

# Universidad de Salamanca

Estado de Derecho y Gobernanza Global

Departamento de Derecho

Administrativo, Financiero y Procesal



“EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO”

Tesis Doctoral

Presentada por:

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras

Bajo la dirección de:

Dr. Eduardo A. Fabián Caparrós

Co-dirección:

Dr. Giorgio Darío Cerina

Salamanca, España, octubre de 2019



*A mi familia: Emma, Andrés y Andrea*



*Mi infinito agradecimiento:*

*A mis directores: Eduardo A. Fabián Caparrós y Giorgio Darío Cerina, por todo su apoyo,  
aportaciones y paciencia.*

*A mis amigos: Ricardo Villanueva, Alfredo Rico, Salvador Carrillo, Mario González y Juan  
García.*

*A mis Casas de Estudio: Universidad de Salamanca y Universidad de Guadalajara*



*¿Qué nos hizo tener miedo?*

*Tal vez fue la soberbia de nuestra civilización, el progreso que nos esclavizó aún más, la ciencia que nos ha separado de la naturaleza para destruirla, el conocimiento que todo lo explica y el vacío interno que todo lo agota.*

*Tal vez el miedo estuvo siempre dentro de nosotros. Desde el momento que a los iguales los vimos como si fueran otros y proyectáramos en ellos aquello que repudiamos de nosotros mismos, que nos hace ser quienes somos. El espejo únicamente reflejará lo que tiene enfrente.*

*El miedo nos devolvió a la realidad cuando vimos desmoronarse los soberbios castillos que construimos retando a las alturas, que para ellos no es más que una Babel pervertida con Babilonia, las nubes nos situaron por encima de los demás, nos condujeron fácilmente a una aparente superioridad, a un desdén, al desprecio.*

*¿Qué nos hizo tener miedo? ¿Cuándo decidimos ocultarnos, pagar por nuestra seguridad, vivir contando las palabras para no herir susceptibilidades? ¿En qué momento vimos la amenaza en el vecino? ¿en el compañero?, ¿en el amigo?, ¿en el hermano?*

*Tal vez fue cuando no supimos entenderlo, cuando le dimos nombre y forma al humo, a la sombra que nos siguió desde un principio e hizo oscura nuestra propia silueta. Tal vez el miedo surgió desde lo más hondo de nosotros para convertirse en odio, el que todo arrebató a su paso, que nada perdona, que se encapucha de justicia divina y democracia liberadora.*

*El miedo transformó en odio las diferencias que señalamos porque fuimos incapaces de vernos a nosotros mismos en la mirada de alguien más. El odio, que nos llevó al mal, a la destrucción y a sentirnos cada vez más aterrados, en un mundo reducido a matar a enemigos sin rostro y sin otro destino, que el del dolor sin olvido.*

**Salvador Carrillo García**  
**Político**



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	17
-------------------	----

### PARTE I ASPECTOS CRIMINOLÓGICOS Y POLÍTICO CRIMINAL DEL TERRORISMO Y SU FINANCIAMIENTO

#### CAPÍTULO I ASPECTOS PRELIMINARES DEL FENÓMENO TERRORISMO

<b>1. Algunas acepciones sobre la evolución histórica del terrorismo .</b>	<b>24</b>
1.1. Orígenes y transformación.....	26
1.2. El terrorismo en la actualidad.....	33
<b>2. Hacia una definición actual del terrorismo .....</b>	<b>38</b>
<b>2.1. Problemática respecto a la definición de terrorismo .....</b>	<b>41</b>
2.2. Elementos básicos para describir el fenómeno <i>terrorismo</i> .....	58
2.2.1. Acción violenta .....	65
2.2.2. Intención de infundir terror .....	69
2.2.3. Fin político.....	74

#### CAPÍTULO II GLOBALIZACIÓN, TERRORISMO Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

<b>1. El terrorismo y su aproximación con la delincuencia organizada</b>	<b>83</b>
1.1. La empresa criminal.....	93
1.2. Vocación de permanencia .....	95
1.3. Jerarquización, profesionalización y distribución del trabajo.....	95
1.4. Internacionalización de las actividades criminales organizadas .....	98
1.5. Desembolso de dinero y blanqueo de capitales .....	102
1.6. Clandestinidad y publicidad .....	104
<b>2. Las nuevas tecnologías .....</b>	<b>106</b>
<b>3. Los denominados estados <i>débiles, fallidos o fracasados</i> .....</b>	<b>113</b>
<b>4. Instrumentos jurídicos internacionales contra la delincuencia organizada y el terrorismo .....</b>	<b>116</b>

4.4. Relevantes instrumentos jurídicos en el marco del espacio europeo relativo al delito de terrorismo.....	125
--	-----

### **CAPÍTULO III FENOMENOLOGÍA DEL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO .....**

<b>1. Nociones sobre Financiamiento de Terrorismo .....</b>	<b>127</b>
<b>2. Elementos esenciales del financiamiento del terrorismo.....</b>	<b>138</b>
2.1. El financiamiento como fases sucesivas.....	138
2.2. El financiamiento es de bienes.....	142
2.3. La recolección de los bienes de origen lícito y/o ilícito.....	146
2.3.1. Bienes de origen lícito .....	147
2.3.1.1. Organizaciones benéficas .....	150
2.3.1.2. Las remesas de los emigrantes.....	153
2.3.2. Bienes provenientes de ingresos que infringen obligaciones legales .....	154
2.3.3. Actividades delictivas.....	156
2.3.3.1. Contrabando y tráfico de armas .....	157
2.3.3.2. Secuestro y extorsión .....	159
2.3.3.3. Narcotráfico.....	161
2.4. La provisión de bienes a organización terrorista .....	163
2.4.1. El sistema financiero .....	165
2.4.1.1. El rol del blanqueo de capitales dentro del marco del financiamiento de terrorismo .....	166
2.4.2. El sistema monetario islámico hawala .....	170

### **CAPÍTULO IV ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, POLICIALES Y JUDICIALES EN MATERIA DE TERRORISMO Y SU FINANCIACIÓN**

<b>1. Principales iniciativas internacionales sobre el terrorismo y su financiación.....</b>	<b>175</b>
1.1. Iniciativas en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas .....	176
1.2. Normativa para prevenir el financiamiento del terrorismo en el ámbito europeo.....	184
1.2.1. Más reciente Directiva de la Unión Europea en materia de prevención del financiamiento del terrorismo .....	188
1.3. Iniciativas legales relevantes .....	192

<b>2. Aspectos administrativos sobre colaboración de las entidades financieras .....</b>	<b>196</b>
2.1. Relevantes organismos de cooperación financiera.....	197
2.1.1. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.....	197
2.1.2. Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión Europea ...	200
2.1.3. Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).....	202
3. Aspectos policiales. Cooperación policial internacional .....	208
3.1. Organismos de cooperación policial .....	215
3.1.1. La Organización Internacional de Policía Criminal .....	217
3.1.2. La Agencia Europea de Policía .....	218
3.1.2.1. Sistema de información de EUROPOL (SIE).....	220
<b>4. Aspectos sobre cooperación judicial internacional.....</b>	<b>221</b>
4.1. Organismos de cooperación judicial.....	222
4.1.1. Red Judicial Europea.....	223
4.1.2. Unidad Europea de Cooperación Judicial.....	224

## PARTE II TIPIFICACIÓN DEL DELITO DEL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

### CAPÍTULO V. LA INTERVENCIÓN PENAL ANTE EL FENÓMENO DEL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

<b>1. Algunas consideraciones preliminares sobre la legitimación del Derecho penal ante el fenómeno del financiamiento del terrorismo .....</b>	<b>225</b>
<b>2. Lesividad de la conducta del financiamiento del terrorismo .....</b>	<b>234</b>
2.1. El Financiamiento del terrorismo como delito de peligro.....	241
2.2. El bien jurídico protegido en el delito de financiamiento del terrorismo .....	243
<b>3. El delito del financiamiento del terrorismo como figura autónoma .....</b>	<b>246</b>
3.1. Pertenencia o integración a organización o grupos terroristas en el ordenamiento español.....	249
3.2. Colaboración con organización o grupos terroristas en el ordenamiento español.....	253

## CAPÍTULO VI. CONFIGURACIÓN DEL DELITO DE FINANCIAMIENTO DE TERRORISMO

<b>1. La norma jurídica-penal, algunos aspectos preliminares en cuanto a los delitos de terrorismo .....</b>	<b>258</b>
<b>2. El tipo penal del financiamiento del terrorismo.....</b>	<b>264</b>
2.1. El elemento objetivo del tipo .....	269
2.1.1. Conducta típica.....	270
2.1.1.1. Acción típica .....	273
2.1.2. Objeto de la acción .....	275
2.1.3. Resultado típico .....	276
2.1.4. Sujeto activo .....	277
2.1.4.1. Autoría .....	278
2.1.4.1.1. Autoría mediata .....	279
2.1.4.2. Complicidad .....	280
2.1.4.3. Autoría en el ámbito de la delincuencia organizada .....	281
2.1.4.4. Actuaciones en nombre de otro .....	283
2.1.4.5. Responsabilidad penal de las personas jurídicas.....	284
2.1.5. Sujeto pasivo.....	285
2.2. El elemento subjetivo del tipo.....	285
2.2.1. El dolo típico .....	286
2.2.2. La imprudencia, negligencia o carácter culposo del tipo .....	290
2.2.3. Tentativa .....	291
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>298</b>

## Abreviaturas y latinismos utilizados

a.C.	antes de Cristo
AN	Audiencia Nacional española
art/s.	artículo/s.
BCCI	Banco de Crédito y Comercio Internacional
BIF	<i>Benevolece International Foundation</i> (Fundación Internacional Benevolente)
BOA	Boletín Oficial de la República Argentina
BOE	Boletín Oficial del Estado español
BM	Banco Mundial
Cap.	Capítulo
CE	Consejo de Europa
CEMU	Comité Ejecutivo para el mando Unificado de la Policía Nacional y la Guardia Civil
CICO	Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CITCO	Organizado
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial español
CICAD	Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas
<i>cf.; cfr.</i>	cónfer ( <i>lat.</i> : “compara”; equivale a “compárese”)
CIVC	Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista
CP	Código penal
CPArg	Código penal argentino
Cpes	Código penal español
CPf	Código penal francés
CPmx	Código penal mexicano
coord.	Coordinador
comp.	Compilador
d.C.	después de Cristo
dir.	Director
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOF	Diario Oficial de la Federación
ed.	editor/a; edición; editorial
ECTC	Centro europeo contra el terrorismo
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
EI	Estado Islámico
ELN	Ejército de Liberación Nacional Colombiano

ETA	<i>Euskadi ta Askatasuna</i> (Patria Vasca y Libertad)
EOKA	Organización Nacional de Luchadores Chipriotas
EUROPOL	Agencia Europea de Policía
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	<i>Federal Bureau of investigation</i> (Oficina Federal de Investigación de EE.UU.)
fig.	Figura
FLN	Frente de Liberación Nacional argelino
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTO	<i>Foreign Terrorist Organizations</i> (Lista de organización terrorista o con vínculos a una organización terrorista)
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
<i>Ibíd.</i>	<i>Ibídem</i> ( <i>lat.</i> : “en el mismo lugar”)
<i>Infra</i>	Debajo
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
IRA	<i>Irish Republican Army</i> (Ejército Republicano Irlandés)
KLA	Ejército de Liberación de Kosovo
LO	Ley Orgánica
núm.; núms.	número; números
NY	Nueva York
<i>op. cit.</i>	obra citada
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
p.; pp.	página; páginas
PE	Parlamento Europeo
RAF	<i>Rote Armee Fraktion</i> (Fracción del Ejército Rojo alemán)
RCRP	Revista Claves de Razón Práctica
RD	Real Decreto
Res. AG.	Resolución de la Asamblea General
RFDUC	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense
RFDS	Revista Foro sobre el Delito y la Sociedad, Naciones Unidas
RJE	Red Judicial Europea
RNFP	Revista Nuevo Foro Penal
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias
SIE	Sistema de Información EUROPO

SIENA	<i>Secure Information Exchange Network Application</i> (Red de Intercambio de Información)
s.	Siglo
ss.	Siguientes
SNA	<i>Social Network System</i>
STS	Sentencia del Tribunal Superior español
<i>Supra</i>	Arriba
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TSE	Tribunal Supremo de España
	Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo
TFTP	
TSJE	Tribunal Superior de Justicia español
trad.	traducción; traducido por
TC	Tribunal Constitucional español
UE	Unión Europea
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
URSS	Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas
USC	<i>United States Code; Violent Crime Control and Law Enforcement Act</i> (Código Estadounidense)
WTC	<i>World Trade Center</i> (Centro Mundial de Negocios)
<i>v.gr.</i>	<i>verbi gratia</i> (lat.: por ejemplo)
<i>vid.</i>	Véase
vol.	Volumen
vs.	<i>versus</i> (contra)
VV.AA.	varios autores



## INTRODUCCIÓN

La historia de la humanidad es compleja. Y a lo largo de esa historia, se ha evidenciado que la violencia ha sido instrumento fundamental en la transformación de las sociedades. Entre las diferentes formas de violencia que se han experimentado, existe una que se presenta en torno a un fenómeno confuso y difícil de delinear, de definir, que no se puede dimensionar por el alcance de sus acciones; es llamado “terrorismo”, es un fenómeno que ha sido tema central de las agendas gubernamentales de muchos países del orbe, al menos durante las últimas cuatro décadas.

Las sociedades democráticas han evolucionado a pasos acelerados. En este sentido, la globalización económica, la creación de zonas de libre comercio, de libre circulación de personas y de dinero, la apertura de fronteras, así como el desarrollo de nuevas tecnologías (comunicación, armas e Internet, por ejemplo) y del avance científico, entre otros factores, han jugado un papel preponderante en esta evolución social. De la misma manera que el progreso de las sociedades, las organizaciones criminales se han visto favorecidas por dichas tecnologías, que finalmente dificultan cada vez más la prevención y en su momento, la correcta penalización o represión de las organizaciones criminales -entre las que existen las de naturaleza terrorista-, pues no se cuenta con un ineficaz e ineficiente sistema de justicia.

Sin embargo, estos factores no son determinantes para alcanzar el éxito buscado por estos grupos delincuenciales, sino un mero instrumento para lograrlo. De ahí que es menester entrar al estudio del contexto histórico, social, económico, político y cultural que envuelve este fenómeno criminal en concreto. Por lo anterior, uno de los primeros y determinantes pasos para avanzar en la solución del problema, es profundizar en el concepto mismo del terrorismo (muchas veces polémico entre diversos autores estudiosos en el tema), como entender los objetivos que persiguen (¿poder, desestabilización política, insurgencia?); para a través de ello valorar y entender las causas reales que traen como consecuencia estas nuevas conductas delictivas.

El terrorismo contemporáneo surge a partir de una nueva configuración de modelos ideológicos, religiosos, políticos, culturales y económicos, distintos a los clásicos que predominaban durante la Guerra Fría; además, nace de la actual política exterior (principalmente económica) que ejercen en el mundo los Estados Unidos (EE.UU.) y sus aliados. Es decir, hablamos de un surgimiento que es provocado a partir del descontento en algunas naciones de Europa, Medio Oriente, Latinoamérica y Asia, que se genera a raíz del sometimiento a esas estrategias políticas,

económicas y militares, de las potencias dominantes; y, aunado a lo anterior, de las ideologías radicales, tanto religiosas como morales. Las diferencias entre países considerados desarrollados y no desarrollados, la violación a los derechos humanos, la crisis y desigualdades económicas que afectan a muchos países, generan condiciones que favorecen el impulso del crimen organizado y, por ende, a la actividad terrorista, lo que se convierte en el punto de partida para manifestaciones concretas de la existencia de estas organizaciones, como lo es el financiamiento del terrorismo y su internacionalización, como base para la comisión de delitos tales como homicidio, lesiones, daños, extorsión, secuestro, tráfico ilegal de armas y personas, narcotráfico, etcétera, en cualquier lugar del planeta. Partiendo de ahí, resulta conveniente citar a olloquiz, quien señala que:

“el terrorismo no es un tema nuevo, pero sí uno de los más importantes en la agenda internacional del S. XXI. Esta forma de violencia es seguida por preocupaciones referentes al medio ambiente, la migración y los energéticos. Los problemas tradicionales como la guerra, el imperialismo o el subdesarrollo económico toman nuevas formas, aunque esto no significa de ninguna manera que se haya eliminado por completo o que el mundo haya encontrado la paz que tanto ha buscado a lo largo de su historia. Por el contrario, el terrorismo nos demuestra una nueva lucha sutil y enmascarada, en la que cada una de las partes se considera agredida”.

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en contra de las Torres Gemelas del *World Trade Center (WTC)* en Nueva York -EE.UU.-, se han producido transformaciones de gran relevancia en cuanto al tema: la configuración de una nueva criminalidad, cuyos delitos ya no son cometidos de manera individual, sino ahora ejecutados de una forma organizada; es decir, en crimen organizado estructurado de tal manera que lo haría una empresa comercial en busca de propósitos

---

<sup>1</sup> “Como dice Kramer (1994), para Mohamed Husein Fadlala el desequilibrio del poder, unido a la obligación de la propia defensa, ha requerido métodos de lucha extraordinarios y no convencionales. Ello se debe a que los oprimidos están en clara desventaja si se enfrentan cara a cara con sus opresores, debido a las formidables fuerzas del imperialismo. En definitiva, la lógica moral de Fadlala -y, en general, la lógica moral del islamismo- descansa sobre dos pilares: los musulmanes tienen una causa justa y, ante la imposibilidad de defenderla mediante armas convencionales, pueden y deben hacerlo con armas extraordinarias, incluyendo el *martirio*”, citado en: J. Sanmartín, *El terrorismo. Cómo es. Cómo se hace*, ed. Ariel, Barcelona, 2005, pp. 18-19.

determinados. Junto con los avances tecnológicos y los riesgos creados como secuela de dichos avances<sup>2</sup>, nace entonces una nueva forma de terrorismo como fenómeno relativamente reciente; diferente al presente durante lo largo de la historia de la humanidad. Tal como lo menciona BLANCO<sup>3</sup>, “el 11S marca un antes y un después en la articulación de la lucha contra el terrorismo”, a decir, “este fenómeno delictivo constituye uno de los problemas de más candente actualidad a nivel mundial”. Así, se ha reactivado la actuación coordinada de la comunidad internacional contra el crimen organizado y el terrorismo, y contra su financiación para atacarlo desde sus orígenes.

La complejidad que merece este fenómeno criminal implica, desde su propia definición, desde las ópticas nacionales y supranacionales, un efectivo cumplimiento de la ley en esta materia para combatir eficazmente el terrorismo, desde la cooperación internacional y la asistencia mutua entre las diversas autoridades nacionales, sea cual sea su origen y finalidad, comenzando por anular sus fuentes de financiación. Ninguna organización terrorista, a pesar de que sus miembros no dependen económicamente de algo o alguien, puede existir sin recursos económicos propios o ajenos. Por tal razón, de los primeros esfuerzos internacionales para combatir el financiamiento del terrorismo fueron el Convenio sobre la supresión del financiamiento del terrorismo de 1999 y la Resolución del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas 1373 (2001). De ahí se lograron concretar otros esfuerzos internacionales que derivaron a la emisión de las 40 recomendaciones sobre Lavado de Dinero (2003), las 9 especiales recomendaciones sobre financiamiento del terrorismo (2004) y la posteriores ya unificadas (2012) de la GAFI, sin mencionar sus actualizaciones (2017).

Es ahí, poco antes de los atentados a las Torres Gemelas de NY, que la comunidad internacional, dejaron de preocuparse por los atentados en sí, y comenzaron a cuestionarse: ¿de dónde se obtienen los recursos económicos para consumir un atentado terrorista? Por lo que la lucha ahora comienza por otro frente. Las organizaciones terroristas necesitan una serie de recursos para desarrollarse y mantener sus actividades. De la misma manera, se llegó a la conclusión de que, además de las instancias administrativas, policiales y judiciales para prevenir y combatir el

---

<sup>2</sup> F. G. Rodríguez-Magareños, *La Lucha contra el Terrorismo en la Sociedad de la Información*, ed. Edisofer, S.L., Madrid, 2006, p. 22.

<sup>3</sup> I. Blanco Cordero, “Terrorismo Internacional: La Amenaza Global”, en: VV.AA., *El Sistema Penal Frente a los Retos de la Nueva Sociedad*, Diego Díaz Santos, Ma. Rosario y Fabián Caparrós, Eduardo (coords.), ed. Colex, Madrid, 2004, pp. 209-210.

financiamiento del terrorismo, a través de los distintos instrumentos nacionales e internacionales, la lucha contra este fenómeno implica una nueva intervención: la penal.

De tales consideraciones inicia la presente investigación. En principio, esta pretende explicar la compleja y difícil definición de lo que se puede entender como “terrorismo”, a través del análisis de su transformación histórica. El terrorismo, como se conoce, ha mutado conforme al devenir de los tiempos. El aspecto histórico del terrorismo surge como una pieza esencial para digerir este fenómeno a partir de sus primeros vestigios, que datan del año 67 a.C., en la antigua Palestina; pasando por el siglo XVIII, en Francia, donde el término “terrorismo” adquiere un significado más acorde con su propia nomenclatura; hasta la actualidad, en el que el fin de la Guerra Fría le da un giro considerable a un fenómeno de distintas acepciones y percepciones, que deriva en una caracterización muy concreta, a partir de los acontecimientos pasados que aterrizan en una hipótesis más evidente o plausible reflejado en tres supuestos: un comportamiento violento, intolerante y fanático; con la intención de infundir en la sociedad un miedo intenso, extremo: terror; para finalmente, alcanzar un fin político, traducido en la materialización de una idea o modelo social<sup>4</sup>.

Lo anterior se expresa en los primeros capítulos. Pero, específicamente en el segundo, se contextualiza el entorno actual en el que se desarrolla el crimen organizado en su aproximación con el terrorismo, en un mundo globalizado, principalmente desde el punto de vista económico. Las características, fuentes, conceptos que lo envuelven y diferencia entre los elementos configurativos entre crimen organizado, motivado por fines económicos o de lucro y el mismo en torno al terrorismo con fines políticos, los cuales se presentan como fenómenos tan diferentes como comunes; es decir, las caras de una misma moneda. En este sentido se establecen los rasgos distintivos de cada fenómeno delictivo. Por ello y para tratar la alta complejidad de ambos fenómenos, los esfuerzos internacionales se agudizan para erradicar al crimen organizado y el terrorismo, a través de distintos instrumentos internacionales, principalmente en el marco de las Naciones Unidas y del espacio europeo.

El tercer capítulo aborda la propia fenomenología del financiamiento del terrorismo, desde su concepto y nociones hasta sus elementos más fundamentales. Se advierte que esta figura ilícita se produce bajo un

---

<sup>4</sup> Vid., P. Jiménez Carrasco, *La Definición del Terrorismo, una perspectiva sistémica*, tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2008.

esquema de fases sucesivas de recolección y provisión de bienes, que podrán ser tanto de origen lícito (negocios legítimos) como ilícito (actividades delictivas), que tendrán como destino a la organización terrorista, a través de las distintas vías, como por ejemplo el sistema financiero o el “*hawala*”, sin dejar de mencionar la tradicional entrega de dinero en maletines. Todo esto en el contexto mismo del crimen organizado y el terrorismo, vinculado a una economía globalizada, donde el dinero es el motor que mueve a estas organizaciones, sea para invertir, sea para financiar.

