el ámbito de nuestras competencias, la prevención, el primero de los pilares de la estrategia nacional de lucha contra la radicalización violenta.

Nosotros no perseguimos, solo prevenimos, y lógicamente si trabajamos de manera complementaria con los que sí lo hacen, dando esta visión complementaria y estratégica para que Málaga también en esta faceta, sea una ciudad ejemplar y para que el caso de Málaga pueda ser difundido. Justamente hoy para conocer mejor nuestro caso, ha estado reunido con nosotros el profesor Rojan Gunaratna, que ha sido uno de los ponentes principales en el 4º FORO El CANO SOBRE TERRORISMO GLOBAL. El Sr. Gunaratna es una eminencia internacional, es el Director del Centro Internacional de Violencia, Política e Investigación sobre Terrorismo, de Singapur, pero sobre todo es un profesor que fue miembro del Centro de Lucha contra el terrorismo en la Academia Militar de Estados Unidos y participó en la Comisión de Investigación sobre la estructura de AL QAEDA en el 11 S.

En su reunión con nosotros estuvo acompañado de otra experta de Sri Lanka y de una de las responsables de los programas de desradicalización del gobierno francés. Todos ellos creen, o al menos así nos lo dicen, que Málaga tiene una experiencia de 20 años trabajando con la convivencia, es una ciudad acogedora y solidaria que respeta la interculturalidad y por ello tiene muchas cualidades para convertirse en una ciudad modélica para trabajar en el ámbito de la prevención y para que desde este ámbito podamos generar conocimiento, y cuando este conocimiento se verifique a través de los indicadores de valoración correspondientes, pueda ser compartido. Posiblemente el Foro para la Paz en el Mediterráneo sea unos de los testigos principales de la evolución en los próximos años de este trabajo, que aunque sólo lleva un año y medio, está empezando a dar sus frutos y que va siendo referencia en algunos foros internacionales.

He intentado repasar rápidamente varias cuestiones. Me he dejado atrás muchas otras, aunque estaré encantado de responder si hay alguna pregunta junto a mi equipo que me acompaña, Marisa que participó en el Foro El Cano o Malika; Pilar o Manolo de la Universidad; o el propio Rafael Vidal, que también nos ha acompañado en algunas de estas incursiones internacionales en las que nos hemos involucrado. Muchas gracias.

ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LA OTAN

AUTOR: Rafael Vidal Delgado, Coronel de Artª, DEM. Este artículo fue publicado en La Gaceta, edición digital, el día 20 de octubre de 2016.

Si comparamos la Organización de Tratado de Atlántico Norte en el momento de su fundación y su situación en 2016, es como si estuviéramos hablando de dos alianzas totalmente distintas, teniendo en la actualidad como único nexo el concepto de defensa colectiva ante el ataque a uno de sus miembros.

La Alianza se basa en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, desarrollado en el artículo 5º del Tratado de Washington de 1949 y completado con el 6º.

La OTAN ha sido una organización dinámica y se ha organizado a lo largo del tiempo a través de la estrategia fijada por los jefes de estado y de gobierno de los países miembros. A esta estrategia se le ha denominado “Concepto Estratégico”, pudiéndose definir como “la visualización de un posible escenario futuro, político-militar, en un intervalo de tiempo determinado”, siendo este intervalo, al objeto de una determinada perdurabilidad en el tiempo de diez años, sin menoscabo que a lo largo de dicho período hayan sufrido retoques, de acuerdo con la evolución de la situación mundial.

Hasta la fecha se ha decididos seis conceptos estratégicos, sobre los cuales podemos comprobar la evolución de la OTAN de una forma muy sintética:

El concepto de 1949 preconizaba que ante un ataque de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), al no existir todavía el Pacto de Varsovia, se respondería con un despliegue masivo divisiones convencionales, es decir una estrategia con la que se había ganado la Segunda Guerra Mundial.

La URSS responde creando en 1955 el Pacto de Varsovia y desplegando 175 divisiones, frente a las 39 de la Alianza, por lo que en la cumbre de París de 1957, la OTAN modifica totalmente su concepto estratégico, basándolo en la "represalia masiva", es decir un ataque de cualquier tipo contra la Alianza desencadenaría el holocausto nuclear.

La carrera de misiles de largo alcance, dotados de cabeza nuclear, fue imparable, sustituyendo la OTAN el Concepto en 1967, gracias al "informe Harmel", por el de "respuesta flexible", es decir se utilizarían los mismos medios que el adversario y al mismo tiempo se impulsaba la gestión de crisis, el desarme y la distensión.