El financiamiento del terrorismo se traslada, ahora, desde un orden financiero estatal a uno privado, en el que ya no es necesario la intervención de algún país financiador, sino que se transforma en autofinanciable, a raíz del modelo económico predominante: el capitalismo y sus reglas de mercado, que no opusieron obstáculos que dificultarán el movimiento de capitales y mercancías.

Por otra parte, el cuarto capítulo aborda temas relevantes a los organismos, medios e instrumentos, nacionales y supranacionales, tanto judiciales y administrativos, como policiales, para prevenir y combatir el financiamiento del terrorismo, conforme a dos principios fundamentales como límite de *ius puniendi*: el primero, derivado que el Derecho penal ha de ser la *ultima ratio* en el conjunto del orden jurídico; y, el segundo, conforme al carácter fragmentario del Derecho penal, que se traduce en la no sanción penal de todas las conductas lesivas de bienes jurídicos, sino sólo las modalidades especialmente peligrosas para ellos.

No obstante, la segunda parte del presente trabajo de investigación aborda, en su quinto y sexto capítulo, tanto desde la perspectiva comparada como de la propia legislación española, una vez agotadas las instancias no penales, el tema sobre la intervención del Derecho penal ante el fenómeno del financiamiento del terrorismo y su configuración como delito y sus delimitaciones con sus distintas manifestaciones. Es decir, todo el conjunto de principios y teorías desarrolladas en relación a la dogmática jurídica, la política criminal, la criminología y sobre el bien jurídico protegido, que a final de cuentas legitiman la tipificación del delito de “Financiamiento del Terrorismo”.

Analizados los puntos anteriores, se configuran los elementos normativos del tipo en estudio, que parten desde el análisis fenomenológico criminal del denominado “terrorismo”, su transformación y manifestaciones a lo largo del tiempo, delimitado con otras figuras delictivas, que finalmente bajo el esquema de un modelo económico

capitalista deriva en el combate, desde la trinchera del Derecho penal, de su financiamiento.

Es así como se sustenta la tesis en la que se pretende mostrar la importancia de combatir el financiamiento al terrorismo, como la acción más efectiva para erradicar ese problema, así como cuáles son los problemas y obstáculos que se enfrentan tanto a nivel nacional como internacional, para que dicho combate sea más eficiente y tenga mejores resultados. La intención no es ofrecer un documento concluyente sobre los temas que se abordan, pero sí ofrecer nuevos elementos que contribuyan en la comprensión del tema y, sobre todo, un aporte para que las acciones contra el terrorismo sean más efectivas.

## PARTE I ASPECTOS CRIMINOLÓGICOS Y POLÍTICO CRIMINAL DEL TERRORISMO Y SU FINANCIAMIENTO

### Capítulo I Aspectos preliminares del fenómeno terrorismo

El terrorismo hasta finales de los años setenta era considerado como una amenaza marginal<sup>5</sup>; en los tiempos que corren, se ha convertido en un problema global. Es innegable su alto impacto político, jurídico, social, económico y cultural, de ahí su preponderancia no sólo para las agendas gubernamentales e internacionales, sino de gran atención para los medios de comunicación a nivel global<sup>6</sup>. Se puede advertir a través de los medios de información sobre el impacto psicológico que genera en la población mundial, sus consecuencias, peligros y riesgos. Día con día nos enteramos de atentados que de forma constante suceden en algún barrio de Bagdad o Kabul, Moscú o Madrid, o en alguna otra ciudad de Europa, África, Asia o América.

La historia de la humanidad ha estado plagada de violencia desmedida, indiscriminada e irracional; sin embargo, como se expondrá más adelante, el terrorismo, como fenómeno concreto, ha evolucionado<sup>7</sup> de forma gradual a la par de las nuevas tecnologías, que no son más que herramientas para un mundo que se precipitó desde el año 2001.

---

<sup>5</sup> J. Horgan, *Psicología del Terrorismo, Cómo y porqué alguien se convierte en terrorista*, trad. Frank Cass (trad.), ed. Gedisa, Barcelona, 2005, p. 9.

<sup>6</sup> Al respecto, Zehdi Labid Terzi, observador de la ONU en la Organización para la liberación de Palestina (OLP) opinó: “Los primeros secuestros aéreos concientizaron al mundo y despertaron la opinión de los medios de comunicación mucho más y más efectivamente que veinte años de súplica ante las Naciones Unidas”, A. Roemer, “¿Qué hacer para combatir eficazmente el Terrorismo?”, en: VV.AA., *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de Derecho y Economía*, A. Roemer y E. Buscaglia (comps.), ed. UNAM, México, 2006, p. 4.

<sup>7</sup> Vid., R. H. Ward, “Aspectos económicos del terrorismo”, en: Foro sobre el delito y la sociedad, Naciones Unidas, vol. 4, núms. 1 y 2, Nueva York, diciembre de 2004, pp. 21 y 22, en el que cita a William Dyson, “Terrorism”, presentación en internet para la *Commission on Law Enforcement Officer Standards and Education* en Texas, Estados Unidos de América, 2001, en el que se expone que: “...El S. XX ha sido el siglo más dinámico de la historia de la humanidad; más cosas han cambiado respecto de la vida cotidiana en esos cien años que en cualquier siglo precedente de la existencia humana. Nada más que los cambios en las comunicaciones fueron fenomenales; en 1900 la mayor parte de la población se comunicaba de preferencia mediante conversaciones frente a frente o por escrito. Un centenar de años después, en muchos países incluso los niños poseen teléfonos celulares y utilizan internet a título cotidiano. En nuestros días, las televisiones se pueden llevar en la mano y hay radios potentes que caben en un bolsillo. En materia de transporte, el caballo y el tren ha sido sustituidos por el automóvil, que puede viajar por casi todas las superficies duras. En pocas horas la población puede volar a lugares que hace un siglo hubieran requerido semanas. Las armas son ultramodernas, son cosa común y pueden causar daños horripilantes. Los ataques del World Trade Center y el pentágono son ejemplos ominosos en la forma en que los terroristas pueden convertir cualquier objeto de uso corriente en medios de llevar a cabo un ataque terrorista.”

Los tiempos cambian; la tecnología no cesa de transformarse, se abren las fronteras, se globaliza la economía, se organiza e internacionaliza el crimen, y, por ende, el terrorismo como una manifestación más de delincuencia, que por simple inercia tiende a evolucionar de manera similar. Se configura como fenómeno social dinámico, ya que se compone de personas que aprenden, crean, se relacionan y se adaptan a su entorno.<sup>8</sup> Como refiere Horganio: “el terrorismo es un componente primordial de los conflictos armados, que durante las últimas tres décadas se ha ido impregnado de él de forma lenta pero segura”. Los terroristas atacan de forma más violenta, fugaz, destructiva, y a veces un tanto irracional.

El presente trabajo se enfoca en el financiamiento del terrorismo; mostrar un enfoque no significa reducir una perspectiva, sino dar elementos para nutrir la comprensión del fenómeno, para ampliarla. Por esto es que, además, abordaremos otros aspectos como su evolución histórica, el problema que significa definir un conflicto que se ataca, sufre y estudia a nivel global, además del contexto en que todo lo anterior se desenvuelve.

Sería complejo hablar del financiamiento del terrorismo sin antes comprenderlo como fenómeno en sí. Es pertinente analizar las diversas definiciones y la falta de homogeneidad entre autores, las legislaciones nacionales e internacionales, así como de organizaciones internacionales, para posteriormente, configurar un modelo en concreto.

## 1. Algunas acepciones sobre la evolución histórica del terrorismo

En las líneas que siguen se pretende hacer una revisión histórica del fenómeno estudiado para considerar sus principales características y las disciplinas que lo estudian, entre las que destacan la historia, la sociología, la antropología y la politología. Su historia se explica desde el contexto en el que se presenta, donde las especificidades la definen y singularizan. Por

---

<sup>8</sup> También *Vid.*, M. C. Dómine, “Terrorismo y Estado de Derecho (Un análisis comparado de la nueva legislación antiterrorista y de la actual política criminal)”, en: RC, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXV, núm. 1, ed. Porrúa, México, enero-abril, 2009, p. 50., en el que se ha considerado que el terrorismo es un fenómeno dinámico que se circunscribe cada vez menos a la idea de un espacio físico, de un grupo nacional y de un número reducido y limitado de ilícitos. Por ello la dificultad de su definición, por su complejidad, por tratarse de un fenómeno en movimiento y cambiante, que participa de diversas maneras en toda la sociedad internacional. Así mismo, Andrés Roemer (“¿Qué hacer para combatir eficazmente el Terrorismo?”, en: VV.AA., *Terrorismo y delincuencia...op.cit.*, p. 5.), refiere: “Cualquier intento por comprender la dinámica del terrorismo y tratar de minimizar futuras amenazas requiere que distingamos entre el terrorismo antes del 11 de septiembre y el terrorismo después de este evento cataclísmico, aunado a la reacción internacional hacia dichos actos delictivos”.

<sup>9</sup> P. Carrasco Jiménez, *La Definición del Terrorismo, una perspectiva sistémica*, tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2008, p. 92.

tratarse de un cúmulo de procesos complejos es imprescindible, pensar en *historias del terrorismo* en plural.

Es de destacar que en textos doctrinales se puede advertir el consenso de que el terrorismo surgió en 1798, cuando por primera vez este término fue consignado como categoría política en el suplemento del *Diccionario de la Academia Francesa*, por lo que es posible afirmar que el fenómeno terrorista es inherente al Estado Moderno y en la invención de la ciudadanía.<sup>10</sup> Pero por otro lado, cabe mencionar que la doctrina relacionada a la *historia de terrorismo* adopta como parte de este fenómeno otras épocas más antiguas en las que se cree fueron los primeros indicios de esta actividad, por sus métodos y fines.

Si bien algunos autores confirman su existencia desde épocas antiguas, sus formas y definición surgen con la modernidad, ya que las formas de participación política y de representación del poder iniciadas en esa etapa de la historia, hicieron posible que su doble naturaleza “de guerra y de crimen” se fusionaran en una, donde la “lucha en nombre del pueblo” es el reflejo de las “doctrinas modernas de soberanía popular y autodeterminación” lo que dota de sentido a “el fin justifica los medios”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Señala W. Laqueur (*Una historia del terrorismo...op. cit.*, pp. 36 y 37), que el significado de la voz terrorismo quedó consignado en el suplemento de 1798 del Diccionario de la Academia Francesa como *systeme, régime de la terreur -Dictionnaire, Supplément*, Paris, año VII, 1798, p. 775-. El terrorismo de la época se refería al período de la Revolución Francesa, entre marzo de 1793 y julio de 1794, y se utilizaba como sinónimo de “reino del terror”. Posteriormente adquirió un significado más amplio en los diccionarios equivalente a “sistema de terror”. También, Kepa Aulestia (*Historial General del Terrorismo*, 1ª edición, Santillana Ediciones, Madrid, 2005, p. 21) dice: “Aunque el término de *terror* se consignara como categoría política coincidiendo con la Revolución Francesa, formas análogas a las empleadas por el terrorismo contemporáneo han estado presentes mucho antes y después del 5 de febrero de 1794 en que Robespierre estableciera que la revolución debía guiar ‘al pueblo por la razón y a los enemigos del pueblo por el terror’, afirmando que ‘si el recurso del gobierno popular en la paz es la virtud, el recurso del gobierno popular en revolución es a la vez la virtud y el terror; la virtud sin la cual el terror es funesto; el terror sin el cual la virtud es impotente’”; también *vid.*, J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos Criminológicos y legales*, ed. Arias Montano, Madrid, 1993, p. 4.; M. Avilés, *Criminalidad Organizada. Los Movimientos terroristas*, ed. Club Universitario, Alicante, 2004, p. 321; también, E. González Calleja, *El laboratorio del miedo. Una historia general del terrorismo de los sicarios a Al Qaida*, ed. Crítica, Barcelona, 2013, pp. 27-30 y 92-98; J. M. Terradillos Basoco, “Terrorismo yihadista y política criminal del siglo XXI”, en: RNFP, vol. 12, núm. 87, julio-diciembre 2016, Universidad EAFIT, p. 21; J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones Unidas contra el terrorismo*, ed. Tirant lo Blanch, INACIPE, México, 2015, p. 1; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo: formas criminales paradigmáticas*, ed. Dykinson, Madrid, 2019, pp. 217 y 218; y, E. González Calleja, *Asalto al poder: la violencia política organizada y las ciencias sociales*, ed. Siglo XXI de España, Madrid, 2017, pp. 156-159.

<sup>11</sup> P. Gilbert, *Terrorismo, Nacionalismo, Pacificación*, Marco Aurelio Galmarini (trad.), ed. Cátedra, Madrid, 1998, p. 94; además, F. Reinares, *Terrorismo y Antiterrorismo*, ed. Paidós, Barcelona, 1998, pp. 50-58; también, A. Prieto, *Todo lo que necesita saber sobre terrorismo*, 1ª edición, ed. Paidós, México, 2016, pp. 75-79.

### 1.1. Orígenes y transformación

A lo largo de la historia, los movimientos considerados como terroristas son definidos, como cualquier otro fenómeno social, desde los actos que los constituyen y por el contexto en el que se suscitan, en especial en el ámbito de las ideas políticas que enarbolan.<sup>12</sup>

Desde su aparición, en el mismo momento del surgimiento del Estado moderno, el terrorismo ha sido visto como un riesgo para la humanidad, pues quienes lo practican buscan el cumplimiento de un fin político a través de prácticas violentas extremas en contra de los ciudadanos: alterar o mantener el *statu quo*.

Por ello, los terroristas a lo largo del tiempo se definen a sí mismos (al igual que sus seguidores) como *héroes, salvadores, libertadores y justos*, quienes, por la represión de su cultura o ideas políticas, han sido obligados a utilizar la violencia con el interés de generar miedo colectivo, para hacerse escuchar y lograr el cumplimiento de sus demandas.

Estos elementos en común hacen posible considerar que existieron organizaciones dedicadas a generar el terror en la sociedad, pero no podrían llamarse propiamente *terroristas* al ser éste un término moderno. Algunos ejemplos son los llamados *sicarii*,<sup>13</sup> que aparecieron en Palestina, cerca del año 66 a. C., como un movimiento que participó en revueltas motivadas por protestas religiosas, asuntos políticos y levantamientos de orden social. Desde su surgimiento, combinaron sus inclinaciones políticas con fanatismo religioso, lo que derivó en el considerar el martirio como algo gozoso, pues matar a los romanos era como liberar al pueblo elegido de Dios y convertir su causa en un movimiento político extremista, nacionalista y anti romano.

A la par de los *sicarii*, surgieron los *zelotes*, quienes luchaban contra las clases dirigentes de Palestina y el sometimiento romano. Estos grupos judíos compartían características en su proceder, como ser extremistas, anarquistas y anti romanos; aunque los *zelotes* operaban principalmente en Palestina y Egipto (66-73 d.C.), y sus ataques se caracterizaban por tener principalmente como objetivo a los romanos y sus simpatizantes, emprendieron actos violentos contra la población con el propósito de forzarla a luchar contra los representantes del imperio latino.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> J. Moral de la Rosa, *Aspectos Penales y Criminológicos del Terrorismo*, ed. Estudios Financieros, Madrid, 2005, p. 18; W. Laqueur, *Una historia del terrorismo...op. cit.*, pp. 9-21.

<sup>13</sup> K. Aulestia, *Historial General del Terrorismo...op. cit.*, p. 21 y 22; por su parte, Eduardo González Calleja (*El laboratorio del miedo...op. cit.*, p. 81) menciona que, según el Talmud, destruyeron (los Zelotes) suministros de alimentos de la ciudad para forzar a la gente a luchar contra el asedio romano en vez de negociar la paz. Sus líderes incluyendo Menaheb

También, durante el medievo, en la región de Persia y Siria surgió un grupo considerado terrorista denominado *hashshashín* (1090-1272 d.C.)<sup>14</sup>, cuyos miembros asesinaron prefectos, gobernadores, califas e incluso a Conrado de Montferrat, rey cruzado en Jerusalén. Al igual que los *sicarii* y los *zelotes*, consideraban el acto de matar como sacramental. Los *hashshashín* proclamaban la obligación divina de librar al mundo de aquellos gobernantes que consideraban injustos, sin embargo, sus propósitos finales eran el acceso al poder; sus ideas lograron combinar aspectos de carácter teológico (basados en el islam) y político.<sup>14</sup>

Estos movimientos son considerados antecedentes lejanos de lo que hoy podemos entender como actividad terrorista. aulestia, laqueur, gonzález y prieto están de acuerdo en que los *sicarii*, *zelotes* o *hashshashín* representan la herencia que se percibe en los terroristas islámicos del siglo XXI, pues al igual que los llamados *yihadistas*<sup>15</sup> contemporáneos, mostraban una férrea disciplina, sus miembros se preparaban para la muerte, lo que permitía ser vistos como mártires que padecían un suplicio mayor que el de sus víctimas.<sup>15</sup> Es decir, sólo existen similitudes muy específicas con el *yihadismo* moderno, que se mencionan como precedente de lo que hoy conocemos como terrorismo, pues algunas las características de estos grupos son similares a las que se observan en los grupos de hoy en día.

No fue sino hasta el siglo XIX, en plena consolidación de los Estados nacionales modernos europeos, cuando las organizaciones nacionalistas e independentistas, con ideologías políticas diversas,<sup>15</sup> encontraron en el terror un instrumento para sus fines, tal es el caso de las luchas contra gobiernos autocráticos; con los nacionalistas radicales combatiendo por la independencia o autonomía nacional, así como los grupos anarquistas.

---

ben Jair Eleazar ben Jair y Bar Giora, eran figuras importantes en la guerra contra el imperio. Eleazar finalmente logró escapar del acoso romano, y junto con un pequeño grupo de seguidores, se abrió camino hasta la fortaleza abandonada de Masada, donde siguió la resistencia hasta el 73, año en que los romanos tomaron la fortaleza y se percataron que la mayoría de sus seguidores habían preferido suicidarse antes que rendirse. Los escasos supervivientes huyeron a Egipto, aunque siguieron incitando a los judíos a la revuelta hasta su definitiva captura y aniquilamiento; además, A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, pp. 83 y 84.

<sup>14</sup> La organización sectaria se desarrolló a fines del siglo XI en el seno de esta rama del Islam Ismailía, y utilizó diversos medios (propaganda, conquista militar de puntos estratégicos, campañas de terror contra poblaciones y personalidades políticas y religiosas) para establecer un pequeño imperio (E. González Calleja, *El laboratorio del miedo... op. cit.*, p. 84).

<sup>15</sup> Eduardo González Calleja, (*El laboratorio del miedo...op. cit.*, pp. 16 y 90), menciona que los ciclos de violencia terrorista son oleadas de entre 35 y 40 años de duración, que siguen aproximadamente un ciclo de vida humana.

La conformación y consolidación de los Estados nacionales de Europa es el origen contextual y la base socio-política y cultural que da forma a las ideas de algunos grupos terroristas nacionalistas e independentistas, que tuvieron como origen común la edad moderna.<sup>16</sup>

Al ocaso del siglo XIX y principios del siglo XX, el terrorismo se asociaba a movimientos revolucionarios e independentistas cuyo patrón ideológico promovía la lucha contra los regímenes absolutistas, autócratas o imperialistas. Destacan los nacionalistas radicales irlandeses<sup>17</sup>,

---

<sup>16</sup> Walter Laqueur (*Una historia del terrorismo... op. cit.*, p. 43) señala que el nacionalismo aparece como un sentimiento que evolucionó hacia una doctrina racionalmente elaborada de diferentes alcances, contenidos y consecuencias según los lugares. En algunos momentos se presenta como un movimiento de resistencia contra el fuerte internacionalismo del imperio napoleónico, en otros, sobre todo donde la unidad nacional ya existía: Francia, Inglaterra o España, el nacionalismo constituye más un estado de ánimo latente que una doctrina. Entre la diversidad de modelos que presentaba el mundo occidental antes de 1860, es allí donde los pueblos de la misma nacionalidad se hallaban políticamente divididos o sometidos a una dominación extranjera en los que el nacionalismo va convirtiéndose en un programa deliberado y consciente, y donde las ideas nacionalistas no podrá realizarse sin el derrocamiento de los gobiernos o la expulsión de los ocupantes, convirtiéndose en auténticamente revolucionario, sin otras vías de salida, que la violencia, en algunas ocasiones de tipo terrorista, calificadas como tal mayoritariamente; además, J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 25 y 26; J. M. Terradillos Basoco, "Terrorismo yihadista...op. cit.", p. 22.

<sup>17</sup> Entre los grupos nacionalistas más radicalizados se encuentra el caso de Irlanda, en la que, en el año de 1791, se había creado la *United Irishmen* (Sociedad de los Irlandeses), con el propósito de impulsar la formación de una república irlandesa independiente de la Corona Británica, y es partir del siglo XIX que proliferan sociedades y organizaciones que buscaron el mismo objetivo liberador mediante diversas formas de violencia política. Entre estos grupos existían los *Irish Republican Brotherhood* (Hermandad Republicana Irlandesa), los *White Boys*, los Clan Na Gael y los Invencibles Nacionales Irlandeses (J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 26-28; E. González Calleja. *El laboratorio del miedo... op. cit.*, pp. 187-189; W. Laqueur, *Una historia del terrorismo...op. cit.*, pp. 114-115). Es a partir de 1913 que al proceso político irlandés se incorporan nuevos elementos de una manera que a la liberación nacional se le une la liberación de clases (J. García San Pedro. *Terrorismo: Aspectos... op. cit.*, p. 27. Por otra parte, E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, p. 188). En 1916, la violencia política se reconduce a los movimientos de insurrección, teniendo en el "Levantamiento de Pascua" su acto más significativo, que se enmarcaba en una larga tradición de rebeldía anti-inglesa (E. González Calleja. *El laboratorio del miedo... op. cit.*, pp. 190-194), y en el cual comenzó a gestarse el Ejército Republicano Irlandés (K. Aulestia. *Historia general... op. cit.*, p. 160) que llevó a cabo actividades terroristas durante varias etapas del siglo XX.

macedonios<sup>18</sup>, armenios<sup>19</sup> y serbios<sup>20</sup>, que utilizaron el terror sistemático para alcanzar la autonomía o independencia nacional.

Por su parte, LAQUEUR considera que existieron agrupaciones que respaldaban los gobiernos autocráticos opositoras a los movimientos revolucionarios, tal es el caso de Centena Negra,<sup>21</sup> movimiento ruso de ideología de extrema derecha y de corte nacionalista, que luchó por mantener el sistema zarista ante la revolución. Esta experiencia es una muestra de la compleja lógica que mueve a dichas agrupaciones; es decir, aquellas que pretenden acabar con el statu quo y las que intentan mantenerlo (como ejemplo, el movimiento Ustasa croata de inspiración fascista<sup>22</sup> y la Organización Nacional de Luchadores Chipriotas<sup>23</sup>).

Así mismo, existieron grupos que utilizaban la violencia como estrategia para expresar su inconformidad contra la discriminación o explotación que pesaba sobre ellos, tal como lo fue la anarquista banda *Bonnot* en Francia o los *Molly Maguires* en Irlanda, Inglaterra y EE.UU.<sup>22</sup> Sin embargo, el beneficio que buscaban estaba acotado a los propios grupos, pues no pretendían derrocar gobiernos o cambiar sistemas políticos, que es lo que hasta hoy los ha diferenciado de los terroristas contemporáneos.

En otro sentido, durante el segundo cuarto del siglo XIX, muchas organizaciones compartían las expectativas de un levantamiento social inminente. En la época de la Revolución Industrial la sociedad europea se

---

<sup>18</sup> En la década de 1980, nace la organización separatista IMRO macedonio, dirigidos por Damian Gruev, quienes prepararon movimientos de insurrección de masas y terrorismo sistemático (*vid.*, W. Laqueur, *Una historia del terrorismo... op. cit.*, p. 46).

<sup>19</sup> El terrorismo armenio contra la opresión turca, también comenzó en 1890, que duró poco tiempo al ser reprimido por el gobierno turco. Más en 1918 tuvieron lugar nuevos atentados terroristas por la implicación de las masacres de armenios durante la Primera Guerra Mundial (*Ibid.*).

<sup>20</sup> El nacionalismo serbio dio lugar al nacimiento de la Mano Negra, que tenía como objetivo la unificación de todos los serbios, el cual tras la anexión de Bosnia-Herzegovina en 1908, nace otra organización más nacionalista Serbia llamada *Narodna Obdrana* (Defensa de la Nación). De estas organizaciones surgieron los tres conjurados que el 28 de junio de 1914 asesinaron al archiduque de Austria Francisco Fernando y a su esposa como venganza a la opresión de Austria (J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 26-28).

<sup>21</sup> La Centena Negra era una organización terrorista que tenía como propósito principal combatir la revolución rusa, implicarse en los pogromos antisemitas y asesinar a los dirigentes de la oposición liberal democrática al zarismo. Representaba a la extrema derecha de la política interna rusa, el cual fue fundado con el apoyo de la policía (W. Laqueur, *Una historia del terrorismo... op. cit.*, p. 50).

<sup>22</sup> El terrorismo en Estados Unidos tuvo un alcance y objetivos limitados. No había intención de derrocar al gobierno, matar dirigentes políticos o cambiar el sistema político (W. Laqueur, *Una historia del terrorismo... op. cit.*, p. 48; también, *vid.*, E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, pp. 126, 138-142).

había desestabilizado, entre otros aspectos, debido a que la población comenzó a concentrarse en las grandes ciudades; se amplió la brecha de desigualdad entre clases sociales; los antiguos oficios relacionados con la agricultura y el artesanado se vieron relegados con salarios precarios, esto propició la formación de diversos grupos que buscaban defender a los sectores sociales marginados, entre ellos, algunos grupos considerados *anarquistas* que pretendían defenderlos a través de la violencia.<sup>23</sup>

Los más conocidos movimientos anarquistas de tinte terrorista, surgieron principalmente en Francia, Italia, España y Estados Unidos<sup>24</sup>; su gran mayoría operaban guiados por el método de la *propaganda con los hechos*,<sup>25</sup> que tenía como premisa conmover a la opinión pública a través de actos violentos, lo cual conduciría a otras personas a realizar nuevos actos y más personas se unirían a la lucha hasta producir una revolución general.<sup>26</sup> Esta fue la época “álvida” del terrorismo en Europa Occidental, debido a que la utilización de artefactos explosivos e incendiarios comenzó a constituir un aspecto primordial en el terrorismo<sup>27</sup> (*Filosofía de la bomba*).<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, p. 102; de acuerdo con Julián López Muñoz (*Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 218, 231-236), anarquía es una palabra cuyo origen etimológico proviene del griego y lo componen el prefijo *an* (no, sin) y la palabra *arkhê* (origen, principio, mandato, poder).

<sup>24</sup> K. Aulestia. *Historia general... op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>25</sup> El segundo gran hallazgo del anarquismo fue intentar justificar la violencia ciega e ilimitada (la destrucción universal y el caos como único medio de regeneración social), mediante la teoría de la “propaganda por el hecho” de raíz bakuninista, pero terminológicamente acuñada, al parecer, por el socialista posibilista francés Paul Brousse (1844-1912) o el napolitano Carlo Pisacane (1818-1857). La “propaganda por el hecho” o “propaganda activa” y de “acción revolucionaria o de guerra” fue presentada oficialmente como táctica de lucha por los líderes del anarquismo italiano Errico Malatesta (1853-1932), Carlo Cafiero y Emilio Covelli (E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, pp. 98, 127-134). La era de la “propaganda de los hechos” fue proclamada en una declaración realizada por los anarquistas italianos Malatesta y Cafiero en 1876. Creían que “el hecho de la insurrección destinado a afirmar los principios socialistas con los hechos es el medio más eficaz de propaganda y el único, que sin engañar ni corromper masas, puede penetrar en las más profundas capas sociales y conducir a las fuerzas vivas de la humanidad al combate que libra la Internacional” (*Bulletin de la Fédération Jurassienne*, 3 de diciembre de 1876). *Vid.*, W. Laqueur, *Una historia del terrorismo...op. cit.*, pp. 43, 89 y ss.; J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, p. 39; A. Prieto, *Todo lo que necesita saber...op. cit.*, pp. 75, 88-92.

<sup>26</sup> Le Révolté, 25 de diciembre de 1880, citado por W. Laqueur en *Una historia del terrorismo...op. cit.*, p. 91.

<sup>27</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, p.135.

<sup>28</sup> Walter Laqueur (*Una historia del terrorismo...op. cit.*, pp. 55 y ss.), menciona que los orígenes doctrinales de la filosofía de la bomba surgieron en el siglo XIX, aunque tiene antecedentes antes de la invención de los explosivos. El radical alemán Karl Heinzen fue el primero en proporcionar una doctrina plenamente desarrollada del terrorismo moderno. Argumentaba que matar siempre constituía un crimen, pero, por otro, proclamaba que el

El terrorismo anarquista tomó como víctimas al presidente francés Sadi Carnot, al rey de Italia Humberto I, a la emperatriz de Austria Isabel (Sissi), al jefe del gobierno español Cánovas, al presidente de Estados Unidos Mac Kinley, entre otros<sup>29</sup>, lo cual generó amplia difusión al anarquismo.

A pesar de la publicidad generada por los asesinatos políticos que se adjudicaban a los anarquistas, estos movimientos fueron efímeros, pues operaban en una esfera individual y con protagonismos desde pequeños grupos autónomos<sup>29</sup> y al no existir una organización suprema, altos mandos o siquiera una disciplina de partido único, “cada anarquista individual, cada grupo, se sentía libre de expresar su protesta en la forma y en el momento que considerase oportuno”,<sup>30</sup> por lo que el terrorismo de origen anarquista no consiguió reproducirse como una manifestación general, a diferencia del terrorismo contemporáneo, ya organizado, con un sistema de jerarquías y división de trabajo claro.

Mientras que Francia, Italia, España y Estados Unidos se conmocionaban con el movimiento anarquista, Rusia transitaba por una época de efervescencia política con la aparición del grupo *Narodnaya Volya* (1878 a 1881), que realizó múltiples atentados contra los principales actores políticos, muchos de los cuales perecieron. Entre sus víctimas destaca el Zar Alejandro I; una vez convencidos del éxito de su movimiento fueron apoyados por el Partido Social Revolucionario.<sup>31</sup> En 1911 atacaron también a

---

asesinato bien pudiera ser una “necesidad física”, que la atmósfera o el suelo del planeta necesitaban una cierta cantidad de sangre. Sostenía que era absolutamente cierto que, en todo caso, las fuerzas del progreso habrían de prevalecer sobre las reaccionarias, pero dudaba de que el espíritu de libertad y la “buena causa” pudiese triunfar sin utilizar la daga, el veneno y los explosivos: ‘Hemos de volvernos más enérgicos, más desesperados’. Esto lo condujo a especulaciones sobre la utilización de armas de destrucción masiva. Heinzen llegó a ver la clave de la revolución en la moderna tecnología: habría de inventarse nuevos explosivos, se colocarían bombas bajo el pavimento, se explorarían nuevas formas de envenenar la comida. Los filósofos de la bomba argumentaban que a pesar de que el terrorismo no fuera una revolución completa, la revolución no estaría completa sin el terrorismo; también *vid*, K. Aulestia, *Historial General del Terrorismo...op. cit.*, pp. 39-40; y, A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, pp. 93-97.

<sup>29</sup> K. Aulestia *Historia general... op. cit.*, p. 141; A. Prieto, *Todo lo que necesita saber...op. cit.*, pp. 75 y 76.

<sup>30</sup> W. Laqueur. *Una historia del terrorismo... op. cit.*, p. 95.

<sup>31</sup> El Partido Social Revolucionario cometió su primer atentado en 1902 con el asesinato del Ministro de Interior Sipyagin. En 1903 asesinaron a los gobernadores Obolensky y Bogdanovich. En 1904 atentaron solamente dos veces –en una de ellas fue asesinado al ministro de interior Plehve, en una calle de San Petersburgo–, mientras que en 1905 atentaron 54 veces, en 1906 atentaron 82 veces, hasta que en 1907 solo 71 veces. Ya fue hasta 1910 que descendieron los incidentes, no sin antes asesinar a Piotr Stoyppin, también primer ministro, en la Opera de Kiev, en 1911 (*ibid.*, p. 44); también, A. Prieto, *Todo lo que necesita saber...op. cit.*, pp. 75 y 76.

diplomáticos alemanes y jefes militares, encaminando ahora sus esfuerzos a sabotear las negociaciones de paz entre Rusia y Alemania.<sup>32</sup>

El *Narodnaya Volya* no fue el único movimiento terrorista ruso, también estaban el *Chernoie Znamia* (La Bandera Negra), el *Beznachalie* (Sin Autoridad) o el *Svovoda* (Libertad).

Nos podemos remitir también al movimiento de la Mano Negra, organización anarquista que operó al sur de España de 1874 a 1883 de carácter agrario andaluz que se extendió por casi toda España hasta finales de la década de 1920-1930. No obstante, durante la Guerra Civil de 1936-1939, los anarquistas españoles comenzaron a reorganizarse en el exilio creando el Consejo del Movimiento Libertario que quedó dispersado con el inicio de la Segunda Guerra Mundial.<sup>33</sup> Otro grupo terrorista surgido en los años 20, es el de las Lanzas Rojas, quienes fueron equiparados con la mafia por algunas de las acciones que realizaban y reconocidos más por las acciones políticas que ejecutaban, que por la violencia empleada.

Por lo dicho hasta aquí, desde el surgimiento del *Estado Nacional Moderno*, a finales del Siglo XVII hasta la Segunda Guerra Mundial, los movimientos considerados terroristas se pueden clasificar a partir de su ideología política y fines inmediatos. Así están los grupos de terror anarquistas, revolucionarios, fascistas o nacionalistas.

Alrededor de las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, los movimientos terroristas europeos (especialmente en Italia, Alemania, España) y americanos (en Chile, Argentina, Uruguay, México y Estados Unidos), se caracterizaron por su vigorosidad en sus actos, además de su alto nivel de politización, ya sea de corte ideológico de derecha o izquierda, que les permitió establecer una agenda política clara.

En general, a largo de la historia, el terrorismo se ha nutrido de dos corrientes ideológicas: a) la legitimación del uso de medios drásticos para replicar a la tiranía o b) el intento de echarla abajo. Así mismo entre las organizaciones de terror de inclinación religiosa (como la *yihadista*) se puede notar la aceptación del advenimiento de un mundo nuevo, producto de un determinado acontecimiento de inspiración divina o, bien, como consecuencia de las acciones o de mandato sectario.<sup>34</sup>

La primera corriente busca mantener el *statu quo* de una posible amenaza, en tanto, la segunda, busca cambiarlo, incluso sustituirlo por un

---

<sup>32</sup> E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, pp. 103-127.

<sup>33</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 41 y 42; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, p. 219.

<sup>34</sup> K. Aulestia, *Historial General del Terrorismo...op. cit.*, pp. 33 y 34.

nuevo orden político, cuestionando el monopolio de la violencia por parte del Estado, haciendo suyo el derecho a ejercerla para lograr sus fines. Pero no todos los movimientos u organizaciones que buscan cambiar o mantener el *statu quo* son de este tipo; lo que distingue al terrorismo es el uso de la violencia de forma desmedida y al margen del poder establecido.

Mientras tanto, gran parte de los grupos terroristas de inspiración confesional se plantean como propósito instaurar un régimen religioso, por lo que todo aquél que no secunde tal esquema, se vuelve objetivo de su acción.<sup>35</sup> Ello es lo que regularmente mueve a las organizaciones terroristas del siglo XXI, en especial a los de corte fundamentalista islámicos<sup>36</sup>, tales como el Estado Islámico (EI), nutridos de los precedentes de los movimientos violentos de la antigüedad.

### **1.2. El terrorismo en la actualidad**

El terrorismo en las sociedades modernas ha transitado por diferentes momentos. GARCÍA SAN PEDRO<sup>37</sup> sostiene que este fenómeno puede dividirse en tres épocas: la primera corresponde al gobierno revolucionario francés de 1793-1794; la segunda, de límites temporales más débiles y geográficamente menos localizables, tendría su punto más significativo en el populismo ruso de inicios de siglo XX; y la tercera, que puede considerarse que comenzó hacia 1967-1968 con la democracia de los años 70.

Otros autores sostienen que el terrorismo en el mundo ha pasado por cuatro momentos<sup>38</sup> (o hasta seis momentos<sup>39</sup>): el primero, entre 1880 y 1900, originado por el socialismo reformista y en la expansión de los sindicatos organizados; el segundo, entre 1917 y 1965, inspirado por el nacionalismo; el tercero, entre la década del 40 hasta mediados de los 70, protagonizado por los movimientos guerrilleros, así como los de liberación nacional<sup>40</sup>; el cuarto, desde finales de los años 60 hasta inicios de los años 80, representado por grupos que centraban sus protestas principalmente en

---

<sup>35</sup> *Ibid.*; también, M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 15 y ss.

<sup>36</sup> K. Aulestia, *Historial General del Terrorismo...op. cit.*, p. 17; J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 57 y 58; también, S. Naïr, "Sobre el Yihadismo...op. cit.", pp. 16-20; y, M.A. Ballesteros, *Yihadismo*, 2ª ed., ed. La Huerta Grande, Madrid, 2016, pp. 15 y ss.

<sup>37</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, p. 91.

<sup>38</sup> E. González Calleja en: *El laboratorio del miedo... op. cit.*, pp. 11-20.; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 218 y 219.

<sup>39</sup> J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones...op. cit.*, pp. 5-7.

<sup>40</sup> A. Prieto, *Todo lo que necesita saber...op. cit.*, p. 77.

asuntos *sectoriales* (antinucleares, ecologistas, pacifistas, feministas, estudiantiles, de minorías raciales o sub culturales).

Por ejemplo, el terrorismo que surge en los años 60 ha sido analizado por laqueur,<sup>41</sup> quien sostiene que se presentó de tres formas diferentes: el terrorismo nacionalista separatista (como el ocurrido en el Ulster o España); el sudamericano, en el marco de guerras civiles y golpes de Estado; y el urbano practicado principalmente en Norteamérica, Europa y Japón, proveniente de las nuevas corrientes izquierdistas y grupos parafascistas.

Ahora, el terrorismo contemporáneo logró superar sus antiguas formas gracias al empleo para sus fines de los avances tecnológicos, científicos y de comunicación;<sup>41</sup> estos avances permitieron que sus acciones fuesen difundidas y reconocidas a nivel global; ejemplo de ellos sería *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA)<sup>42</sup> en España; el renacimiento de IRA (1969); el Frente de Liberación Nacional del Corso (FLNC), que comenzó su actividad en 1975; la *Rote Armee Fraktion*<sup>43</sup> (RAF/*Baader-Meinhof*) y el movimiento del Dos de Junio, en Alemania, en los años 70; las Brigadas Rojas<sup>44</sup> en Italia, predominantemente de izquierda, quienes asesinaron a

---

<sup>41</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 105-108 y 169-186; A. Prieto, *Todo lo que necesita saber...op. cit.*, p. 78.

<sup>42</sup> Grupo armado que luchaba por independizar las provincias vascas de España. En 1961 ETA llevó a cabo su primera acción armada. En los años siguientes intensificó sus actos violentos y sus objetivos eran personalidades políticas, miembros de las fuerzas de seguridad (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*, Urano Tendencias, Barcelona, 2004, p. 348); también, *vid.*, J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 236-253.

<sup>43</sup> El grupo de la fracción del Ejército Rojo, nacido del movimiento de protesta estudiantil de los años 1960 en Alemania fue fundado por Andreas Baader y Gudrun Ensslin. Su ideología propugnaba un compromiso violento al servicio de la lucha de clases. Desarrollo una extensa red clandestina de guerrilla urbana y de simpatizantes izquierdistas motivados por el rechazo al materialismo ciego y las tendencias fascistas de la sociedad alemana. La RAF actuaba en Alemania Occidental, pero la Oriental le servía de santuario. Realizó varios atentados contra objetivos estadounidenses e instalaciones de la OTAN, colocaron bombas y llevaron a cabo asesinatos, secuestros y atracos. En 1997, no obstante, las autoridades alemanas anunciaron que la RAF había dejado de ser una amenaza terrorista seria. En abril de 1998 el grupo anunció su disolución (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia el terrorismo...op. cit.*, pp. 344 y 345); A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, pp. 135-139.

<sup>44</sup> Las Brigadas Rojas, formada en 1969 en Italia, fueron otro producto de los movimientos estudiantiles y obreros en Europa. Su ideología propugnaba el uso de la violencia al servicio de la lucha de clases y la revolución. Sus objetivos principalmente eran personales simbólicos del *establishment*, como industriales, políticos y hombres de negocios. En 1978 el grupo secuestró a Aldo Moro, quien fue encontrado asesinado en el maletero de un coche abandonado en el centro de Roma. A partir de los años ochenta las Brigadas entraron en un proceso de decadencia y quedaron cada vez más aislados de la clase obrera y de la opinión pública. En 1981 se promulgó en Italia la legislación de los *pentiti* o arrepentidos, que fomentaba la defección. Esto facilitó la actuación de las fuerzas de seguridad y aceleró la descomposición del grupo (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia el terrorismo...op. cit.*, pp. 345 y 346).

Aldo Moro, líder demócrata-cristiano el 9 de mayo de 1978<sup>45</sup>; y, la Unión del Ejército Rojo japonés, también a partir de los años 70.<sup>46</sup>

Pero ahora, el terrorismo que inició al ocaso de la década de los años 70 y pervive hoy en día,<sup>47</sup> de inspiración religiosa, específicamente islámica<sup>48</sup>, plantea un esquema moderno, contemporáneo, que se ha convertido en la manifestación más importante del terrorismo.<sup>49</sup> Se caracteriza por la diversificación de las estrategias y aumento de actos de terror en todo el mundo.<sup>50</sup> Ejemplo de ello es el Ejército de Liberación del Pueblo Turco (TPLA); *Al Qaeda*<sup>51</sup>, grupo terrorista de origen islamista, señalado como responsable de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York y en Madrid el 11 de marzo de 2004; *Hezbollah*

---

<sup>45</sup> “Aldo Moro, un mártir laico”, Diario *El País* (23/03/2018).

<sup>46</sup> Formado alrededor de 1970 como escisión de la Liga comunista japonesa-Fracción del Ejército Rojo, sus objetivos son deponer la monarquía e impulsar la revolución marxista mundial. Aunque funciona sobre todo como movimiento “mercenario”. Dirigido por Fusaki Shigenobu y cuenta con efectivos que han recibido instrucción en campamento de Líbano (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia el terrorismo...op. cit.*, pp. 347 y 348).

<sup>47</sup> E. González Calleja. *El laboratorio del miedo... op. cit.*, p.20

<sup>48</sup> Aunque, de acuerdo López Muñoz (*Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, p. 220), no solo la religión del islam es exclusiva de este período, puesto que también existieron otras religiones de naturaleza terrorista como en la India, comunidades *sikhs* intentaron establecer un estado religioso en la región de Punjab.

<sup>49</sup> J. Moral de la Rosa. *Terrorismo: Aspectos penales... op. cit.*, pp. 30-40; J. M. Terradillos Basoco, “Terrorismo yihadista...op. cit.”, pp. 23 y 24.

<sup>50</sup> Otro ejemplo de movimiento terrorista en esta última etapa es el conocido en España como el Movimiento GRAPO, posterior a su primera versión autodenominada Organización de Marxistas-Leninistas Españoles (OMLE), como brazo armado de ésta, en dependencia directa de la Comisión Ejecutiva del Partido, tenía entre sus objetivos la confiscación de propiedades agrícolas, la autodeterminación de los pueblos del Estado Español, el armamento del pueblo y la formación de milicias populares con fines revolucionarios. Sus primeras víctimas se produjeron en 1975 (J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 164-168; E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, pp. 444 y 445).

<sup>51</sup> *Al Qaeda* significa literalmente “La lista” o “La base”. Se formó en torno a Osama Bin Laden y a su comandante militar Abu Ubaydah al Banshiri, que la constituyeron para disponer de una lista de los voluntarios árabes que iban a combatir en la *yihad* antisoviética. *Al Qaeda* también contribuyó a financiar, reclutar e impartir instrucción a los extremistas islámicos suníes de la resistencia afgana. Pronto se convirtió en una organización insurgente islamista suní y multiétnica. Siguió en activo después de finalizar la guerra afgana. Su objetivo primordial es el establecimiento de un califato panislámico que abarque el mundo musulmán, de ahí que busque la colaboración de otras organizaciones armadas islamistas para derribar a los regímenes existentes, a los que considera ‘no islámicos’, y expulsar de los países musulmanes a los occidentales y otros infieles. En junio de 2001 se fusionó con la *Yihad Islámica Egipcia (Al Jihad)* (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia el terrorismo...op. cit.*, p. 343); también, *vid.* M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 43-66.

o Partido de Dios<sup>52</sup>, originario de Líbano en 1982; y *Hamás*<sup>53</sup>, surgida en 1987 que opera en Palestina; los separatistas chechenos que enfrentan a la Rusia postcomunista, quienes atentaron en el Teatro de Moscú y en el Colegio de Beslán; entre otras muchas organizaciones que han nacido en estas últimas décadas.

Los nombres de estos grupos aparecen continuamente en los medios de comunicación, incluso algunos de ellos los aprovechan para la promoción de sus actos y para lanzar mensajes amenazantes a los que consideran “sus enemigos”; el Estado Islámico ha surgido como una organización vinculada a *Al Qaeda* como ente extremadamente violento.<sup>54</sup>

A pesar de toda esta gama de *historias del terrorismo*, muchos de los autores hasta ahora mencionados (LAQUEUR, AULESTIA, GONZÁLEZ, PRIETO) nombran algunos movimientos como aquellos considerados potencialmente terroristas, tales como pueden ser los casos del narcoterrorismo o la guerra de guerrillas (como ejemplo las FARC en Colombia). Si bien, estos movimientos violentos cuentan con connotaciones distintas que han surgido en el tiempo, se han nutrido de elementos constitutivos de lo que hoy entendemos como terrorismo, pero no comparten del todo los rasgos que son comunes en grupos de influencia global. Es decir, existen diversas manifestaciones violentas que causan terror, pero que el simple hecho de serlo, no significa que sea terrorismo, puesto que como se verá en los capítulos siguientes, los fines buscados por estos movimientos determinan si son o no de dicha naturaleza.

AULESTIA<sup>55</sup> señala que la historia del terrorismo no es una línea continua, en la que los grupos o movimientos considerados terroristas encuentran inspiración en sus predecesores. No obstante, considera que existen características similares entre los diversos movimientos del pasado.

---

<sup>52</sup> Es un grupo Chií radical de Líbano, formado en 1982 en reacción contra la entrada de los israelíes en el país. Propugna el establecimiento de la ley islámica en Líbano a ejemplo del Estado iraní, la liberación de todas las tierras árabes ocupadas y expulsar de los países musulmanes a todos los infieles. *Hezbollah* también firma como Yihad Islámica, aunque su brazo armado se llama oficialmente Resistencia Islámica (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia el terrorismo...op. cit.*, p. 353).