A partir de la década de los setenta el Pacto de Varsovia comenzó a tener dificultades internas, naciendo en 1975 en Helsinki, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), transformada 20 años más tarde en Organización (OSCE). Pocos años después alcanzaron el poder espiritual Juan Pablo II y el poder material Ronald Reagan, ambos con la finalidad de eliminar, el primero, el ateísmo en los países comunistas, y el segundo de

doblegarlos a través del programa “Iniciativa de Defensa Estratégica” (guerra de las galaxias), que obligó al nuevo secretario general de la URSS, Mijaíl Serguéyevich Gorbachov (1985) a “entenderse” con los EE.UU. y con la OTAN, ante la imposibilidad de seguir la carrera de armamento por su coste económico.

En 1989 cae el muro de Berlín y la URSS y el Pacto de Varsovia se desmoronan, decidiendo la OTAN en la cumbre de Roma de 1990, transformar la Alianza, emitiendo un nuevo Concepto, el cuarto, el cual manteniendo la “defensa colectiva de los países miembros”, daba prioridad al “diálogo político” y a la “cooperación en su más alto sentido”, dando entrada como “países amigos” en el programa “Asociación para la Paz”, más conocido como “Partner for Peace”, a los antiguos del Telón de Acero.

La OTAN en este Concepto no hablaba de amenazas y mucho menos del Este, pero sí de riesgos e incertidumbres que comenzaban a surgir en distintas partes del mundo, de tal forma que exigía que la OTAN se hiciera “planetaria”, siempre bajo los auspicios del Consejo de Seguridad de las NN.UU. El mundo daba por terminada la “Guerra Fría”.

La realidad es que el 1991 la OTAN se encontró con el dilema de su propia existencia, propugnando su desaparición partidos políticos de los países miembros, al igual que había ocurrido con el Pacto de Varsovia, pero ya en el Concepto se contemplaban las nuevas necesidades, como *la proliferación de armas de destrucción masiva, la ruptura de los aprovisionamientos de los recursos vitales y las acciones de terrorismo y sabotaje*.

En 1999 se actualiza el Concepto anterior y se decide uno nuevo, en cierto modo de transición al vigente actualmente. En este Concepto se tiende a las relaciones transatlánticas, a las iniciativas de defensa propiamente europeas y otras que relacionadas con la OTAN, dispusieran de medios de defensa en todo el globo, se inicia, tímidamente la llamada “defensa cooperativa”.

El Concepto estratégico actual de 2010, se basa en tres pilares: la “prevención y gestión de crisis” y el uso intensivo de la “seguridad cooperativa”. La aparición de nuevos escenarios, como el virtual y espacial, obligan a la atención al ciberespacio y al espacio atmosférico, y aunque no se citan explícitamente a los líderes mesiánicos que podían desestabilizar distintas zonas, como Corea del Norte, Venezuela, Eritrea, etc.

La acción del presidente ruso sobre Ucrania, ha obligado a la OTAN, en palabras de su Secretario General Jens Stoltenberg, a declarar en la cumbre de Varsovia de 2016 que la Alianza y Rusia ya no son socios estratégicos, lo cual da pie a la iniciación de una nueva “Guerra Fría”

Orgánicamente la estructura de la OTAN no ha variado sustancialmente, al menos políticamente, manteniéndose las Autoridades Nacionales, como máximo órgano de decisión; las Representaciones Permanentes a nivel de embajador; la disminución de los numerosos comités, por tres bloques: Planeamiento de Defensa (DPC), que en la actualidad se encuentra un diplomático español como Secretario General Adjunto; Consejo del Atlántico Norte (NAC) y el Grupo de Planeamiento Nuclear (NPG), de los que dependen otros comités. Todo el conjunto está coordinado y presidido por el

Secretario General de la OTAN, que dispone de un Estado Mayor Internacional (IS).

Aunque la OTAN se ha “civilizado”, es decir se da más énfasis al diálogo y la cooperación, siendo paradigmáticos los planes civiles de emergencia, que han dado un resultado extraordinario en catástrofes europeas y mundiales, también cuenta con la “parte militar”, formada por el Comité Militar, constituido por los Jefes de Estado Mayor de los países miembros; por unos Representantes Militares de carácter Permanente y que cuentan, al igual que el IS de una Estado Mayor Militar Internacional (IMS).