<sup>53</sup> Hamás es un grupo creado el 14 de diciembre de 1987 (5 días después del comienzo de la Intifada) como rama palestina de los Hermanos Musulmanes, y con el objetivo de establecer un Estado islámico palestino que desbanque a Israel. Considera la lucha armada como única manera de liberar a los territorios ocupados, se oponen a toda presencia de occidentales en los países musulmanes y rechazan la secularización y occidentalización de la sociedad árabe. Se opone a toda negociación con Israel. Sus iniciativas se concentran en la Franja de Gaza y en algunas zonas de Cisjordania (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia el terrorismo...op. cit.*, p. 351); A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, pp. 125-129.

<sup>54</sup> E. González Calleja. *El laboratorio del miedo... op. cit.*, p. 465.

<sup>55</sup> K. Aulestia, *Historial General del Terrorismo...op. cit.*, pp. 28 - 36 y 37

Al respecto: “la existencia de un comportamiento primario violento como expresión extrema de la intolerancia y el fanatismo que en su práctica alcanza derivaciones más sofisticadas en cuanto a su capacidad de perversión. Las semejanzas entre los grupos terroristas se reflejan en los métodos, en las tácticas y la explicación exculpatoria que el terrorismo da de sus propios actos”. A pesar de la presencia de grupos violentos en la antigüedad, existe un consenso en que se trata de un fenómeno propio de la modernidad, pues como GONZÁLEZ demuestra: “el terrorismo como ideología y como instrumento de lucha es un fenómeno moderno, un producto del conflicto entre los estados modernos y sus sociedades descontentas, y ha crecido en países desarrollados y del tercer mundo como parte de un mundo trasnacional de compromiso político”.<sup>56</sup> Lo que obliga a tener presente el desequilibrio de los sistemas económicos.

De igual manera, GILBERT<sup>57</sup> sostiene que es un fenómeno inherente al “Estado Moderno, con sus dobles responsabilidades para preservar la seguridad nacional y el orden civil”, pues el Estado moderno tiene la obligación de velar por la seguridad de sus ciudadanos, ya sea que los actos de violencia provengan del exterior como del interior de sí mismo por lo que dichos actos de violencia, en otras formas de Estado serían considerados como guerra o de delincuencia común.

Entonces, de acuerdo y coincidiendo con LÓPEZ, LAQUEUR, AULESTIA, GILBERT, PRIETO, MORAL y GONZÁLEZ, se puede enumerar como las principales características del terrorismo contemporáneo, las siguientes<sup>58</sup>:

- 1) El terrorismo es un fenómeno relativamente nuevo, que surge con el Estado moderno, nutrido con algunos precedentes de la antigüedad.<sup>59</sup>
- 2) El terrorismo es uno de los problemas de mayor impacto económico, político y social que debe enfrentar la sociedad actual.<sup>60</sup>
- 3) Para inhibir la probabilidad de un brote de terrorismo se tendrán que reducir los agravios, las angustias y la frustración que subyacen el fenómeno.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, p. 10.

<sup>57</sup> P. Gilbert. *Terrorismo, nacionalismo, pacificación... op. cit.*, p. 75

<sup>58</sup> W. Laqueur, *Una historia del terrorismo... op. cit.*, pp. 35 y 36.

<sup>59</sup> K. Aulestia. *Historia general del terrorismo... op. cit.*, p. 35. J. Moral de la Rosa. *Aspectos penales... op. cit.* p.17; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo... op. cit.*, p. 217.

<sup>60</sup> K. Aulestia. *Historia general del terrorismo... op. cit.*, p. 35; J. Moral de la Rosa. *Aspectos penales... op. cit.*, p.17.

<sup>61</sup> K. Aulestia. *Historia general del terrorismo... op. cit.*, p. 17; además, S. Nair, “Sobre el Yihadismo...op. cit.”, pp. 21 y 22.

- 4) El terrorismo es de inspiración ideológica, lo que puede conducir su fanatismo hasta las últimas consecuencias.<sup>62</sup>
- 5) La diversidad de motivaciones, políticas, económicas, sociales, etc., sobre las cuales los grupos terroristas reivindican sus movimientos, hacen que este fenómeno pueda producirse en cualquier parte del mundo.<sup>63</sup>
- 6) El terrorismo moderno tiende a la internacionalización pues pretende producir sus efectos en diferentes territorios en relación a aquellos de donde son originarias sus organizaciones.<sup>64</sup>

Entender el terrorismo, como en la mayoría de los temas sociales, es situarlo en su historia en la transformación del fenómeno, en la óptica que le dan cada uno de los actores que han intervenido (la sociedad y los gobiernos), así como las causas y motivos que lo han impulsado, los fines políticos por mantener el *statu quo* o trastocarlo por completo, y la violencia, que une todo lo anterior, le da forma y lo hace real.

## 2. Hacia una definición actual del terrorismo

El terrorismo es uno de los principales problemas de seguridad de los gobiernos hasta el punto en que algunos dirigentes mundiales, literalmente le han declarado la guerra<sup>65</sup>. Este terrorismo sin fronteras, que, por mil

---

<sup>62</sup> K. Aulestia. *Historia general del terrorismo... op. cit.*, p. 35. J. Moral de la Rosa. *Aspectos penales... op. cit.*, p. 17.

<sup>63</sup> J. Moral de la Rosa. *Aspectos penales... op. cit.*, p. 17.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Alex P. Schimid (citado en: N. Serra, "Guerra y Terrorismo. Ante el conflicto de Irak", en: RCRP, no. 130, marzo de 2003, pp. 35 y 36) señala que "el terrorismo es un método de combate, una manera de hacer guerra, en el que las víctimas reales o simbólicas – potenciales- sirven como objetivos instrumentales de la violencia –las víctimas como instrumento de presión y su función instrumental, en tanto que medio para lograr un objetivo-. Esas víctimas instrumentales, además, comparten unas características de grupo o clase –son militares, cuerpos de seguridad, son españoles, americanos o judíos, son contrarios al Islam-. Es la base en la que el grupo terrorista concreto se apoya para realizar su ataque". Por otro lado, y desde la perspectiva de guerra militarizada, principalmente los países afectados por el terrorismo han empleado la militarización como política global para combatir el terrorismo, lo cual se ha demostrado es un error. La militarización para combatir el terrorismo resulta ineficaz por las razones: la primera, porque no hay un enemigo claro contra el que luchar y ellos es incompatible con el medio de los usos militares y el armamento de guerra; la segunda, la militarización de la lucha contra el terrorismo es en muchos casos inadecuada porque el empleo de los medios militares no permite normalmente distinguir a los terroristas y a las estructuras de apoyo del resto de la población; la tercera, la militarización fomenta lo que se denomina "guerra asimétrica" en la que el enemigo conoce las capacidades militares de los Estados e intenta evitarlas, buscando formas de ataque que aproveche sus vulnerabilidades; y, la cuarta, el instrumento más poderoso para la lucha contra el terrorismo es la información y la actuación policial consiguiente. Por otra parte, Bruce Ackerman ("Terrorismo: Esto no es una guerra", en: RCRP, núm. 170, marzo de 2007, pp. 46-58) señala que la expresión de "guerra contra el

motivos, día con día, ha atentado contra la vida, la integridad física y psicológica de las personas, contra las cosas y las estructuras de gobierno alrededor del mundo, ha experimentado, como ya se mencionó, una importante transformación.

El terrorismo de Estado, propio de la Guerra Fría ha desaparecido casi en su totalidad<sup>66</sup>. Ahora, las organizaciones terroristas han encontrado en este mundo globalizado, bajo un modelo capitalista, una nueva oportunidad de financiación ajena a la propia otorgada por el Estado. Pero, si se pretende comprender los esquemas financieros de una organización terrorista, primero habrá que distinguir en qué casos un ataque violento representa atentado terrorista, y finalmente cómo combatir su financiación.

El problema se hace aún más grande. La falta de un consenso sobre lo que abarca el término *terrorismo* se traslada incluso a los medios de comunicación cuando presentan un hecho violento y lo clasifican de *acto terrorista*, cuando se trata de otra situación ¿cómo diferenciarlo de un hecho violento aislado no reivindicatorio?; es decir, sucesos de otra naturaleza como lo es el pandillerismo o el asesinato político. De ahí las siguientes preguntas: ¿Qué motivó a Timothy McVeigh a volar con un vehículo lleno de explosivos un edificio federal en Oklahoma?, ¿Qué pasa

---

terrorismo” es literalmente absurda. “Terrorismo es el nombre que se le da a una técnica: actos de violencia deliberados ejecutados contra civiles inocentes. Por el contrario, “guerra” no es un término meramente técnico: es una lucha a muerte contra un enemigo concreto. Mientras tanto, Napoleoni (*Yihad. Cómo se financia el terrorismo...op. cit.*, p. 49) menciona que la reacción inmediata del presidente Bush, poco después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, fue calificar el atentado como una “tragedia nacional”, lo definió como un ataque bélico contra Estados Unidos; además, A. Chirino, “Autoría y participación de los tipos penales vinculados al terrorismo. El problema específico del financiamiento del terrorismo”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), ed. Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 198 y 199; finalmente *vid.*, J. Merino Herrera, *Marco estratégico...op. cit.*, pp. 55-73; R. Debray, “Es hora de asumir nuestro ADN cultural”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS?*, Éric Fottorino (ed.), María Valeria Di Battista (trad.), ed. Paidós, México, 2016, pp. 38 y 39.

<sup>66</sup> J. Horgan, *Psicología del Terrorismo...op. cit.*, p. 10.; “A raíz de la polarización ideológica y política producto de la guerra fría, en ambos extremos del abanico de la política mundial se practicó el ‘terrorismo de estado’. Por parte de la Unión Soviética y sus aliados, se consideraba legítimo apoyar movimientos de inspiración nacionalista, independentista y guerrillera que luchaba contra monarquías, gobiernos coloniales, dictaduras e incluso democracias, mediante estrategias de guerra de guerrillas. Esto formaba parte de la geopolítica global, para intentar cambiar la balanza de poder a su favor. Por parte de Estados Unidos, el respaldo a dictaduras, monarquías autoritarias y gobiernos militares extremadamente represivos se justificaba como parte de la defensa de su proyección hegemónica”, en: R. Benítez y A. Ávila, “Terrorismo y Globalización” en: VV.AA., *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, J.L. Valdés Ugalde y D. Valadés (coords.), 1ª edición, UNAM, México, 2002, p. 208.; también *vid.*, J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 13 y 14.

por la mente de un fanático religioso momentos antes de inmolarse en un mercado, zona poblada o mezquita en Irak, Pakistán o Afganistán y matar o lesionar a centenares de personas civiles que no tienen nada que ver con el objetivo ideológico o fin político del terrorista<sup>67</sup>?, ¿Por qué cambian o se esfuman de un día para otro organizaciones consideradas como terroristas? Una nota informativa comunica sucesos sin referir contexto histórico, cultural, social, económico y religioso predominante en ese momento y que podrían haber motivado a realizar estos actos y entonces sí ser considerados como terroristas. Tal fue el caso del atentado al Maratón de Boston el 15 de abril de 2013, en el que murieron 3 personas y más de 260 resultaron heridas; ahí, se limitan a presentar la nota informativa. Al paso de pocos días del ataque, los medios comunicaron que 2 hermanos de origen checheno, Tamerlan y Dzhokhar Tsarnaev, hicieron estallar dos artefactos explosivos entre las filas del público, a unos cuantos metros de la meta sobre la calle Boylston, de la ciudad de Boston, EE.UU.; algunos lo atribuían a lo religioso, otros que fue una venganza por las guerras de Irak y Afganistán; también fue señalado como un crimen político diseñado para intimidar y coaccionar a los EE.UU. Aunado a ello, el único acusado sobreviviente (Dzhokhar) —pues su hermano Tamerlan murió a manos de la policía durante la huida del ataque— nunca aceptó pertenecer a una organización terrorista y sostuvo que sólo actuaba bajo la influencia de su hermano.

Bajo todos estos datos no se ha logrado conocer las verdaderas razones que motivaron el atentado, ni siquiera se ha dado explicación alguna respecto al contexto histórico, cultural, social, económico y religioso predominante en ese momento en relación a los hechos ocurridos ese 15 de abril.<sup>68</sup>

Otro ejemplo que abona a lo anterior fue el ataque con bomba (de fabricación casera) contra el autobús del equipo de fútbol alemán Borussia Dortmund, ocurrido el 11 de abril de 2017, en el que el responsable fue identificado como Sergej W., quien fue sentenciado a 14 años de prisión por 28 cargos de tentativa de asesinato. Sergej confesó durante su proceso judicial que el objetivo era causar el mayor daño posible para provocar una

---

<sup>67</sup> Al respecto *vid.*, “Al menos 35 muertos en un atentado en un barrio Chii en Bagdad”, Diario *El País* (20/05/2009).

<sup>68</sup> “El Cáucaso ruso, caldo de cultivo de células terroristas”, Diario *La Nación* (20/04/2013); “La venganza del sueño americano”, Diario *El País* (29/04/2013); “Las consecuencias alarmantes del moderno terrorismo solitario”, Diario *El País* (29/04/2013); y, “Un acto terrorista causa tres muertos y un centenar de heridos en Boston”, Diario *El País* (16/04/2013).

baja de acciones del equipo Borussia Dortmund en la bolsa de valores, que pensaba aprovechar para enriquecerse con la especulación bursátil. Este ataque provocó una fuerte conmoción en Alemania, ya que hasta la detención de Sergej W., diez días después, se especuló con todo tipo de trasfondos, entre estos algunos de carácter terrorista.<sup>69</sup>

Por ello, analizar este fenómeno es una tarea no sólo de los periodistas, sino también de psicólogos, antropólogos, politólogos, sociólogos, juristas e historiadores<sup>70</sup>; estas disciplinas científicas han contribuido a mejorar la comprensión del terrorismo<sup>71</sup>, aunque también ha resultado complejo concretar dichos esfuerzos<sup>72</sup>, pues no se ha logrado una definición universal, para con ello determinar cuándo un ataque violento es de carácter terrorista o no lo es.

A pesar de los esfuerzos por lograr un consenso desde donde se pueda explicar sin generar confusiones al respecto, sigue vigente la pregunta ¿qué es terrorismo en estricto sentido?

### **2.1. Problemática respecto a la definición de terrorismo**

En 1972, el Comité Jurídico de la Asamblea General de la ONU inició las tareas para una definición de terrorismo internacional, proceso que debió concluir en el año 2000. Pero fue en 2004 cuando se retomó el intento de definir el fenómeno terrorista, tal como se advierte en el Documento de seguimiento de resultados de la Cumbre del Milenio, A/59/565<sup>73</sup>, de 2 de

---

<sup>69</sup> “Condenado a 14 años de prisión el autor del atentado contra el Borussia Dortmund en 2017”, Diario *El País* (27/11/2018); “Arranca el juicio contra presunto autor del atentado contra el autobús del Borussia”, Diario *El País* (22/12/2017).

<sup>70</sup> Ricardo De la Luz Félix Tapia (*Estrategias contra el terrorismo internacional*, ed. Porrúa, México, 2005, p. 3) señala: “Definir el terrorismo no es una tarea exclusiva de los académicos, puesto que el Departamento de Estado de los EEUU analiza actos de terrorismo internacional, esto es, aquellos en que participan ciudadanos de dos o más países. La definición con que trabaja el gobierno estadounidense circunscribe el terrorismo a la violencia políticamente motivada. Aun cuando el ‘Federal Bureau of Investigation’ (FBI) ha comenzado recientemente a incluir datos sobre hechos ocurridos dentro de los EU, no hay ningún organismo gubernamental que analice y recoja datos sobre todos los actos terroristas lo que impide analizar las tendencias generales del terrorismo o aprovechar experiencias prácticas para predecir qué grupos nacionales son los que presentan mayores probabilidades de recurrir a las armas de destrucción masiva”.

<sup>71</sup> M. Avilés, *Criminalidad Organizada...op. cit.*, p. 320.

<sup>72</sup> Por ejemplo, señala Ignacio Sánchez-Cuenca (“Disparatando sobre terrorismo”, RCRP, no. 134, julio/agosto de 2007, p. 68) que habitualmente se mezcla la cuestión del terrorismo y del nacionalismo vasco; de hecho, en los trabajos ensayísticos y académicos, resulta de lo más común que quienes opinen sobre ETA sean expertos en nacionalismo que no saben demasiado sobre terrorismo, salvo por el caso vasco.

<sup>73</sup> El documento que se puede consultar en el siguiente sitio web: [https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565\\_Sp.pdf](https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_Sp.pdf) (17/07/2019). En dicho documento se recomienda incluir en la definición de terrorismo los siguientes

diciembre de 2004, de las Naciones Unidas; en el que nuevamente, no se logra unificar criterios consensuados y universales<sup>74</sup>.

El fenómeno terrorista ha sido asociado a: “muerte y grandes estragos, con violencia, y lo peor, con la idea de que cualquiera, sin arte ni parte en el ‘conflicto’ de que se trate, puede ser objeto de una acción sangrienta de ese tipo por el mero hecho de tener la ‘mala suerte’ de estar en el peor sitio en el peor momento”<sup>75</sup>. Como se dijo, una definición única no se ha podido establecer a esta conducta delictiva, ya que la percepción del fenómeno varía de individuo a individuo puesto que ciertos actos violentos y de rebelión son percibidos por algunos con un carácter liberador, para otros, son actos terroristas que crean el caos y pretenden

---

elementos: a) el reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad; b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituye un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado; c) Una referencia a la definiciones contenidas en el Convenio Internacional de 1999 para la Represión de la Financiación del Terrorismo y la resolución 1566(2004) del Consejo de Seguridad; y, d) la siguiente descripción de terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos y especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la Resolución 1566(2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.

<sup>74</sup> En el marco de las Naciones Unidas se han creado 13 convenios en materia antiterrorista -ver apartado instrumentos jurídicos de la ONU en materia de crimen organizado, terrorismo y corrupción-, en la que cada una presenta una definición específica de terrorismo. Vid. A. I. García Alfaraz, “Acerca del Terrorismo Internacional”, en: VV.AA.: *El desafío de la Criminalidad Organizada*, Sanz Mulas Nieves (coord.), ed. Comares, Granada 2006, p. 252; e, I. Blanco Cordero, “Terrorismo Internacional: La Amenaza Global”, en: VV.AA., *El Sistema Penal Frente a los Retos de la Nueva Sociedad*, Diego Díaz Santos, Ma. Rosario y Fabián Caparrós, Eduardo (coords.), ed. Colex, Madrid, 2003; Igualmente R. H. Ward, “Aspectos económicos del terrorismo...op. cit., p. 21; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 222-224.

<sup>75</sup> M. Avilés, *Criminalidad Organizada...op. cit.*, p. 330.

cambiar injustificadamente el curso de alguna política gubernamental<sup>76</sup> (*one man's terrorist in another's freedom fighter*)<sup>77</sup>.

La distinción de cada manifestación concreta de violencia a la que se hace referencia, es fundamental cuando se convierte en objeto de estudio, pues es una exigencia metodológica marcar los límites semánticos del tema a tratar, así como diferenciar su estructura conceptual. También lo es identificar los elementos comunes que hacen posible hablar de terrorismo, dado que su caracterización es el primer paso para establecer sus contornos y en un momento dado, conjuntar elementos de análisis para la propuesta de este trabajo, que es, aportar elementos para la consolidación de un marco jurídico que resuelva los vacíos institucionales que permiten el financiamiento del terrorismo.

Otro enfoque que conviene mantener al margen es el de la visión moralmente negativa sobre los actos, pues una postura axiológica desde lo negativo o positivo impide objetividad metodológica. Como ejemplo, AULESTIA<sup>78</sup> menciona:

---

<sup>76</sup> J. Moral de la Rosa, *Aspectos Penales y Criminológicos...op. cit.*, p. 11, y F. G. Rodríguez-Magariños, *La lucha contra el Terrorismo en la Sociedad de la Información*, ed. Edisofer, Madrid, 2006. También, *vid.*, A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, p. 17; así como, J. J. De Ollolqui, "Introducción: reflexiones en torno al terrorismo", en: VV.AA., *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, De Ollolqui, J. J. (coord.), UNAM, México, 2003, p. 1., en el que se desprende que los terroristas de unos son los héroes de otros. Para distintos países o grupos políticos, al que es un asesino causal se le llama libertador o revolucionario, mientras que para otros es un terrorista; y en términos conceptuales sólo es cuestión de semántica. Asimismo, la opinión pública conoce a un terrorista como un activista político que ataca violentamente a personas comunes y corrientes con el fin de causar miedo. Por su parte, los afectados no entienden de razones políticas, su rechazo y llamado de justicia es totalmente comprensible, aunque para los terroristas su causa esté justificada. También, en opinión del profesor Binyamin Netanyahu asume que los luchadores de movimientos de liberación son incapaces de perpetrar actos terroristas: ningún libertador ha deliberadamente atacado a inocentes; matado a niños pequeños o simples transeúntes por las calles, turistas nacionales o extranjeros; o asesinando civiles que residan en el lugar de conflicto. Los conceptos serían contradictorios entre libertadores y terroristas. *Vid.*, también, B. Netanyahu, *Fighting Terrorism: How Democracies Can Defeat Domestic and International Terrorists*, Farrar, Straus and Giroux, Diane Pub Co., New York, 2001. En el mismo sentido, Manuel Avilés (*Criminalidad Organizada...op. cit.*, p. 329). Por otra parte, también consultar F. S. Pearson y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*, ed. Mac Graw Hill, Bogotá, 2000, p. 405, en el que se señala como ejemplo: "Yasser Arafat y sus seguidores en la Organización para la liberación de Palestina, OLP, en su lucha contra la ocupación israelí de lo que ellos consideraban como su patria, pelean porque su grupo ha sido hipócritamente denominado por los líderes israelíes Menahem Begin y Yitzhak Shamir como asesinos terroristas. Los mismos Begin y Shamir se han involucrado en actos violentos como líderes de los movimientos secretos previos a la independencia de Israel (los movimientos Irgún y el grupo Stern) que lucharon contra los ingleses y los árabes en los últimos años de la década de los 40's".

<sup>77</sup> M. Avilés, *Criminalidad Organizada...op. cit.*, p. 330.

<sup>78</sup> K. Aulestia, *Historial General del Terrorismo...op. cit.*, p. 13.

“La Alemania nazi tuvo que enfrentarse a los ejércitos de los países que quiso invadir, a la intervención aliada y a formas de resistencia convencionales que adoptaron expresiones de sublevación o de desobediencia. Pero tanto sus tropas y administradores, como sus colaboradores sufrieron también el acoso de los que técnicamente bien podríamos denominar terroristas, en cuanto a que representaba la aplicación de métodos de terror psicológico que, aunque fuese dirigido contra personas señaladas, trataba de disuadir a la población en general y a las fuerzas colaboracionistas —e incluso en momentos determinados a los propios soldados alemanes— mientras que en otras ocasiones suscitaban fuertes reacciones represivas por parte de los ocupantes contra esa misma población que así se sentía conminada a reconocer a su enemigo en el invasor. [...] El 21 de mayo de 1941 el soldado Alfons Moser fue abatido de dos tiros en la cabeza en el metro de París. Fue el inicio de una serie de atentados llevados a cabo por la Resistencia francesa contra los nazis. Eran miles de oficiales y soldados que morían semanalmente en los campos de batalla del continente europeo y en el norte de África. Pero junto a esa creciente cifra de bajas hay evidencias que demuestran cuán efectivo llegó a ser el acoso padecido por los ocupantes y sus colaboradores en los Balcanes, en Polonia o en Grecia.”