Las decisiones militares de la OTAN parten de las Autoridades Nacionales y/o del Consejo del Atlántico Norte, así como del DPC, NPG y Secretario General, los cuales comunican las directrices a los comités civiles especializados y al Militar, apoyándose en los estados mayores IS e ISM, así como en caso necesario, por la dificultad del problema, se crea un grupo de trabajo “ad hoc”.

Con todos estos estudios y análisis se proponen a la cúpula de la Alianza unas Líneas de Acción, la cual elige una o toma una decisión mezcla de varias, designando al Mando Militar Estratégico que debe desarrollarla.

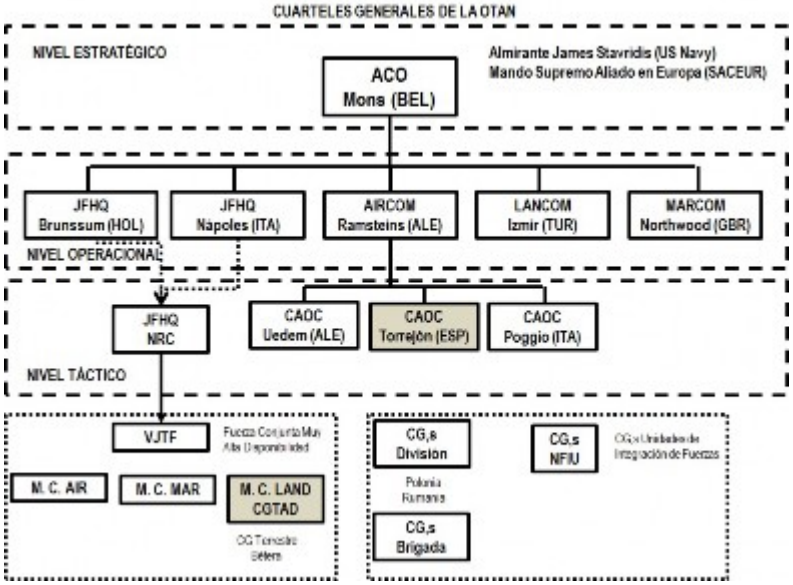
CUARTELES GENERALES DE LA OTAN

Hay dos Mandos Estratégicos: el Mando Aliado de Operaciones (ACO), que se encuentra en Mons (Bélgica) y el Mando Aliado de Transformación (ACT), en Norfolk (Virginia-EE-UU).

Las funciones atribuidas al ACT son: definir las características de los conflictos futuros y las necesidades de medios, crear doctrina de los nuevos conceptos operacionales e implementar esta doctrina en los miembros de la Alianza. Para ello la OTAN ha dotado al ACT de cuatro centros subordinados y 22 centros de excelencia, dedicados a dirigir ejercicios que ayuden a implementar la nueva doctrina operacional a través de la experiencia adquirida por los componentes de la OTAN (Boletín de Información del CESEDEN, nº 320 de 2011).

Por su parte el ACO ha sufrido una drástica disminución en sus cuarteles generales, de tal forma que han quedado, a nivel operacional, como Cuarteles Generales Conjuntos el de Brunssum en Holanda y el de Nápoles en Italia; un solo Cuartel General Aéreo, el de Ramsteim en Alemania; un Mando Terrestre (Landcom) en Izmir en Turquía y un Mando Marítimo (MARCOM) en Northwood en Gran Bretaña.

FUENTE: DGC-130207-CAOC-torrejon-nueva-estructura-militar-OTAN



Por su parte, en nivel táctico, prácticamente han desaparecido los cuarteles generales, llegándose a alcanzar la cifra de más de treinta, manteniéndose tres Centros de Operaciones Aéreas Combinadas (CAOC), situados en Uedem en Alemania, Poggio en Italia y Torrejón en España, siendo este último el único Cuartel General existente en nuestro país, de hecho el Cuartel General Aliado de Retamares (Madrid), sus responsabilidades y zona de acción han sido transferidas al de Turquía.

De los Cuarteles Generales conjuntos de Nápoles o de Brunssum se encuentra la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRC), de la cual a su vez depende la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad o Very High Readiness Joint Task Force Land (VJTF), cuyo Componente Terrestre es asumido por España, en principio (puede que sea rotatorio), disponiendo para ellos de un Cuartel General Terrestre de

Alta Disponibilidad (CGTAD), con base en Bétera y en Valencia. Existen otros CG,s de división y brigada desplegados en los países bálticos en Polonia y Rumania, así los llamados CGs, de NATO Forces Integration Units (NFIU), siendo similar la estructura en los componentes aéreos y marítimos

La realidad es que la OTAN desea apoyarse cada vez más en los cuarteles generales de los países miembros y en caso necesario lo implementan, bien de forma permanente o durante un intervalo temporal de oficiales de otros ejércitos.

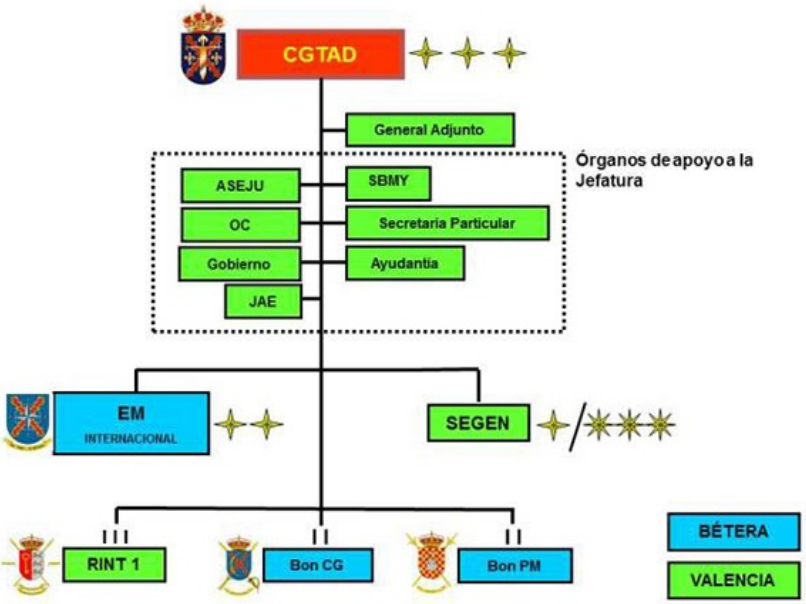
ESPAÑA EN LOS CUARTELES GENERALES

Todos los Cuarteles Generales de la OTAN son de carácter combinado, existiendo en todos ellos oficiales de mayor o menor rango.

El CAOC de Torrejón, cuyo mando es un general de división del Aire, en la actualidad García Servert, dispone de un 2º jefe griego, de director de operaciones portugués y las divisiones del Estado Mayor están mandadas por oficiales superiores de distintas naciones miembros, al igual que las secciones y negociados. La responsabilidad de este Mando es enorme, dado que tiene bajo su coordinación a todos los aviones de alerta que existen en las bases aéreas de los países de la Alianza de todo el sur de Europa, excepto Francia, y del Este y Turquía, pudiendo ordenar la interceptación de cualquier aeronave que sobrevuele el espacio aéreo y no se encuentre perfectamente identificado.

Por su parte el CGTAD está mandada por el teniente general español, con un adjunto portugués, un Jefe de Estado Mayor,

general español de dos estrellas y las divisiones se encuentran al frente de generales de una estrella de distintas nacionalidades, predominando los españoles.



CONCLUSIÓN

La OTAN ha demostrado su utilidad a lo largo de cerca de setenta años de su historia, gracias a que ha sabido adaptarse a los nuevos tiempos, a la situación del momento y a los nuevos riesgos e incertidumbres.

Ha sabido optimizar sus recursos, flexibilizando el uso de la fuerza, siendo España con las llamadas brigadas polivalentes, un ejemplo de ello. La respuesta rápida, la alta disponibilidad de fuerzas y las capacidades estratégicas de transporte y vigilancia aérea, hacen de la OTAN la única gran alianza

mundial capaz de responder a retos en cualquier parte del mundo, siempre bajo mandato de la ONU.

España se encuentra en un lugar privilegiado, siendo el sexto contribuyente de la Alianza, manteniendo en su territorio dos cuarteles generales, uno de tercer nivel y el otro de cuarto/quinto.

España, al igual que la OTAN se enfrenta a la escasez de recursos económicos, pudiendo afectar en un futuro próximo a su operatividad y más si tenemos en cuenta la traslación del esfuerzo norteamericano al área del Pacífico y la salida de la Unión Europea del Reino Unido.

Pero algo es seguro, que la OTAN sabrá adaptarse al futuro.