Pero, de este ejemplo se puede entender que la acción de asesinar a un soldado Nazi por algún miembro de la Resistencia Francesa podría ser considerado por los Nazis, desde una perspectiva moralmente negativa, como un acto terrorista, dentro un conflicto bélico como lo fue la II Guerra Mundial. No obstante, también es de considerar que dicho acto de asesinato representa la reacción de quienes son sometidos por un ejército invasor, en este caso el ejército alemán. Además, la Resistencia Francesa atacaba o se defendía de objetivos militares, y no en contra de la población civil alemana.

SANMARTIN<sup>79</sup>, por su parte señala que “las cosas se ven de manera muy distinta según se mire el fenómeno (terrorista) desde la perspectiva de la

---

<sup>79</sup> José Sanmartín (*El terrorismo. Cómo es. Cómo se hace*, ed. Ariel, Barcelona, 2005, p. 17-18) refiere, que los terroristas se ven siempre a sí mismo como personas que tienen que defenderse de los ataques implícitos o explícitos de las personas a las que dirigen sus acciones violentas. Los terroristas suelen pertenecer a ese grupo de personas caracterizado, sobre todo, por su hábito de dicotomizar, de clasificar todas las cosas en blancas o negras, de dividir al mundo en dos bandos: *ellos y nosotros*, responsabilizando por cierto a *ellos* de

víctima o, por el contrario, desde la perspectiva de los autores del atentado”. Por ejemplo, el debate en torno a la masacre de Múnich<sup>80</sup> se planteó con toda su crudeza, cuando Kurth Waldheim, entonces Secretario General de la ONU, propuso que ese organismo no permaneciese por más tiempo como un “espectador mudo” ante actos de violencia terrorista que se estaban perpetrando en el mundo. Debía adoptar medidas drásticas para evitar un mayor derramamiento de sangre. Frente a esta posición, los representantes de la mayoría de los Estados musulmanes, africanos y asiáticos presentes en la ONU sostuvieron que los pueblos o grupos sujetos a la opresión o la explotación por parte de sus propios Estados o de entidades extranjeras tenían perfecto derecho a defenderse. Consideraban que, en el curso de esa defensa era legítimo el empleo de cuantos medios tuvieran a su alcance, incluyendo sus propias vidas.<sup>81</sup> Entonces, los terroristas no desean ser llamados “terroristas” y prefieren autodenominaciones que los identifiquen como *soldados, luchadores por la libertad o héroes*.<sup>82</sup>

El debate continuó y acertadamente en el Informe del Grupo de Alto Nivel Sobre las Amenazas, Desafíos y el Cambio: Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos (A/59/565), de 2 de diciembre de 2004<sup>83</sup>, se refirió a que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho. El derecho a resistirse es cuestionado “Pero el *quid* de la cuestión no es ese, sino el hecho de que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles”, lo cual es igualmente aplicable a actores no estatales,

---

cuanto negativo nos sucede a *nosotros*. De modo que el terrorista acaba creyendo que se defiende ante los ataques de sus víctimas.

<sup>80</sup> “El 5 de septiembre de 1972 un grupo de terroristas palestinos, pertenecientes a la organización ‘Septiembre Negro’, irrumpieron en la Villa Olímpica, mataron a dos representantes israelíes y, habiendo secuestrado a otros nueve judíos, se dirigieron al aeropuerto de Múnich. Allí la policía alemana les tendió una trampa, cuyo resultado fue la muerte de once israelíes, tres palestinos y un gendarme alemán” en: J. Sanmartín, *El terrorismo. Cómo es. Cómo se hace...op. cit.*, p. 20; también, *vid.*, “Alemania conmemora la tragedia de Múnich 72”, Diario *El País* (5/09/2012).

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> José Sanmartín (*El terrorismo. Cómo es. Cómo se hace...op. cit.*, p. 22) comenta: “Los terroristas no desean ser llamados ‘terroristas’ por la carga enormemente negativa que dicho término tiene y que nace de la naturaleza horrible del acto terrorista”; también, *vid.*, A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, p. 18; y, publicación de E. Garzón Valdez (“El terrorismo político. Una propuesta de definición”, en: RCRP, núm. 118, diciembre de 2001, p. 6), en el que se expresa que quienes practican el terrorismo no se autodenominen terroristas; ello equivaldría a autocalificarse de criminales, es decir, incurrir en una contradicción pragmática.

<sup>83</sup> Documento que puede ser consultado en el sitio web: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565> (p. 53).

según puede leerse en el mencionado Informe. Supuesto aplicable a los actos violentos realizados por la resistencia francesa en contra del ejército Nazis que invadió el Estado Francés durante la II Guerra Mundial, en el que sólo atentaron contra objetivos militares.

Desde un mismo enfoque, lo aseverado por el coronel Sexby hace 300 años: “Matar no siempre es un asesinato, y la resistencia armada no siempre puede proceder, en una batalla abierta, de acuerdo con algún código caballeresco: ‘*Nein, eine Grenze hat Tyrannenmacht [...] zum letzten Mittel, wenn kein anderes mehr verfangen will, ist ihm das Schwert gegeben*’ (No, la tiranía tiene efectivamente un límite, y, como último recurso, uno puede echar mano de la espada si ninguna otra cosa le aprovecha)”.<sup>84</sup>

Antes de los atentados del 11 de septiembre en las Torres del WTC en NY<sup>85</sup>, sobre todo en los años 60, la opinión pública tenía una postura diferente sobre el terrorismo, pues en ocasiones se decía que este fenómeno se generaba como medio de lucha en donde existía opresión social o nacional, y que sería erradicado una vez que terminara dicha opresión.<sup>86</sup> Funcionó así para los judíos cuando Palestina estaba bajo el control de los ingleses.

La anterior tesis ha operado también hasta cierto grado para los habitantes de Irlanda del Norte, bajo control británico. Sirvió a los palestinos en el lado occidental y en la Franja de Gaza<sup>87</sup>. Caso contrario los armenios, kurdos y otros grupos, donde no ha funcionado<sup>88</sup>. La naturaleza

---

<sup>84</sup> W. Laqueur, *Una historia del terrorismo... op. cit.*, p. 34.

<sup>85</sup> El 11 de septiembre de 2001, cuatro grupos distintos de terroristas, diecinueve en total, secuestraron cuatro aviones. Estrellaron dos de ellos contra las torres del WTC, en NY, y uno contra el edificio del Pentágono, a las afueras de Washington, D. C. A bordo del cuarto avión, los pasajeros se dieron cuenta de lo que sus secuestradores pretendían hacer y lucharon por retomar el control del aparato. Se estrelló en Pensilvania, y murieron todos sus ocupantes. *Vid.*, B. M. Jenkins, “Los hombres de la organización. Anatomía de un ataque terrorista”, en: VV.AA., *¿Por qué sucedió? El terrorismo y la nueva guerra*, Francisco Beltrán Adell y Yolanda Fontal Rueda (trads.), Hoge, J. F. Jr. y Rose, G., ed. Paidós, Barcelona, 2002, p. 18; también, “EE UU aguarda conmocionado el primer balance de víctimas”, *Diario El País* (12/0972001);

<sup>86</sup> W. Laqueur. *Una historia del terrorismo... op. cit.*, p. 25.

<sup>87</sup> Bajo este tema, por primera vez la comunidad internacional condena los asentamientos ilegales israelíes en territorios palestinos. *Vid.*, Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 23 de diciembre de 2016 (el documento puede ser consultado en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2334\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2334(2016))); también, “El gobierno de Obama se abstiene a una resolución de la ONU contra Israel”, *Diario El País* (23/12/2016).

<sup>88</sup> Walter Laqueur (*Una historia del terrorismo... op. cit.*, p. 25), señala: “Desde finales de la Primera Guerra Mundial, el Kurdistán, territorio en el que habitaban los kurdos, estaba dividido en cuatro fracciones, cada uno corresponde a un estado nacional (Turquía, Siria, Irán e Irak). Durante décadas, los kurdos han luchado por la independencia y unificación del Kurdistán empleando para su causa organizaciones clandestinas como el Partido de los

del terrorismo radica en su éxito y no en su fracaso, dado que es más visible y más influyente porque motiva al terrorismo futuro.

Siguiendo con esas ideas, se han aportado diferentes concepciones a este fenómeno llamado *terrorismo*, por lo que se considera a MORAL<sup>89</sup>, quien argumenta lo siguiente:

“[...] tras los atentados del 11-M, en Madrid, se ha reafirmado la idea de que el terrorismo es un fenómeno político, social, moral y religioso, y es algo más que una manifestación de la resistencia frente a la opresión de los Estados o de los poderes públicos. Se trata de un problema multifuncional y multidisciplinar en el que confluyen numerosas condicionantes y que superó aquella idea de que el terrorismo respondía a un movimiento revolucionario de izquierdas o de extremista de derechas y que podía estar motivado por una única razón, como podía ser el aislamiento que sufren determinados sectores de la sociedad o determinadas zonas geográficas, en las que la incultura y la pobreza desempeñan el papel del protagonista.”

El mismo autor también refiere que el terrorismo aparece como una rama más junto a la guerra, el genocidio, la tortura, el tormento y demás atentados contra la convivencia pacífica. Elementos que no son parte fundamental del término, sino factores, métodos o similitudes que se han identificado en sus diversas definiciones.

Según el *Diccionario de la Lengua Española*<sup>90</sup>, de la Real Academia de la Lengua Española, en su vigésima segunda edición, y de una manera más sencilla, terrorismo es: “1) dominación por el terror; 2) sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror; 3) actuación criminal de bandas organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos”.

---

Trabajadores Kurdos (PKK) e incluso actos terroristas, lo que hasta hoy no les ha dado resultado”.

<sup>89</sup> Juan Moral de la Rosa (*Aspectos Penales y Criminológicos del Terrorismo...op. cit.*, pp. 11 y 12) menciona que: “Los integrantes del IRA procedían de clases medias bajas, los de ETA eran por lo general jóvenes de clases medias, y al igual que los integrantes de los grupos terroristas de inspiración islamista, como el grupo Al Yihad de Egipto, Ansar el Islam de Kurdistán, el Hezbolá del Líbano, Hamás de Palestina, o el GIA de Argelia, están integrados por ciudadanos de clase pobre y con absoluta escasez de recursos, en donde es más fácil que la semilla del fundamentalismo religioso agarre con fuerza, al ser la manera de manifestación...”.

<sup>90</sup> La definición se puede consultar directamente desde la página web de la Real Academia de la Lengua Española.

CUELLO<sup>91</sup>, delimita el concepto de terrorismo a: “La situación creada mediante la ejecución repetida de delitos de un estado de alarma de terror en la colectividad o en ciertos grupos sociales para imponer o favorecer la difusión de determinadas ideas sociales o políticas”. Según CARRANCÁ Y RIVAS<sup>92</sup>, lo define en principio como la dominación por el terror, un medio de lucha violenta practicado por una organización o grupo político; mientras que STERN<sup>93</sup>, “como el empleo o amenaza de violencia o intimidación, o para influir de alguna u otra forma sobre algún determinado sector de la población”. El rasgo que comparten estas aportaciones es su carácter de “visibilización”, es decir, una forma de interacción con el sistema en busca de un propósito.

De acuerdo con RODRÍGUEZ<sup>94</sup>, desde el punto de vista jurídico<sup>95</sup>, “el terrorismo, es un conjunto de delitos pluriofensivos pues atenta contra un número de bienes jurídicos, bajo la etiqueta de subversión del orden constitucional, como la libertad, la vida, la integridad física y el patrimonio, entre otros”; y, en concordancia con el estudio en mención, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se ha pronunciado en similar sentido, en cuanto que:

“[...] la conducta terrorista vulnera los bienes jurídicos individuales de las víctimas directas, pero tales bienes jurídicos ya están amparados por los correspondientes delitos de homicidio, lesiones, secuestro, amenazas, etc., y además sólo son el medio del que se sirven los terroristas para dañar o poner en peligro el valor esencial sobre el que edifica la democracia y el derecho

---

<sup>91</sup> E. Cuello Calón, *Derecho Penal. Parte General*, ed. Bosch, Barcelona, 1958, pp. 267 y 268.

<sup>92</sup> R. Carranca y Rivas, *El delito de terrorismo a nivel nacional e internacional*, UNAM, México, p. 49.

<sup>93</sup> Jessica Stern (*El terrorismo definitivo. Cuando lo impensable sucede*, Peña Silva, W. (trad.), 1ª edición, ed. Granica, España, 2001, p. 33) critica el uso por parte de sus compatriotas – EE.UU. – del término “cruzada” en la lucha contra el terrorismo pues esa palabra implica una guerra contra el islam, llegando a afirmar que: “con discursos de esa clase se equipara a los talibanes con los pacíficos fieles musulmanes del Islam”; también, *vid.*, F. G. Rodríguez Magariños, *La lucha contra el terrorismo...op. cit.*, p. 30.

<sup>94</sup> F. G. Rodríguez Magariños, *La lucha contra el terrorismo...op. cit.*, p. 32.

<sup>95</sup> En el mismo sentido, Francisco Muñoz Conde (*Derecho Penal. Parte especial*, Sevilla, 1976, p. 779), en el que se señala que en el ordenamiento jurídico interno (español) existe la ineludible necesidad de precisar dicha noción, pues este vacío conceptual necesita ser cubierto para definir su ámbito de aplicación; de igual forma *vid.*, De la Luz Lima (“Las víctimas del delito y el abuso del poder del terrorismo”, *en*: Eguskilore, CIVC, San Sebastián, no 20-2006, p. 46.), en el que la autora refiere que: “Todos los países tienen definiciones domésticas, pero es importante que estas mantengan un equilibrio entre los imperativos de seguridad y la defensa de la sociedad democrática y para procurarlo es indispensable cuidar la redacción de las leyes”.

de participación política de todas la personas, y que constituye el bien jurídico supraindividual que fundamenta la existencia del delito de terrorismo: la libre formación de ideas y opiniones políticas por la sociedad civil...”<sup>96</sup>

Es por lo que el terrorismo se considera una forma más de delito. Se suele decir que lo mueve un objetivo ideológico (entiéndase nacionalista, religioso<sup>97</sup> o moral, por ejemplo) o simplemente una insurrección en contra de lo establecido mediante el empleo de violencia, aunque pueda haber siembra de terror por otros medios para intimidar a la comunidad y ejercer presión sobre las estructuras del gobierno. En ese sentido, AVILÉS<sup>98</sup> define el fenómeno terrorista como:

“[...] un método de combate, un modo de comportamiento político ilícito consistente en el uso sistemático de la violencia o en la amenaza de ella. Es practicado por un actor fundamentalmente racional, la organización terrorista, formada por pequeños grupos conspirativos –incluidos, a veces, grupos procedentes del propio Estado y propiciado por sus aparatos- que tienen el propósito de manipular actitudes políticas, mediante la creación de un estado psicológico de terror generalizado y de la propaganda que suscita. Su fin es desestabilizar, más que derrotar al enemigo. Su fin último y definitivo es el acceso al ejercicio del poder.”

En cuanto a las organizaciones internacionales, la ONU en el Proyecto de Convenio General sobre el Terrorismo, de 25 de septiembre de 2000, lo define de la siguiente manera:

---

<sup>96</sup> Sentencia del TEDH 1990/18, de 30 de agosto, caso Fox, Campbell y Hartley vs Reino Unido e Irlanda del Norte. Los demandantes Fox, Campbell y Hartley fueron detenidos en Irlanda del Norte bajo sospecha de ser terroristas de conformidad al artículo 11, *Act 1978*, de Irlanda del Norte. Después de ser detenidos en una comisaría durante aproximadamente 44 horas (Fox y Campbell), y aproximadamente 30 horas (Hartley), fueron liberados sin que se formularan cargos contra ellos. Mientras estaban detenidos, el Sr. Fox y la Sra. Campbell instituyeron el procedimiento de *habeas corpus*, pero fueron puestos en libertad antes de que sus aplicaciones fueran escuchadas por un juez. Los demandantes alegaron que habían sido víctimas de acuerdo con los artículos 5 (derecho a la libertad personal) y el artículo 13 (derecho a un recurso ante una autoridad nacional en respeto a presuntas violaciones de la Convención de Viena); también, consultar STS 977/2012, de 30 de octubre, p. 34.

<sup>97</sup> Como el caso del islamismo radical, o la ideología religiosa fundamentalista conocido como Yihadista. Vid. K. Armstrong, *Los orígenes del Fundamentalismo en el judaísmo, el cristianismo y el islam*, Federico Villegas (trad.), ed. Tusquets, Barcelona, 2000; y, B. Lewis, *“El Mundo del Islam”*, Jesús Pardo (trad.), ed. Destino, Barcelona, 1995.

<sup>98</sup> M. Avilés, *Criminalidad Organizada...op. cit.*, pp. 338 y 339.

“Comete delito en el sentido de la presente convención quien ilícita e intencionalmente y por cualquier medio cause: a) la muerte o lesiones graves a otra persona o personas; b) daños graves a bienes públicos y privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o c) daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes a los que hace referencia en el apartado precedente cuando produzcan o puedan producir gran perjuicio económico, si el propósito de tal acto es por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo”.

La Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la Lucha contra el Terrorismo<sup>99</sup>, del Consejo de la Unión Europea de 13 de junio de 2002, como piedra angular como respuesta de la justicia penal de los Estados miembros en su lucha contra el terrorismo, en el artículo 1º se establece:

“Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se considere delitos de terrorismo los actos intencionados que por su naturaleza o contexto puedan lesionar gravemente a un país o alguna organización internacional que figura en la siguiente lista<sup>100</sup>, tipificados como delitos según los respectivos derechos nacionales, cuando su autor los cometa con el fin de: a) intimidar gravemente a una población; b) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; c) o, por otros medios, desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional”.

---

<sup>99</sup> DOUE, de 22 de junio de 2002.

<sup>100</sup> La lista señala los siguientes delitos: asesinato; lesiones corporales; secuestro o toma de rehenes; extorsión; hurto o robo; secuestro ilícito o daño a instalaciones estatales o gubernamentales, medios de transporte público, infraestructuras públicas, lugares de uso público y a la propiedad; fabricación, posesión, adquisición, transporte o suministro de armas o explosivos; liberación de sustancias contaminantes, o provocación de incendios, explosiones o inundaciones, poniendo en peligro a las personas, la propiedad, los animales o el medio ambiente; interferencia o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso fundamental; ataques mediante interferencias con sistemas de información; amenaza de cometer cualquier delito de los enumerados anteriormente; dirección de algún grupo terrorista; fomento, ayuda, o participación en un grupo terrorista.

Además, el *Federal Bureau of Investigation* (FBI), define terrorismo de la siguiente manera:

*“International Terrorism involves violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or any state. These acts appears to be intended to intimidate or coerce a civilian population; influence the policy of a government by intimidation or coercion; or affect the conduct of a government by mass destruction, assassination or kidnapping and occur primarily outside the territorial jurisdiction of the United States or transcend national boundaries in terms of the means by which they are accomplished, the persons they appear intended to intimidate or coerce, or the locale in which their perpetrators operate or seek asylum<sup>101</sup>”.*

Con la existencia de múltiples acepciones, tanto doctrinales como legales, del término *terrorismo*, es complicado tener un criterio con el que sea posible encuadrar a todos y cada uno de los movimientos que históricamente han sido considerados como terroristas; como se ha visto, cada uno tiene sus particularidades en cuanto a las causas que los originan, el fin que persiguen, así como en la forma de operación; sin embargo existen opiniones que concuerdan en que el terrorismo es el uso de la violencia “ideologizada”<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Definición extraída de: “*U.S. Department of Justice Federal Bureau of Investigation, Counterterrorism Division*”; (trad.) “El Terrorismo Internacional implica actos violentos o actos peligrosos a la vida humana siendo estas violatorias a las leyes criminales de los Estados Unidos o cualquier estado. Estos actos están destinados para intimidar o ejercer coerción a la población civil; influye en la política de un gobierno por intimidación o coerción; o afecta la conducta de un gobierno por masiva destrucción, asesinato o secuestro y ocurre principalmente fuera de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos o el sobrepaso de las fronteras nacionales en función de los medios que ellos han logrado, las personas que parecen destinadas a intimidar u ejercer coerción, o el lugar en el que sus autores (perpetradores - enemigos) operan o buscan refugio”, disponible en página web: [www.fbi.gov/publications/terror/terror2002\\_2005.htm](http://www.fbi.gov/publications/terror/terror2002_2005.htm).

<sup>102</sup> Walter Laqueur (*Una Historia del terrorismo...op. cit.*, p. 20) señala en principio, que el terrorismo puede aparecer en la periferia extremista de prácticamente de cualquier ideología o culto. Por otra parte, Kepa Aulestia (*Historia general del terrorismo...op. cit.*, p. 12) indica que se entiende como terrorismo todo acto de violencia organizada, premeditada y justificada por sus autores –de forma explícita o implícita- en razón de causas u objetivos de orden político, social o ideológico que atente contra la vida humana, la seguridad o los bienes materiales. Asimismo, Clifford Geertz (*Interpretación de las culturas*, ed. Gedisa, Barcelona, 2003, p. 369) manifiesta que el terrorismo no es una escuela filosófica, ni una ideología, ni una doctrina política, sino una estrategia de empleo de la violencia política que han utilizado y utilizan prácticamente todos los movimientos radicales del espectro político; de igual manera, E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, p. 62.

Entonces, a pesar de no existir una definición de terrorismo<sup>103</sup> que abarque todas las variedades que han existido a lo largo de la historia, atendiendo a las propias variaciones que ha venido experimentando, se deben de establecer las características mínimas y esenciales que lo envuelven, así como algunas diferencias entre diversos conceptos, tales como: guerrilla, guerra (convencional y no convencional), terrorismo de Estado<sup>104</sup>, delito político<sup>105</sup>, organizaciones delictivas, asesinato político o golpe de Estado y magnicidio.

Con base en lo anterior cabe señalar lo establecido por el Tribunal Supremo de España, en sentencia de fecha de 21 de mayo de 2002<sup>106</sup>, el cual se refiere al terrorismo incidiendo sobre su carácter organizado y su conexión ideológica, al señalar:

“[...] el terrorismo es una forma de delincuencia organizada que se integra por una pluralidad de actividades que se corresponden con los diversos campos o aspectos que se pueden asemejar a una actividad empresarial, pero de naturaleza delictiva. No es la única delincuencia organizada existente, pero sí la que presenta como señal específica de identidad una férrea cohesión ideológica que une a todos los miembros que integran el grupo terrorista, cohesión ideológica claramente patógena dados los fines que orientan toda su actividad, que primero ilumina el camino de la acción y después da sentido y justificación a la actividad delictiva, aunque también debe recordarse la existencia de diversos tipos de terrorismo que junto con elementos comunes, tienen otros que los diferencian.”

Por tanto, se debe especificar que el terrorismo cuenta con características de un movimiento bélico como jerarquías, adiestramiento de tipo militar, métodos, entre otras, pero no es una guerra en sí; incluso la guerra civil puede predecirse de muchas maneras, ya que no existen dudas respecto a la identidad de los participantes.

---

<sup>103</sup> La International Council of Human Rights Policy (Human rights after September 11 – Suiza-, 2002, p. 61), exhortaba a las organizaciones de derechos humanos a buscar una definición homogénea de terrorismo poniendo en solfa que una definición precisa de este concepto ayudaría a limitar el poder represivo de los Estados frente a ese delito; *vid.*, también, F. G. Rodríguez Magariños, *La lucha contra el terrorismo...op. cit.*, p. 30.

<sup>104</sup> P. Gilbert, *Terrorismo, Nacionalismo, Pacificación...op. cit.*, pp. 153-160.

<sup>105</sup> P. Gilbert, *Terrorismo, Nacionalismo, Pacificación...op. cit.*, pp. 63-80.

<sup>106</sup> STS 633/2002, de 21 de mayo; además, en J. Moral de la Rosa, *Aspectos Penales y Criminológicos del Terrorismo...op. cit.*, p. 158; así mismo en F. G. Rodríguez Magariños, *La lucha contra el terrorismo...op. cit.*, p. 34.

En la guerra existen ciertas reglas (como las establecidas en la Convención de Ginebra de 1949), mientras que los rasgos característicos del terrorismo son el anonimato (en cierto momento) y la violación de las normas establecidas.<sup>107</sup> Partiendo de ahí, tampoco podemos considerar el terrorismo, hasta ahora, un crimen internacional<sup>108</sup> (sobre todo en cuanto a crímenes de guerra) establecidos en el propio Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, puesto que no cumple con los requisitos mínimos, aunque el debate científico continúa en la mesa.<sup>109</sup> Es decir, algunos autores como GUTIÉRREZ<sup>110</sup>, APONTE<sup>111</sup> y SANTALLA<sup>112</sup> sugieren que como delito, se equipara a un crimen internacional (de guerra o de lesa

---

<sup>107</sup> W. Laqueur, *Una historia del terrorismo...op. cit.*, p. 33; también, C. Gutiérrez Espada, “De nuevo sobre el terrorismo internacional y las causas de exclusión de la ilicitud”, en: VV.AA., *Conflictos armados y derecho internacional humanitario. Problemas actuales*, Consuelo Ramón Choret (coord.), ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, p. 89; también, Eduardo González Callejas (*Asalto al poder: la violencia política organizada y las ciencias sociales...op. cit.*, pp. 167 y 168) hace referencia a que “mientras que la guerrilla y la guerra convencional son dos tipos de lucha armada diferentes de su estrategia y similares en su táctica, el terrorismo es una forma particular de lucha tanto en materia de estrategia como de táctica. Como la guerrilla, el terrorismo es una modalidad de lucha prolongada, pero la primera es una estrategia basada sobre todo en el enfrentamiento físico, y secundariamente psicológico, mientras el terrorismo se mantiene en el registro de la influencia psicológica y esta desprovisto de los elementos materiales de que dispone la guerrilla”.

<sup>108</sup> Se caracterizan los crímenes internacionales porque su comisión tiene lugar a gran escala repetidamente en el tiempo, siguiendo patrones de conducta que responden a políticas o prácticas de Estados u organizaciones diseñadas y puestas en marcha por sus dirigentes (H. Olasolo Alonso, *Introducción al Derecho Penal Internacional*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 113). Los crímenes internacionales están sujetos a la competencia de la Corte Penal Internacional, y son crímenes de derecho internacional considerados de tal gravedad que es de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto (G. Werle, *Tratado de Derecho Penal Internacional*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 79-81); además, *vid.*, M. C., Bassiouni, “Codification of international criminal law”, en: *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 45, núm. 3, marzo, 2017.

<sup>109</sup> K Ambos y A. Timmermann, “Terrorismo y Derecho Internacional Consuetudinario”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 23-48; A. Aponte Cardona, “Terrorismo y Crímenes Internacionales en Colombia. Tensiones en torno a la persecución penal nacional de crímenes internacionales”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 113-146; A. Liñán Lafuente “La aplicación del principio de jurisdicción universal en la Audiencia Nacional respecto de los delitos de lesa humanidad y terrorismo”, en: *laleydigital*360, 8 de septiembre de 2017, pp. 1-17; A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, pp. 19 y 20; Y. Fakhouri Gómez, *¿Qué es terrorismo...op. cit.*, pp. 81-83.

<sup>110</sup> C. Gutiérrez Espada, “De nuevo sobre el terrorismo... op. cit.”, p. 93.

<sup>111</sup> A. Aponte Cardona, “Terrorismo y Crímenes Internacionales en Colombia. Tensiones en torno a la persecución penal nacional de crímenes internacionales”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 113-146.

<sup>112</sup> E. Santalla Vargas, “Algunos aspectos de la criminalización del terrorismo a nivel internacional y su impacto a nivel nacional, con particular referencia al caso boliviano”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 506-513.

humanidad), con lo cual no coincide del todo<sup>113</sup>. Si bien es cierto que el terrorismo no se justifica bajo ninguna circunstancia y que sus resultados son terribles, catastróficos y contrarios a todo sentido humano, también lo es que los fines son distintos a los sustancialmente referidos en el propio Estatuto de Roma, puesto que no pretende exterminar total o parcialmente un grupo humano, sino señalar que sus intenciones son netamente políticas. Si bien, los atentados terroristas van dirigidos principalmente a la población civil y han generado decenas de muertos, también así otras conductas consideradas graves como el secuestro, el narcotráfico<sup>114</sup> o la trata de personas han generado cantidades alarmantes de muertos, por decir miles, más no por ello deberían ser consideradas dichas conductas como crímenes internacionales, puesto que su naturaleza es distinta. Coincidiendo con WERLE<sup>115</sup>, el delito de terrorismo no se considera un crimen de derecho internacional, puesto que el derecho penal internacional protege los bienes jurídicos más importantes de la comunidad internacional (paz, seguridad y bienestar de la humanidad) que es afectada en conjunto. El delito de terrorismo tendrá un carácter internacional, pero el bien jurídico que lesiona no es la paz, seguridad y bienestar de la humanidad, sino el orden público.

Además, los crímenes internacionales son conductas cometidas a través de organizaciones, como las fuerzas armadas, los cuerpos de policía, o ciertos grupos armados jerárquicamente organizados, pero esencialmente dirigidos por representantes estatales (ejemplo, gobernantes, presidentes, ministros, etcétera)<sup>116</sup>; mientras que el delito de terrorismo es cometido por personas que integran una organización criminal, pero con independencia operacional y jerárquica de un Estado determinado.

---

<sup>113</sup> En contrario a los mencionados autores, si comparto la opinión de José Luis Guzmán Dalbora (“El terrorismo como delito común”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 417 y 418), quien menciona que “el terrorismo puede ofender bienes estatales, incluso intereses de muchos Estados, amén de los bienes individuales cuya salvaguarda proclama con boato el preámbulo de las convenciones respectivas. Lo que brilla por su ausencia es la lesión de un objeto de tutela que importe al conjunto de la comunidad humana”.

<sup>114</sup> Nada más en México, desde el año 2006 a la fecha (2017) al menos 170,000 personas han muerto por incidentes relacionados al narcotráfico o al crimen organizado. *Vid.*, “Año 11 de la guerra contra el narcotráfico”, Diario *El País*, información que puede consultarse en: <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/> (7/11/2017); también, “México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco”, *The New York Times* (7/09/2016).

<sup>115</sup> G. Werle, *Tratado de Derecho Penal...op. cit.*, pp. 79 y 80.

<sup>116</sup> H. Olasolo Alonso, *Introducción al Derecho Penal... op. cit.*, pp. 119 y ss.

Por nombrar otros conceptos más que podrían confundirse con la denominación *terrorismo*, se encuentra la figura del magnicidio que es parecida a los actos considerados terroristas en cuanto a sus métodos, pero a diferencia de éstos atenta contra políticos importantes<sup>117</sup> y no contra la población civil, es decir, la intención del magnicida, es matar a su rival político por motivos personales, no causar temor en la población en general, quizá sólo incertidumbre política. Como se puede apreciar, existen muchas frases construidas con el mismo término: *terrorismo laboral*, *terrorismo doméstico*, *terrorismo ecológico*, pero, como señala AVILÉS<sup>118</sup>, “pueden valer como expresión coloquial, usando el término en sentido extenso, pero terrorismo no es eso. Es una actividad mucho más precisa y, si me apuran, bastante más compleja”. El uso de manera indistinta de la denominación *terrorismo* sobre diversas conductas violentas, puede generar confusión en el estudio de este fenómeno, incluso al grado de pretender justificar ciertos hechos violentos, dependiendo de las circunstancias en las que tuvieron su origen. Es por ello la importancia de distinguir todas estas conductas y delimitarlas a su propio ámbito y determinar las características más comunes respecto al terrorismo contemporáneo.

La ausencia de una definición homogénea a nivel internacional no sólo puede causar diferencias en la concepción de este fenómeno, sino que puede tener impacto en la cooperación entre Estados para combatirlo. En un esfuerzo por acotar una definición sobre terrorismo, en la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad<sup>119</sup>, llevada a cabo del 8 al 11 de marzo de 2005 en la ciudad de Madrid, se insistió de nuevo en el tema (Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio) y se llegó a reconocer que el terrorismo es:

---

<sup>117</sup> V. gr., podemos mencionar algunos de los magnicidios más conocidos, tales como los cometidos en contra de Martin Luther King y J. F. Kennedy en los Estados Unidos, Mahatma Gandhi en la India, Luis Donaldo Colosio en México, Laurent Kabila en el Congo, Anwar El Sadat en Egipto, Giovanni Falcone y Aldo Moro en Italia, Yitzhak Rabin en Israel, entre otros.

<sup>118</sup> M. Avilés, *Criminalidad Organizada...op. cit.*, pp. 320 y 321; en el mismo sentido, José Manuel Lechado (*La globalización del miedo. La otra cara del terrorismo*, ed. Espejo de Tinta, Madrid, 2005, p. 26), quien afirma que “con el empleo indiscriminado de la palabra “terrorista” o “actos de terrorismo” se demoniza el adjetivizado (sic) y se consigue un fin propagandístico, pero no se contribuye a desvelar y delimitar la naturaleza de los hechos.”; también, Y. Fakhouri Gómez, *¿Qué es terrorismo? Un intento de ponerle sábana al fantasma*, ed. Ibáñez, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2017, p. 34.

<sup>119</sup> Puede consultarse el siguiente sitio web: <http://cumbre.clubmadrid.org/conferencias/informe-del-grupo-de-alto-nivel-sobre-las-amenazas-los-desafos-y-el-cambio.html> (15/06/2015); de igual manera, M. De la Luz Lima, “Las víctimas del delito y el abuso del poder...op. cit.”, p. 47.

- 1) Una conducta que de manera dolosa causa daño y lesión a la población civil por los motivos que sean.
- 2) Una estrategia para causar terror que se realiza de manera sucesiva como propaganda para manipular a otros para que hagan o dejen de hacer algo.
- 3) Todo acto terrorista es un crimen, pero no todo crimen es un acto terrorista.

Por su parte, la UNESCO recomendó que la referencia al terrorismo no debe ser asociada a grupos específicos, personas o estados determinados; sino que se establezca que cualquier ataque violento que se realice indiscriminadamente contra población civil merece un castigo<sup>120</sup>. Dicha advertencia sigue sin dar un punto de partida concreto, pues la UNESCO alude a cualquier ataque violento que se realice indiscriminadamente contra población civil, lo que limita la esencia de lo que se entiende por terrorismo contemporáneo, y nuevamente genera confusión con otras actividades criminales violentas que atacan indiscriminadamente a la población civil, como puede suceder en una guerra de guerrillas<sup>121</sup>, o como el caso de grupos xenófobos o racistas, quienes han atacado indiscriminadamente a la población civil en diversas circunstancias, pero sin tintes netamente políticos, más bien como actos de odio<sup>122</sup>.

Entonces, como propone SCHMID<sup>123</sup>, una definición más precisa puede ser de mayor ayuda que una amplia que esté abierta a múltiples interpretaciones; para este autor, el criterio se apoya en función de los métodos empleados, sin dejar lugar a la retórica como medida de legitimación. Si bien se han firmado diversos tratados internacionales para mejorar la colaboración entre gobiernos y cuerpos de seguridad en la lucha

---

<sup>120</sup> M. De la Luz Lima, "Las víctimas del delito y el abuso del poder...*op. cit.*, p. 6.

<sup>121</sup> Como bien lo señala Ana Prieto (*Todo lo que necesita...op. cit.*, pp. 32-36), a diferencia de muchos autores que equivalen la guerra de guerrillas al terrorismo, la guerrilla es un diminutivo de "guerra". Que si bien la guerrilla como forma de sublevación y combate han existido desde siempre, se diferencia del terrorismo por tratarse de un ejército irregular que lucha contra las fuerzas regulares de un estado, aspirando a derrotarlas; mientras que el terrorismo, rara vez se ilusiona con infligir una derrota militar a un ejército regular estatal.

<sup>122</sup> "Tres muertos durante la jornada de caos desatada en Charlottesville por una manifestación racista", en: Diario *El País* (13/08/2017); "El ataque en Charlottesville puede considerarse terrorismo interno, según el Secretario de Justicia", en: Diario *El Mundo* (14/08/2017); también, D. Gascón, "Los Nazis, nuestros hijos de puta", en: revista electrónica Letras Libres, México, 15 de agosto de 2017. Artículo que puede ser consultado en el sitio web <http://www.letraslibres.com/espana-mexico/politica/los-nazis-nuestros-hijos-puta> (16/08/2017).

<sup>123</sup> A. P. Schmid, "Defining Terrorism: The Response Problem as a Definition Problem", en: VV.AA., *Western responses to terrorism*, Alex. P. Schmid and Ronald D. Crelinsten (ed.), Frank Cass Publishers, New York, p. 40.

antiterrorista, no se ha avanzado hacia una legislación verdaderamente global sobre qué es terrorismo y quiénes son terroristas. Sin embargo, el planteamiento de definir el terrorismo en función de los métodos empleados, parece otra vez que *queda corto* -valga la expresión, en términos de que los elementos constitutivos son más amplios, y, sobre todo, que el terrorismo es un fenómeno más complejo y profundo, en el que los métodos empleados son sólo uno de los elementos que lo constituyen.

En todo caso, SCHMID diferencia entre diversas áreas de discurso de la definición de terrorismo. La primera de ellas es el contexto académico, en el que se supone que se pueda debatir con libertad sobre el terrorismo. La segunda área de discurso es la gubernamental, cuyas definiciones tienden a ser vagas y deliberadamente amplias<sup>124</sup> para servir a los intereses del Estado en el momento y la forma en que sea necesario: es fácil argumentar que se sirven de esta vaguedad para poder declarar exentos de este juicio los actos de violencia que ellos mismos promueven. En tercer lugar, el discurso sobre el terrorismo que se observa en la escena pública es, en gran parte, un reflejo diluido y fragmentado de la cobertura que los medios de comunicación dan a los atentados, y con frecuencia es más susceptible a las reacciones emocionales y psicológicas ante la descripción que se hace de los actos de terrorismo. SCHMID<sup>125</sup> señala es:

“[...] un método para causar ansiedad que consiste en realizar acciones violentas repetidas que es empleada por individuos, grupos o elementos estatales (semi) clandestinos por razones políticas, criminales o de idiosincrasia, y en el que las víctimas directas de la violencia no son –a diferencia de los casos de magnicidio o asesinato político– el objetivo final. Los blancos humanos inmediatos de la violencia se eligen en general o bien de forma selectiva (por representar o simbolizar algo) o bien aleatoriamente entre la población atacada, y sirven para generar un mensaje. Entre terroristas (organización), víctimas potenciales y objetivos finales se emplean procesos de

---

<sup>124</sup> J. Horgan, *Psicología del Terrorismo, Cómo y porqué...op. cit.*, p. 49, citando el trabajo de Thackrah, “Terrorism: A definition Problem”, en el que se menciona: “El importante ensayo de THACKRAH complementa este debate señalando que, con la eliminación de palabras como ‘generalmente’ o ‘normalmente’ en las definiciones, se impide que se interpongan opiniones personales y subjetivas. Si, en cambio, nos centramos en los métodos concretos empleados por los terroristas, como defiende SCHMID, se abren muchas posibilidades para alcanzar un consenso internacional”.

<sup>125</sup> A. P. Schmid, “Defining Terrorism: The Response Problem...op. cit.”; P. Gilbert, *Terrorismo, Nacionalismo, Pacificación...op. cit.*, pp. 21 y ss.; A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, p. 22.

comunicación a base de amenazas o de violencia con el fin de manipular al objetivo final (audiencia), haciéndolo blanco del terror, de exigencias o de la atención pública, según se posean fines intimidatorios, coercitivos o propagandísticos”.

Al final, y una vez analizadas las diversas definiciones antes señaladas, no se llega a un consenso de cómo debemos comprender el fenómeno terrorista, y menos aún el terrorismo contemporáneo, que si bien, algunos autores parten en sus propias definiciones del método empleado, otros lo hacen de los sujetos que participan en ella, o simplemente desde su propia óptica de los hechos.

## **2.2. Elementos básicos para describir el fenómeno *terrorismo***

El Tribunal Supremo de España recoge los principales elementos que se han señalado del terrorismo (acción violenta, intención de infundir terror a un sector de la sociedad, alcanzar un fin político, entre otros de menos jerarquía), representadas por ese carácter cambiante en ciertas épocas y territorios. La configuración de los tipos penales se realiza por relación a nociones conceptuales específicas: terrorismo, banda armada, grupos terroristas, organizaciones terroristas, para dar vida a una sola constante: “fenómeno terrorista” que, como señala la STS 338/1992, de 12 de marzo, conlleva un desafío a la esencia misma del Estado democrático.

Como antecedente, se puede mencionar que, en la conferencia de Varsovia de noviembre de 1927, se intentó unificar la doctrina existente y se definió como el empleo intencional de cualquier medio capaz de hacer correr un peligro común. Pero no es hasta la Convención de Ginebra de 1987 que nace una fórmula más o menos precisa y que en el artículo 1.2., menciona: “se entiende por terrorismo los actos criminales contra el Estado y cuyo fin o naturaleza es la de provocar el terror contra personalidades determinadas, grupos de personas o en el público”.

Solo para consideración al tema, hasta la aprobación de la Decisión Marco sobre la Lucha contra el Terrorismo del Consejo de la Unión Europea (2002/475/JAI), de 13 de junio de 2002, el problema había sido abordado más desde el punto de vista procesal que material; incluso, anteriormente el fenómeno del terrorismo había sido poco considerado, y el problema era planteado en otras disposiciones de manera limitada, como las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de

1999<sup>126</sup>, que hacía referencia a la formación de equipos entre autoridades estatales para la investigación, sin especificar qué tipo de conductas eran consideradas como terrorismo. No obstante, la Decisión Marco que la modifica (2008/919/JAI), publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 9 de diciembre de 2008, y que posteriormente fue derogada por la Directiva (UE) 2017/571<sup>127</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, introducía las penas mínimas de los delitos relativos a grupos terroristas o ligados a sus actividades. Como un primer esfuerzo, en el artículo 31, inciso e), del Tratado de la Unión Europea<sup>128</sup> de 1997, se estableció que la Acción Común sobre cooperación judicial en materia penal incluiría la adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas.

Se ponía en manifiesto la necesidad de contar con esos mínimos legales sobre los que trabajar en esos ámbitos que venían a constituir la preocupación de la UE, pero se destacaba la necesidad de contar con esos criterios básicos para poder abordar definitivamente a nivel internacional, ámbito donde puede encontrarse una respuesta más efectiva al problema. Pero, es en el Tratado de Lisboa<sup>129</sup>, en el artículo 69 B, que sustituye al anterior artículo 31, adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlos, según criterios comunes. Entre dichas infracciones se encuentran el terrorismo y la delincuencia organizada.

Ahora, la Directiva (UE) 2017/571 del PE considera aproximar en mayor medida en los Estados miembro la definición de delitos de

---

<sup>126</sup> Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Apartado C, fracción IX, párrafo 43: “Debe sacarse el máximo provecho de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros al investigar la delincuencia transfronteriza en cualquier Estado miembro. El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se creen sin demora equipos conjuntos de investigación tal como se contempla en el Tratado, como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo. En ese sentido, las normas que se establezcan deberán permitir que, si procede, en dichos equipos participen representantes de Europol en calidad de apoyo. Se puede consultar el siguiente sitio web: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm) (16/09/2019).

<sup>127</sup> DOUE de 31 de marzo de 2017.

<sup>128</sup> Versión Consolidada, DOCE de 10 de noviembre de 1997.

<sup>129</sup> El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01), DOCE de 17 de diciembre de 2007.

terrorismo, de delitos relacionados con un grupo terrorista y de delitos relacionados con actividades terroristas, de modo que abarque de manera más exhaustiva las conductas asociadas, en particular para los combatientes terroristas extranjeros y el financiamiento del terrorismo.

SCHMID y JONGMAN en el libro *Political Terrorism*<sup>130</sup> citan 109 definiciones de terrorismo obtenidas de los más destacados expertos y académicos en la materia. En ellas, los elementos recurrentes, en orden estadístico de aparición son: actos violentos (en el 83.5% de las definiciones); fines políticos o política (65%); miedo, con gran énfasis al terror (51%); amenaza (47%); efectos psicológicos y reacciones anticipadas (41.5%); discrepancia entre el objetivo y la víctima (37.5%); acción intencional, planeada, sistemática y organizada (32%); métodos, estrategia y tácticas de combate (30.5%). De tal forma, se pueden tomar las características más comunes en torno al fenómeno terrorista para delimitarlo en contraposición con sus figuras análogas (magnicidio, guerrilla, movimiento de liberación o delito político).

Partiendo de ello, SCHMID<sup>131</sup> mide los niveles (estudio) del terrorismo analizando bases de datos en particular, a partir de la concentración de datos de las diferentes organizaciones terroristas, sus acciones, sus formas de operar, las causas que persiguen, etcétera, que le permitieran establecer categorías comunes y aplicables para todos los casos; con el objetivo de facilitar el análisis de las tendencias y como memoria ampliada para el analista, que le permitiera descubrir las pautas subyacentes del terrorismo; comparar las campañas terroristas entre países y a lo largo de los tiempos; generar cálculos de probabilidades de las futuras actividades terroristas; efectuar correlaciones estadísticas con otros fenómenos que pueden ser las causas particulares o las causas concomitantes; o las consecuencias del terrorismo.

Cuando las diversas bases de datos se estudian, se comprueba que entre ellas hay diferencias considerables acerca de lo que constituye un acto terrorista, lo que resulta de la confusión existente y que explica de cierta manera la falta de definición homogénea de lo que es terrorismo. Algunas

---

<sup>130</sup> A. P. Schmid and J. A. Jongman, *Political Terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature*, Center of International Affairs, Harvard, 1988, pp. 5 y 6; asimismo, se hace referencia en: De la Luz Lima, Ma. "Las víctimas del delito y el abuso...*op. cit.*", p. 46.

<sup>131</sup> A. Schmid, "Estadística sobre el Terrorismo: dificultades de medir las tendencias del terrorismo mundial", en: RFDS, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre 2004, p. 55.

bases de datos<sup>132</sup> incluyen las actividades de las guerrillas, otras, los ataques contra personal militar en tiempos de paz. Asimismo, SCHMID demuestra la correlación entre pobreza y terrorismo. Señala que una causa del terrorismo citada con frecuencia es la existencia de la pobreza; pero, de acuerdo con sus datos estadísticos sobre unos 70 países, se deduce que la correlación directa entre pobreza y terrorismo en el plano nacional es bastante baja. Pero en comparación con los niveles respecto a los derechos humanos en los distintos Estados, se puede apreciar que la correlación es más alta “violaciones a los derechos humanos y terrorismo”. Entonces, no hay correlación relevante entre pobreza y terrorismo, pero sí la hay en un alto nivel en cuanto a violaciones a los derechos humanos y su relación con la actividad terrorista. Estos indicadores, las causas que generan el surgimiento del terrorismo y las diferencias que existen en los distintos países, contribuyen a la dificultad para encontrar una definición homogénea.

Es posible inferir que la pobreza no es factor determinante para la generación de actos terroristas, pero sí para la incorporación de sujetos en condiciones precarias a los grupos terroristas, pues encuentran ahí una importante fuente de ingresos, respeto, formar parte de un grupo criminal que puede ser escuchado y ser tomado en cuenta; en otras palabras, brinda a estos sujetos un sentido de pertenencia. Aunque hoy en día, se han detectado que los terroristas (principalmente de la organización EI) reclutan a jóvenes de todos los medios y clases sociales.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> A. Schmid (*Estadística sobre el Terrorismo...op. cit.*, pp. 57 y 58) puntualiza que entre las diversas bases de datos sobre incidentes terroristas o informes sobre incidentes encontramos: Sociedad RAND; Terrorismo Internacional: características sobre los sucesos terroristas (ITERATE); Estados Unidos de América, Departamento de Estado; Tecnología de Comunicaciones: aplicaciones e investigaciones básicas (COBRA); El terrorismo en Europa occidental: datos relativos a los sucesos (TWEED); Instituto Memorial Nacional RAND para la prevención del Terrorismo (MIPT); Servicios Mundiales de Inteligencia (PINKERTON); Servicios de inteligencia de carácter técnico y operacional sobre investigaciones terroristas (TRITON), soluciones de gestión aleatoria.

<sup>133</sup> Dounia Bouzan (“Los jóvenes franceses de la Yihad”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS? ...op. cit.*, pp. 71-75) señala que: “Antes, los terroristas reclutaban más a lo que se denomina *jóvenes frágiles*, sin padres ni puntos de referencia, marcados por el fracaso escolar, sin ninguna esperanza social, con problemas familiares y que viven en barrios difíciles o con carencias. Hoy ya no es el caso. Los reclutadores han refinado tanto sus técnicas de adoctrinamiento que logran llegar a jóvenes de todos los medios y clases sociales, incluyendo a alumnos muy aplicados del barrio XVI de París”.

Elementos de definición de las bases de datos sobre los incidentes terroristas	Sociedad RAND	Instituto Memorial Nacional de RAND para la prevención del terrorismo	Terrorismo Internacional: características de los sucesos terroristas. (ITERATE)	Estados Unidos de América, Departamento de Estado	Tecnología de las comunicaciones: aplicaciones e investigaciones básicas (COBRA)	El terrorismo en Europa occidental: datos sobre los sucesos (TEWEED)	Servicios Mundiales de Inteligencia Pinderton	TRITON, soluciones de gestión aleatoria
Violencia, fuerza		X	X	X	X	X	X	
Política		X	X	X	X		X	
Miedo, terror exagerado			X		X	X	X	
Amenaza			X		X		X	
Efectos (psicológicos y reacciones previstas)	X		X					
Diferenciación entre víctimas y objetivos			X			X		
En proyecto; planificada, sistemática; acción organizada	X	X	X	X	X	X	X	
Método de combate; estrategia; táctica					X		X	
"Fuera de la norma"; en infracción de normas aceptadas; sin limitaciones humanitarias								
Coerción, extorsión; inducción al cumplimiento	X					X	X	X
Aspectos de publicidad	X					X		
Arbitrariedad; impersonal; carácter aleatorio; indiscriminación								
Civiles; no combatientes; neutrales, desconocidos como víctimas		X		X	X			
Intimidación							X	
Grupo, movimiento organización como perpetradores		X	X	X				X
Aspecto simbólico; demostración respecto a otros		X	X	X	X	X		
Imposibilidad de calcular, imposibilidad de predecir; carácter inesperado del suceso violento								
Carácter clandestino; carácter encubierto		X		X	X			

Carácter repetitivo; carácter serial, o carácter de campaña de violencia		X	X
Criminal			
Demandas hechas a terceras partes	X		

Cuadro. 1. Elementos de las definiciones de trabajo sobre el terrorismo<sup>134</sup>

El cuadro 1. ilustra los elementos comparativos de las definiciones acerca de cierto número de bases de datos sobre el terrorismo.

A pesar de que existen pocas bases de datos estadísticas sobre el terrorismo, en la mayoría de las investigaciones sobre el tema, se ha desaprovechado la información que estas bases contienen. De acuerdo con SILKE<sup>135</sup>, los artículos raramente contienen estadísticas y cuando aparecen, es aproximadamente cinco veces más probable que sean solamente descriptivas.

De dicho cuadro, se pueden determinar las características más comunes del fenómeno terrorista, siendo éstas las más coincidentes entre las bases de datos sobre incidentes terroristas o informes sobre: violencia, fuerza, política, terror, miedo y acción organizada.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que de las conclusiones de LAMARCA<sup>136</sup> y BUENO<sup>137</sup>, se afirma que la definición de terrorismo gira en torno a tres cuestiones básicas: la violencia como medio, el terror como resultado y la finalidad política perseguida. A su vez, cuando han intentado precisar lo que significa la violencia, dichos autores dan mayor énfasis en los medios utilizados, principalmente los explosivos o en general los

<sup>134</sup> Fuente de la obra de Schmid ("Estadística sobre el Terrorismo...*op. cit.*, pp. 59 y 60), que a su vez se puede obtener: RAND: Sociedad RAND, Washington, D.C., Estados Unidos de América, abril de 2001; Instituto Memorial Nacional RAND para la prevención del terrorismo; Terrorismo Internacional: ITERATE, Edward F. Mickolus, Todd Sandler y Jean M. Murdock, eds. *International Terrorism in the 80's: A Chronology of Events, vol. II, 1984-1987* (Ames, Iowa, Estados Unidos de América, Iowa University Press, 1989), p. XIII; Departamento de Estados de los Estados Unidos: *Patterns of Global Terrorism, 2001*. La definición empleada proviene del título 22 del Código de los Estados Unidos, sección 2656f d); Tecnología de la Comunicación: aplicaciones e investigaciones básicas (COBRA): Frank Shanty y Ray Picquet, *International Terrorism 1998: An anual "Events Data", Report* (Collingdale, Pennsylvania, Estados Unidos de América, Diane Publishing, 2000), p. 6; también, E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, p. 59.

<sup>135</sup> A. Silke, "The Devil you know: continuing problem with research on terrorism, the terrorism and political violence", vol. 13, núm. 4 (2001), p. 11.

<sup>136</sup> C. Lamarca Pérez, *Tratamiento jurídico del terrorismo*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1985, pp. 35 y 55.

<sup>137</sup> F. Bueno Arús, "Principios generales de la legislación antiterrorista", en: RFDUC, núm. 11, 1986, p. 136.

catastróficos; y en cuanto a la alarma o temor en la población, la conciben como resultado de los medios utilizados.

La definición policial del FBI se asemeja a la denominación de terrorismo expuesta en el *Terrorism Act 2000* del Reino Unido, es: “la realización o la amenaza de realizar una acción que tenga por finalidad influir al gobierno o intimidar al público o parte de él y ello con el propósito de promover una causa política, religiosa o ideológica...”<sup>138</sup>. Para la legislación inglesa, es el uso de la violencia con fines políticos, incluyendo cualquier uso con el propósito de atemorizar a la población o a cualquier parte de la misma, y lo cierto es que después, los listados de delitos de terrorismo no sólo se refieren a *actos de violencia* o de *amenaza* de la misma, sino también a acciones que afectan la logística o a aspectos organizativos, y que tampoco se limitan a las consecuencias sobre las personas sino que hacen referencia a determinados daños contra la propiedad y robo, “fijándonos únicamente en la definición tres son elementos esenciales de la misma, la violencia o la amenaza de la misma, el propósito de atemorizar a la población y la finalidad política”<sup>139</sup>. Lo que nos motiva aún más a perfilar un concepto que atienda estas particularidades.

En cuanto a los Estados Unidos, la doctrina oficial, el FBI define al terrorismo como el uso ilegal de la fuerza o la violencia contra las personas o la propiedad para intimidar al gobierno, a la población civil o a un sector de la misma en la búsqueda de objetivos políticos o sociales, es decir, que sus elementos principales son: la violencia, el propósito de intimidación y la finalidad política o social.

Entonces, de las definiciones ofrecidas por algunas organizaciones internacionales, literatura especializada, legislaciones nacionales e internacionales y de los diversos expertos mencionados y bases de datos de investigación, podemos adaptar al presente trabajo de investigación tres elementos esenciales más comunes e importantes del concepto de terrorismo, a decir: acción violenta, intención de infundir terror a un sector

---

<sup>138</sup> Texto del *Terrorism Act 2000*, del Reino Unido 2001, disponible en página web [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_2000001\\_en\\_1#Legislation-Preamble](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_2000001_en_1#Legislation-Preamble) (16/09/2019); además, José García San Pedro (“*Terrorismo: Aspectos...op. cit.*”, pp. 154 y 155) señala que: “en cuanto al orden interno, las legislaciones de los diferentes países generalmente tampoco proceden a una definición del terrorismo, situación sobre la cual hay que hacer dos excepciones: la de la legislación inglesa y la doctrina oficial de los Estados Unidos”; también, E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, p. 59.

<sup>139</sup> C. Walker, *The prevention of terrorism in British Law*, Manchester University Press, Manchester, 1986, p. 4.

de la sociedad (en este caso a la población civil en general) y finalmente, alcanzar un fin político.<sup>140</sup>

En cuanto al resto de los elementos, un análisis respecto de las diversas definiciones, tanto doctrinales como legislativas que sobre el terrorismo se ha intentado, demuestra que se encuentran en la fórmula mencionada (violencia, terror o miedo, fin político)<sup>141</sup>, incluida la amenaza de la violencia que no es más que un producto de la planificación de la misma, fórmula que, siendo más amplia y detallada, implica concreción, sin perder por ello generalidad.

### **2.2.1. Acción violenta**

El terrorismo es un hecho expresivo de violencia, casi siempre indiscriminada, que durante la historia ha sido visto en sus más variadas formas de expresión y crueldad, por lo que se constituye así tanto en el ámbito interno como en el mundial, en una vía abierta a todo acto violento, degradante e intimidatorio y aplicado sin reserva o preocupación moral alguna.<sup>142</sup> El terrorismo ordinariamente incluye la amenaza o uso real de violencia *no convencional*, espectacular, que viola los usos sociales aceptados y que se diseña con el propósito de golpear en forma tal de obtener una publicidad e infundir terror. En general, los terroristas no observan en forma alguna “las reglas de combate” (tal como las establecidas la Convención de Ginebra respecto al tratamiento de los prisioneros de guerra o del establecido en propio Estatuto de Roma); no existe virtualmente límite alguno sobre el grado y el tipo de violencia que están preparados a ejercer.<sup>143</sup>

MONTERO<sup>144</sup> define la violencia como “una manifestación compleja de la conducta social humana que se configura alrededor de expresiones en un

---

<sup>140</sup> Vid., R. H. Ward, “Aspectos económicos del terrorismo...*op. cit.*”, p. 24; además, A. Serrano, *Sobre el terrorismo: una reflexión contra la impunidad*, ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 31 y 32.

<sup>141</sup> L. Napoleoni, *Yihad...op. cit.*, p. 21; M. Capita Remezal, “Terrorismo y principio de justicia universal”, en: VV.AA., *El principio de Justicia Universal. Fundamento y límites*, Perea Cepeda, Ana Isabel (Dir.), Tirant lo Blanch, México, 2012, pp. 352-378; también, M. Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*, ed. Colex, Madrid, 2004, p. 60, en el que hace mayor hincapié a la violencia organizada con finalidad política.

<sup>142</sup> Espasa, *Diccionario Jurídico*, México, 1999, 2ª edición, p. 256; también, Y. Fakhouri Gómez, *¿Qué es terrorismo? ...op. cit.*, pp. 99-102.

<sup>143</sup> F. S. Pearson y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales...op. cit.*, p. 406; también, Vid., E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, pp. 35-43.

<sup>144</sup> A. Montero Gómez, “Psicología de la inteligencia contraterrorista”, en: VV.AA., *Terrorismo global. Gestión de información y servicios de inteligencia*, Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel Ángel (coords.), Plaza y Valdés, Madrid, 2007, pp. 13 y 14.

triple sistema de respuesta: fisiológico-emocional, cognitivo y conductual-motor". Pero, concretamente respecto a "la violencia sistemática que estructura el terrorismo, se puede afirmar que el conocimiento es mucho menos extenso y definitivo en la empresa de dilucidar los determinantes de la conducta terrorista, carencia que se puede extender al estudio de los radicalismos políticos de acción violenta [...] El terrorismo representa una de las expresiones de la violencia que refleja la articulación de una conducta de homicidio sistemático engarzada en estructuras mentales específicas puestas al servicio de la justificación del patrón de agresiones".<sup>145</sup> Perspectiva que incorpora el componente emocional y psicológico.

Para PONTARA<sup>146</sup>, con la violencia terrorista se pretende: a) reclamar la máxima atención sobre determinadas condiciones que interesa sacar a la luz, dando la máxima difusión al mensaje y propagando la necesidad de la lucha armada (función de propaganda); b), la moral y la voluntad de lucha de estragos cada vez más amplios de la población, en definitiva, aumentar la conciencia revolucionaria (función catalizadora); c), desenmascarar al adversario en cuanto que le obliga a mostrar el otro lado de la máscara de la democracia formal, detrás de la cual se oculta y gracias a lo cual logra obtener vasto apoyo en la población que no tiene nada que ganar, siguiendo su juego (función de desenmascaramiento en países de régimen democrático), y por último; d), polarizar la lucha de clases obligando al enemigo a tomar medidas represivas e impopulares de tal manera que le hagan presentarse como un enemigo implacable y cruel (función de polarización y aceleración).

Ahora, como se menciona en líneas anteriores podemos advertir que de acuerdo con SCHMID y JONGMAN, el 83,5% de las definiciones<sup>147</sup> de diversos expertos en el tema sobre terrorismo consideran la violencia como un elemento básico para su definición en un primer término. Así también, encontramos la misma característica en las legislaciones nacionales y en los tratados internacionales en materia de terrorismo donde, algunas

---

<sup>145</sup> *Ibid.*; además, Eduardo González Calleja (*El laboratorio del miedo...op. cit.*, p. 43) quien refiere que, para algunos autores, el terrorismo se distingue de otras formas de violencia política por las perturbaciones psicológicas que provoca en un grupo de individuos o en la sociedad en conjunto.

<sup>146</sup> Pontara, *Violenza e terrorismo. Il problema della definiciones e della giustificaciones*, pp. 83 y ss., citado en: J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos Criminológicos...op. cit.*, p. 140.

<sup>147</sup> De igual manera, W. Laqueur (*The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction*, Nuevo York, 1999, p. 6), ha recabado más de 100 definiciones que intentan precisar y aclarar el concepto de terrorismo, del que haya sólo como términos de coincidencia la violencia y la amenaza de violencia.

mencionan la palabra *violencia*, mientras que otras, la sustituyen<sup>148</sup> por actos violentos en un listado de conductas antisociales consideradas generalmente como homicidio, tortura, secuestro, lesiones o daños. Sin embargo, en concordancia con lo expuesto en la tesis doctoral de CARRAZCO<sup>149</sup>, se debe aclarar por qué usar algunos términos y no otros para hacer referencia a la violencia en la definición de terrorismo. A decir de CARRAZCO, *acción violenta* es una fórmula que sintetiza y comprende la heterogeneidad de conductas que desarrollan los terroristas, lo cual no ocurre en otras formulaciones, establecidas en instrumentos internacionales<sup>150</sup>, como los denominados “actos criminales<sup>151</sup>”, puesto que referir “actos criminales” puede abarcar también las conductas antijurídicas de injurias, calumnias, estafas o fraudes o falsificación de documentos; términos que se encuentran muy alejados de la definición de terrorismo y de violencia, mucho más de la intención de causar miedo a un sector de la sociedad; es decir, que la utilización del término *acción violenta* es lo suficientemente amplio como para contener toda la variedad de hechos que las organizaciones terroristas suelen llevar a cabo, así como los que en un futuro puedan desarrollar evitando dar una definición excesivamente extensa e inoperante. En esta esfera se podría considerar el papel de las redes con manifestaciones emergentes de ciberterrorismo, materia de estudios aún en consolidación.

Cuando se habla de “acción violenta<sup>152</sup>”, se hace también referencia a la “violencia moral”. Las víctimas de terrorismo no sólo sufren daño físico sino también moral o psicológico<sup>153</sup>; el sufrimiento generado a quien no

---

<sup>148</sup> V. Gr., la Decisión Marco Europea 2002/475/JAI, sobre la Lucha contra el Terrorismo, de 13 de junio de 2002.

<sup>149</sup> Pedro Carrazco (*Definición del Terrorismo...op. cit.*, p. 300) menciona que la fórmula de “acto criminal” se ha utilizado por ejemplo en el art. 2 de la III Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal (Bruselas de 26 al 30 de junio de 1930); en el art. 1 de la Convención de Ginebra, de 16 de noviembre de 1937; o, en el título 18, capítulo 113 b), sección 2331, apartados 1 y 5 del Código de los EU.

<sup>150</sup> M. De la Luz Lima, “Las víctimas del delito...op. cit.”, p. 45.

<sup>151</sup> Una definición propuesta por la ONU en 1999 entendía al terrorismo como actos criminales, cuyos objetivos eran provocar un estado de terror, que estaban cualesquiera que fueran las circunstancias, injustificados con independencia de las consideraciones, que podían ser de índole política, filosófica, racial, étnica, religiosa o de otro tipo. También, *vid.*, F. G. Rodríguez Magariños, *La Lucha contra el Terrorismo en la Sociedad de la Información...op. cit.*, p. 31.

<sup>152</sup> *Vid.*, J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, pp. 119 y ss.

<sup>153</sup> Como ejemplo, la persona que presencia un atentado terrorista, del cual sale ilesa, pero percibe la gravedad destructiva y de muerte del ataque, como quienes se encontraban a metros del *World Trade Center* de NY el 11 de septiembre de 2001, o en la terminal del Metro de Atocha en Madrid (11-M) el día de las explosiones a los vagones del transporte metro, los cuales perdieron a sus familiares o amigos. Otro ejemplo admisible presenciar la muerte de

padeció daños físicos en un ataque terrorista, suele tener grandes repercusiones en aspectos psicológicos que se traducen en una serie de vivencias angustiosas, humillantes e indignantes, así como incertidumbre, lo que desemboca en la fórmula: “miedo” o más allá de eso, “terror”<sup>154</sup>, tal y como sucedería en la víctima directa (en la que recae la lesión). Por ello, señalar “acto violento” y no una lista de conductas (homicidio, lesiones o daños) da una respuesta jurídica más amplia para esta característica del terrorismo.

De acuerdo con RODRÍGUEZ<sup>155</sup>, en consecuencia, cuando hablamos de *acción violenta* o *violencia* lo hacemos también en cuanto a *agresividad*, puesto que significa: “actuar o responder violentamente, acometer a alguien para causarle un daño (ya sea físico o psicológico)”. El término también se utiliza para denotar una tendencia hacia el poder y la dominación, al control de individuos o grupos, en ocasiones tratando a los demás como simples objetos útiles para llegar a una meta.

Entonces, partiendo de que violencia deriva de lo que es *agresión*, al hablar de *actos violentos* en el terrorismo podemos excluir de dicho término la *violencia hacia las cosas* (por ejemplo, daños a las vías de comunicación, de transporte, de sistemas de energía) y no así hacia los humanos, ya que el objetivo de causar un daño es hacia la población, el efecto *miedo* se dirige a ellas —causar violencia psicológica o moral, por lo menos, en caso de no ser dañado físicamente o ser posible afectado—, ya que el hecho de hacer explotar un coche o un edificio es con la única intención —aunque sea objetivo indeterminado— de causar lesiones a las personas o por lo menos generar un daño psicológico: *miedo*. Son actos que amenazan o ponen en peligro la vida, la integridad física y la libertad de los individuos. Por sí solo, dañar objetos inertes (puentes o carreteras) no corresponde a un ataque terrorista en sí; sólo lo son cuando sí atentan

---

un rehén durante el secuestro de alguna aeronave, como fue “el caso *Entebbe*” en el que, en julio de 1976 un avión de la aerolínea Air France fue secuestrado en vuelo por extremistas palestinos y desviado a Uganda; comandos israelíes logran el rescate de los rehenes, en su mayor parte israelíes, en la ciudad de Entebbe, Uganda (*Vid.*, E. González Calleja, *El laboratorio del miedo...op. cit.*, pp. 43-52).

<sup>154</sup> De acuerdo con Pedro Carranza Jiménez (*Definición del Terrorismo. Una perspectiva sistémica...op. cit.*, p. 306) el contexto en que se producen daños materiales sin causar daños personales, puede permitir su calificación como violenta, si dicho contexto otorga a la acción un significado amenazador para sus propietarios o para toda la colectividad, que les haga temer que la próxima vez el ataque se dirija contra ellos personalmente, con lo que, bien porque se produzca una limitación personal o bien porque se trate de una humillación, se causa un *daño psicológico*, a quien en caso se pueda entender que es la víctima.

<sup>155</sup> L. Rodríguez Manzanera, *Criminología Clínica*, ed. Porrúa, México, 2008, p. 121.

contra la integridad de las personas<sup>156</sup>. Por tanto, la inclusión de actos de sabotaje contra objetos, como, por ejemplo, los oleoductos no parecen constituir un acto de terrorismo cuando ninguna persona ha quedado directamente afectada o la posibilidad de serlo es prácticamente nula. Sin embargo, como refiere SCHMID<sup>157</sup>, como quieran que esos actos los lleven a cabo a menudo grupos armados con miras a obtener por extorsión dinero de las compañías petroleras para su uso en la financiación, entre otros, de actos de terrorismo, hay cierta lógica operacional en el hecho de incluir esos actos auxiliares de extorsión criminal, así como otros de violencia política; aunque la obtención de recursos financieros mediante la violencia en las cosas para extorsionar a alguien, puede sonar más a la financiación del terrorismo.

Entonces, la acción violenta del terrorista es la elección hecha por él mismo para lograr sus fines. Pero cabe considerar también, que hay ciertos actos no violentos que se eligen como táctica, por ejemplo, la amenaza de un atentado terrorista, tal y como lo hacían los revolucionarios rusos del siglo XIX. Pero, esta elección de uso de violencia no siempre es parte de la táctica empleada: que una bomba mate gente puede ser contrario al efecto buscado, basta con que exista la posibilidad de hacerlo.<sup>158</sup>

### **2.2.2. Intención de infundir terror**

En primer término, por *miedo* se entiende perturbación angustiosa del ánimo por un riesgo o daño real o imaginario; recelo o aprensión que alguien tiene de que le suceda algo contrario a lo que desea<sup>159</sup>. Ahora, cuando hablamos de *terror*, nos referiremos a cosa o persona que produce muy intenso miedo<sup>160</sup>; espanto, pavor de un mal que amenaza o de un peligro que se teme, aunque con más precisión, para la ciencia psicológica, es una emoción cuyo espectro, desde los estados de contenido más concreto hasta los de mayor imprecisión, lo constituye el miedo, el temor, el terror, el pánico, la inseguridad, la angustia y la ansiedad. El terror puede

---

<sup>156</sup> También, José Sanmartín (*El terrorismo. Cómo es...op. cit.*, p. 22) expone que: “el atentado terrorista es un acto predeterminado cuyas víctimas directas pertenecen a la población no combatiente”, asimismo menciona que: “También debe hablarse de terrorismo cuando se atenta en tiempos de paz contra la vida de policías o militares no combatientes, aunque, como es obvio, les sea negado tal carácter por los terroristas”; A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, p. 24.

<sup>157</sup> A. Schmid, “Estadística sobre el Terrorismo...op. cit.”, p. 58.

<sup>158</sup> P. Gilbert, *Terrorismo, Nacionalismo, Pacificación...op. cit.*, p. 99; A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, pp. 24 y 25.

<sup>159</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, vigésima segunda edición.

<sup>160</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, vigésima segunda edición.

definirse como una intensa emoción de miedo o temor<sup>161</sup>. Ya lo menciona la STS 977/2012, de 30 de octubre, que, desde el plano psicológico, *terror* es un término clínico referido a un estado constante de miedo y pánico asociado con un nivel anormalmente alto de excitación psicológica. Se puede señalar que la finalidad del terrorista no es tanto matar, sino infundir terror en el ánimo de la audiencia, principalmente civil, víctima del atentado. Un acto terrorista no lo es porque produzca la muerte, sino porque aterroriza de manera indiscriminada<sup>162</sup>. El terrorista mata para aterrorizar a una audiencia<sup>163</sup> y, a través del terror que causa, pretende que la sociedad amedrentada fuerce cambios en el *statu quo*<sup>164</sup> o se mantenga. De ahí su nombre.<sup>165</sup> Entonces, el terrorismo no es sólo violencia; si así fuera, cualquier asesino o golpeador debería ser considerado terrorista<sup>166</sup>.

Como señala SANMARTÍN<sup>167</sup>, las víctimas directas son, pues, un mero instrumento para lograr el fin primordial al que responde el atentado terrorista: intimidar a todo aquel que observe directamente o tenga noticia del atentado terrorista. Cuanta más audiencia tenga el atentado, más cerca de alcanzar sus objetivos estará el terrorista; pues éste no pretende altas cifras de gente muerta, sino muchos observadores de sus acciones: mata a uno para aterrorizar a mil. Son esos mil que, ante el conocimiento del atentado, acaban creyendo que ellos podían haber sido la víctima, o que podrán serlo en un futuro.

Aunque el atentado a las Torres Gemelas del WTC de NY, el 11 de septiembre de 2001, y posteriormente los del 11 de marzo de 2004 en algunas

---

<sup>161</sup> F. Alonso-Fernández, *Psicología del terrorismo*, ed. Salvat, Barcelona, 1986, pp. 105-107.

<sup>162</sup> M. Avilés, *Criminalidad Organizada. Los Movimientos...op. cit.*, p. 331.

<sup>163</sup> En ese mismo sentido Jenkins ("The Future Course of International Terrorism", en: VV.AA., *Contemporary Research on Terrorism*, P. Wilkinson, y A. M. Stewart (eds.), Aberdeen University Press, 1987, p. 583) ha asegurado a menudo que muchos terroristas no quieren más que la atención de un gran número de gente, no su muerte; también, E. González Callejas, *Asalto al poder: la violencia política organizada y las ciencias sociales...op. cit.*, pp. 167 y ss.

<sup>164</sup> A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, p. 24.

<sup>165</sup> J. Sanmartín, *El terrorismo. Cómo es...op. cit.*, p. 23; en ese mismo sentido J. Horgan *Psicología del Terrorismo, Cómo y porqué...op. cit.*, p. 25.

<sup>166</sup> Ernesto Garzón Valdez (*El terrorismo político...op. cit.*, p. 6.) refiere "terrorismo y delito no son términos equivalentes: si bien es cierto que todo terrorista es un delincuente, no todo delincuente es un terrorista. La diferencia reside en que para el terrorista el delito siempre es un medio destinado a provocar temor no sólo en la víctima directa de su acto, sino en todo el grupo social al que la víctima pertenece. Y a este temor el terrorista atribuye una función *instrumental*: la de influir para que sus intereses (económicos, políticos, religiosos o sociales) sean satisfechos".

<sup>167</sup> *Ibíd.*; además, Y. Fakhouri Gómez, *¿Qué es terrorismo?...op. cit.*, pp. 84 y 85.

estaciones entre Guadalajara y Alcalá de Henares del Metro de Madrid<sup>168</sup>, cambia en parte lo aseverado por SANMARTIN<sup>169</sup>, ya que a la vez comenta que “dominan los terroristas que no matan a uno para aterrorizar a mil, sino que matan a centenares e, incluso, intentan matar a miles para aterrorizar a millones”<sup>170</sup>. Se vive con miedo en escenarios oscuros, aeropuertos repletos de gente<sup>171</sup>, rascacielos inciertos (después del 11-S), fronteras inquietas, estaciones de transporte riesgosas (en relación al atentado del 11-M y de los atentados al Metro de Moscú del 29 de marzo de 2010<sup>172</sup>), centros comerciales vulnerables y embajadas amenazadas<sup>173</sup>.

Entonces, la simple amenaza de atentados terroristas encuadra perfectamente en lo que se está llamando “violencia moral o psicológica”<sup>174</sup>. Es decir, los acontecimientos traumáticos, vividos de forma brusca que generan terror e indefensión, ponen en peligro la integridad física o psicológica de una persona y dejan a la víctima directa en una situación emocional que provoca que sea incapaz de afrontarlos con sus recursos psicológicos habituales. Más aún el daño psicológico<sup>175</sup> requiere ser evaluado también en cuanto a las víctimas indirectas de sucesos violentos, que son las personas que, sin estar directamente relacionadas por el atentado terrorista, sufren consecuencias por lo mismo.

---

<sup>168</sup> En el 11 M, planearon el atentado de modo que coincidiera con uno de los momentos de mayor afluencia de viajeros en trenes de cercanías con destino a Madrid. “Tres explosiones consecutivas se registraron esa mañana en las estaciones de trenes madrileñas de Atocha, Santa Eugenia y El Pozo del Tío Raimundo, todas de la misma línea de cercanías que cubre el recorrido Madrid Guadalajara”, Diario *El País* (11/03/04); F. Reinares, “Avatares del terrorismo yihadista en España”, en: RCRP, no. 250, enero/febrero de 2017, pp. 24-28.

<sup>169</sup> J. Sanmartín, *El terrorismo. Cómo es...op. cit.*, p. 23

<sup>170</sup> Alrededor de 3,000 muertos por el atentado terrorista en el WTC de NY, mientras que en los atentados del 11-M murieron 197 personas y más de 1400 resultaron heridas (“¿Qué tuvieron en común el 11-S y el 11-M?”, Diario *El País* -9/03/2016-).

<sup>171</sup> “EEUU endurece los controles de entrada al país”, Diario *El País* (04/01/2010).

<sup>172</sup> “Matanza terrorista en el metro de Moscú”, Diario *El País* (30/03/2010).

<sup>173</sup> “España, EEUU y Reino Unido, extreman las precauciones en Yemen por temor a un atentado de Al Qaeda”, Diario *El País* (03/01/2010). También, A. Roemer, *¿Qué hacer para combatir eficazmente...op. cit.*, 2006, p. 2.

<sup>174</sup> “Los terroristas en potencia necesitan solamente poseer el valor de una llamada telefónica, toda vez que se pueden amenazar con cualquiera de los actos indicados (violentos) y, si se les cree, logra el efecto deseado”, en: F. S. Pearson y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales...op. cit.*, p. 406.

<sup>175</sup> “El daño psicológico se refiere, por un lado, a las *lesiones psíquicas* agudas producidas por un hecho violento, que, en algunos casos, pueden remitir con el paso del tiempo, el apoyo social o un tratamiento psicológico adecuado; y por otro, a las secuelas emocionales que persisten en algunas personas de forma crónica como consecuencia del suceso sufrido y que interfiere negativamente en su vida cotidiana”, en: E. Echeburúa, P. Del Corral y P. J. Amor, “Nuevos enfoques terapéuticos del trastorno de estrés postraumático en víctimas de terrorismo”, en: RCS, vol. 15, núm. 3, 2004, pp. 273-292.

Para reforzar lo anterior, en un artículo publicado en la revista *Claves*<sup>176</sup>, GARZÓN señala que el resultado de la actividad terrorista es “la creación sistemática de un estado psicológico de temor generalizado”. Mientras que AVILÉS<sup>177</sup>, menciona que los efectos psicológicos del terrorismo son superiores a sus resultados físicos, porque deja una sensación en las personas de que en cualquier momento se podrían llevar a cabo acciones indiscriminadas, sorprendidas y del todo imprevisibles. Cualquiera persona está sometida a su amenaza y cualquiera puede ser el objetivo, en el momento más inesperado, de una acción violenta. Es decir, se podría pensar que el impacto psicológico del terrorismo se debe a su carácter intencionado e inesperado, contra cualquiera y en cualquier lugar por razones que escapan a toda lógica, y que, como dicha intencionalidad no aparece en los accidentes de tráfico, nunca podrían provocar el mismo miedo que el terrorismo.<sup>178</sup>

Aunque el número de muertes por atentados terroristas es relativamente menor a los sufridos en accidentes de tránsito terrestre o aéreos, homicidios intencionales o de agresiones sexuales, lo que aquí importa es que el fenómeno terrorista genera tal miedo en la sociedad, más que otra manifestación de violencia, por el desproporcionado impacto psicológico que consiguen provocar las organizaciones terroristas, no sólo en las víctimas directas sino en toda la sociedad, pues a diferencia de otras situaciones de violencia que llegan a ser mortales, el riesgo de un atentado terrorista es que puede afectar a una cantidad de personas mucho mayor, como los atentados de 9-11. Por ejemplo, en países con alto índice de atentados terroristas, sólo en 2003 murieron 52 personas en Riyadh, Arabia Saudita; en Casablanca, Marruecos 45 muertos; Jakarta, Indonesia 12 muertos; en Estambul, Turquía, 69 muertos.<sup>179</sup> De dichos datos observamos en comparación con las muertes por accidentes viales, o siquiera aéreos, que son relativamente menores frente a otro tipo de muertes violentas.

Por otra parte, de acuerdo con el estudio de IGLARSH<sup>180</sup>, quien comprobó que los ataques terroristas en las zonas de la cuenca mediterránea habían provocado las siguientes consecuencias:

---

<sup>176</sup> E. Garzón Valdez, *El terrorismo político. Una propuesta...op. cit.*, p. 4; M. Avilés, *Criminalidad Organizada...op. cit.*, p. 323.

<sup>177</sup> M. Avilés, *Criminalidad Organizada...op. cit.*, p. 324.

<sup>178</sup> W. Kip Viscusi y R. J. Zeckhauser, “Sacrificing civil liberties to reduce terrorism risk”. *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 26, no 2 y 3, marzo-mayo 2003, p. 99, citado en: P. Carrasco Jiménez, *La Definición del Terrorismo...op. cit.*, pp. 417 y 418.

<sup>179</sup> X. Raufar, *Al Qaeda: A Different Diagnosis...op. cit.*, p. 11.

<sup>180</sup> R. H. Ward, *Aspectos económicos del terrorismo...op. cit.*, p. 26.

- Grecia perdió una cantidad en concepto de ingresos del turismo estimada en 100 millones de dólares en 1995.
- Italia comunicó que las pérdidas de ingresos en concepto comercial se estimaban en 800 millones de dólares en 1986.
- Egipto comunicó una pérdida para el turismo estimada en 500 millones de dólares en 1986.

Otro ejemplo es NY, después de los atentados del 11 de septiembre, en ese mismo año 2001 el costo estimado de pérdidas relacionadas a viajes aéreos, hoteles y empresas privadas se estimó en 100,000 millones de dólares.<sup>181</sup>

Esto nos indica que las zonas geográficas con alto índice de ataques terroristas pueden reducir en número de ingresos por turismo, en virtud de ser víctima potencial de un ataque de esta índole.<sup>182</sup>

Por su parte, también, países como Túnez registraron un descenso de las visitas de turistas de un 21,9%, de enero a junio de 2015 con respecto al año 2014, a consecuencia de los atentados terroristas del 18 de marzo de ese año en el Museo del Bardo. También los atentados en junio de 2015 a un hotel español afectaron el turismo en los siguientes meses.<sup>183</sup>

Podemos denotar que las pérdidas por conceptos de turismo, hospedajes y viajes aéreos<sup>184</sup> fueron a consecuencia del miedo a las amenazas o sufrir atentados de actos de terrorismo. Los datos reflejados con anterioridad representan que las consecuencias del terrorismo no se miden por el número de víctimas directas que genera, pues si así fuera, otros peligros de nuestras sociedades de riesgo deberían provocar, como mínimo, el mismo miedo generalizado que el terrorismo.<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> Según un estudio publicado por la New York City Partnership (*Economic Impact Analysis of the September 11th Attack on New York*, resumen ejecutivo, Nueva York, 2001), las pérdidas por la economía neoyorkina derivadas del ataque del 11 de septiembre de 2001 podrían rebasar la cifra de 83,000 millones de dólares; también así lo señala, Norman Birnbaum en su artículo publicado "Once de Septiembre. Carta desde Washington", en: RCRP, no. 117, Noviembre de 2001, p. 18.

<sup>182</sup> De acuerdo con Ward ("Aspectos económicos del terrorismo...*op. cit.*, p. 26.) "un estudio longitudinal de las consecuencias del terrorismo para el turismo en España de 1970 a 1988 comprobó que un ataque terrorista podría 'espantar' a 140,000 turistas si se acumulan todas las consecuencias mensuales".

<sup>183</sup> "Al menos 37 muertos en un atentado en un hotel español en Túnez", Diario *El País* (26/06/2015).

<sup>184</sup> "Las aerolíneas y los hoteles caen en Bolsa con fuerza tras las explosiones", Diario *El País* (22/03/2016).

<sup>185</sup> P. Carrasco Jiménez, *La Definición del Terrorismo...op. cit.*, p. 418.

### 2.2.3. Fin político

Para llegar a una definición más adecuada de terrorismo, se deben utilizar los elementos capitales de dicho fenómeno, y que lo característico se encuentra en su estrategia instrumental. Como ya se ha mencionado, el terrorismo se compone de una serie de fases concatenadas<sup>186</sup>, que empiezan por una serie de actos de violencia, los cuales se dirigen a provocar un estado de miedo o terror en una gran parte de la sociedad. Una más de esta serie de fases de la estrategia terrorista es utilizar el miedo o terror que se haya podido infundir a la audiencia para alcanzar o realizar un fin político.<sup>187</sup>

El terrorismo siempre tiene un tinte político, que ataca a la población civil y causa fuertes efectos en la opinión pública<sup>188</sup> y utiliza la violencia desmedida o la amenaza de ésta como medio para lograr sus objetivos. De hecho, HORGAN<sup>189</sup> dice que, en términos generales, implica el uso o la amenaza de violencia como medio para alcanzar algún tipo de efecto dentro de un contexto político. Desde una perspectiva psicológica, la dimensión política del comportamiento terrorista quizá sea una característica importante incluso en los análisis más simples que diferencian entre terrorismo y otros tipos de delitos (como los homicidios u otros actos violentos cometidos por razones personales, desde la violación hasta los asesinatos de motivación sexual).<sup>190</sup> Es por lo que se dice que el terrorismo tiene un carácter evidentemente estratégico-instrumental en el proceso político y en el funcionamiento normal que de él se espera<sup>191</sup>. La forma de lograr estos fines por parte de los movimientos terroristas está determinada por una serie de factores, entre los que destaca la ideología de grupo y su disponibilidad de recursos, conocimientos y experiencia, entre otros<sup>192</sup>.

---

<sup>186</sup> J. L. González Cussac, "El Derecho Penal frente al terrorismo. Cuestiones y perspectivas", en: *Terrorismo y proceso penal acusatorio*, J. L. Gómez Colomer y J. L. González Cussac (Coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 72.

<sup>187</sup> García San Pedro (*Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, p. 119) menciona: "el terrorismo es un término que surge para denominar una determinada forma de ejercer la violencia, relacionada con la producción de terror, entendido este no en sentido técnico-psicológico, como una emoción concreta dentro del espectro de la escala numérica, sino en el más amplio de alarma, temor o inseguridad".

<sup>188</sup> J. J. De Olloqui, "Introducción: reflexiones en torno al terrorismo...op. cit.", p. 8; además, Y. Fakhouri Gómez, *¿Qué es terrorismo? ...op. cit.*, pp. 173- 179.

<sup>189</sup> J. Horgan, *Psicología del Terrorismo...op. cit.*, p. 25.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, p. 141.

<sup>192</sup> J. Horgan, *Psicología del Terrorismo...op. cit.*, p. 26.

No obstante, MERINO<sup>193</sup> no considera que el objetivo último del terrorismo sea únicamente político, sino que añade también objetivos como la imposición de ideologías o sistemas, o bien para alcanzar objetivos religioso, social, delictivo o de cualquier naturaleza. Esta apreciación no es del todo precisa, pues a final de cuentas, los aspectos que menciona MERINO son parte de la amplia dimensión política, pues se trata de imponer un orden determinado y una manera de funcionar de un Estado; excepto en el caso de las acciones delictivas, que precisamente son parte de su esencia y son generalmente un medio y no un fin de las organizaciones terroristas. Todo terrorismo es político porque si no contiene una carga política, será violencia, será conducta agresiva, será lo que sea, pero no terrorismo.<sup>194</sup> De ahí que no es una ideología ni una doctrina política, sino una forma de violencia política por diversos medios, utilizada por organizaciones, a través de sus miembros, de casi todos los ámbitos del *espectro político*; es decir, una estrategia violenta que puede ser utilizada por personas de muy distintas convicciones políticas.<sup>195</sup> Muchos son los factores por los que un grupo determinado comete actos de terrorismo, pueden ser: cuestiones religiosas, nacionalistas, separatistas o de simple oposición al gobierno de algún Estado, a fin de promover sus ideas, pero se superponen o añaden estos elementos al objetivo político el terrorismo. Factores que convergen algunas veces con situaciones de pobreza extrema y de violación a los derechos humanos, hambre, humillación desmedida, dominación o sometimiento, aunado al descontento de algunos individuos con la política exterior de algunas naciones.

No existe mucha objeción en que los factores por el que una organización terrorista comete atentados por cuestiones nacionalistas, separatistas, de oposición o defensa a las políticas (económicas, criminales, sociales, culturales, etcétera) de un gobierno o de algún Estado, o para defender alguna causa considerada justa o solidaria (defensa de las minorías, por ejemplo); todas ellas se encuentran dentro del espectro

---

<sup>193</sup> J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones...op. cit.*, p. 22.

<sup>194</sup> M. Avilés, *Criminalidad Organizada...op. cit.*, p. 328.

<sup>195</sup> W. Laqueur, *Una historia del terrorismo...op. cit.*, p. 35; además, Eduardo González Callejas (*Asalto al poder: la violencia política organizada y las ciencias sociales...op. cit.*, p. 167) menciona que “el uso del terror desde el punto de vista estratégico ha sido un método bastante común, y una de las armas más antiguas y extendidas en gran variedad de conflictos humanos de carácter violento, donde el terrorismo acostumbra a combinarse con otras formas de lucha. Pero si deseamos utilizar el término ‘terrorismo’ en un análisis politológico riguroso, deberíamos reservarlo exclusivamente a la descripción de un tipo de fenómeno violento específico y bien caracterizado, distinto de las otras formas de violencia política como la guerrilla, la guerra convencional, la insurrección o los motines”.

político. Pero quizá si se objete en algunos casos, cuando el acto terrorista es llevado a cabo por cuestiones religiosas.<sup>196</sup> En este sentido, pensar en que organizaciones terroristas como *Al Qaeda* o EI no persigan un fin político, me parece difícil de sostener. Es decir, el régimen religioso (fundamentalista), que intentan imponer estas organizaciones se basan en la “*Yihad Islámica*”, que plantea una forma de vida para todos los sujetos que formarían parte de esta comunidad, y que se establecen en el Corán, en el que en la teoría política islámica es Alá el máximo legislador y de él emana todo poder porque la soberanía misma reside en Dios.<sup>197</sup>

En el caso de *Al Qaeda* y EI, como organizaciones terroristas modernas más controversiales, mantienen una línea apocalíptica cuya meta esta en alcanzar la creación de un califato en todo el mundo e imponer la *sharía* bajo un sistema político teocrático.<sup>198</sup>

En ocasiones, los terroristas prescinden de atacar a víctimas simbólicas y arremeten directamente contra políticos por medio, por ejemplo, del magnicidio o los asesinatos políticos. La simplicidad de dicha dinámica hace posible concebir el terrorismo como una forma de “comunicación”: un medio violento, inmediato y básicamente arbitrario para alcanzar un fin político ulterior. Sin embargo, como ya se dijo, la intención magnicida no genera terror en la población, quizá indignación, pero no terror puesto que el ataque tenía un objetivo definido que es el personaje político, no la población civil, por tanto no se considera como terrorismo.<sup>199</sup> Como ejemplo, el asesinato de Aldo Moro, que si bien es cierto fue perpetrado por una organización terrorista, el acto en sí no generó pánico en la sociedad en general, quizá sólo, falta de certeza política en cuanto a las consecuencias del propio homicidio.

El contexto político del terrorismo lo distingue del mero comportamiento criminal, como un robo o un homicidio, que, si bien

---

<sup>196</sup> Y. Fakhouri Gómez, *¿Qué es terrorismo...op. cit.*, pp. 271 y 272.

<sup>197</sup> Como Julián López Muñoz (*Criminalidad organizada y terrorismo... op. cit.*, pp. 254 y 255.) señala: “el islamismo, no es sino una ideología socio política cuyo fin último se dirige a crear un Estado en el que la única ley aplicable sería la *sharía* o ley islámica, entendida como un código divino de conducta, y no leyes racionales creadas por el hombre. No plantea la separación entre lo religioso y lo estatal. Desde los inicios el islam no sólo es doctrina espiritual, sino que acompaña también la política a la religión y desde el principio mismo Mahoma se inviste no sólo de autoridad espiritual, sino también de autoridad temporal política. Es evidente que todo islamista es musulmán, igualmente no todos los musulmanes son islamistas”; “Uno de los factores distintivos particulares del yihadismo es la interrelación de la política con la religión como motor de la violencia que propugnan...” (*Ibid.*, p. 260); además, T. B. Jelloun, “El califato salvaje”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS? ...op. cit.*, pp. 21- 23.

<sup>198</sup> Y. Fakhouri Gómez, *¿Qué es terrorismo...op. cit.*, pp. 271-273.

<sup>199</sup> J. Horgan, *Psicología del Terrorismo...op. cit.*, pp. 26 y 27.

puede ser en todos sus aspectos tan espectaculares, de todas maneras, están basados principalmente en motivos que no son de orden político, esto es, en fines que no son de carácter público sino privado (fin de lucro)<sup>200</sup>, como por ejemplo el narcotráfico. El terrorismo se diferencia del crimen ordinario por su finalidad política, no lucrativa.<sup>201</sup>

Entonces, entendamos como fin político, lo que correctamente define CARRAZCO<sup>202</sup>, como:

“[...] cualquier intención relacionada con la materialización de una idea o modelo social. El contenido de estas peticiones varía enormemente, dependiendo de la organización terrorista y de su entorno geo-político, y podemos encontrar desde quienes pretenden cambiar o defender a ultranza un modelo de gobierno de un Estado (republicano, dictatorial, islámico o democrático); lograr la independencia o anexión a un tercer Estado de ciertos territorios de un país; acabar o mantener la dominación de un Estado sobre otro; el reconocimiento y respeto a una minorías o mayorías sus derechos fundamentales; hasta quienes buscan que se expulse o elimine de un territorio a una etnia diferente, o que se cambie una determinada política económica, social, interna o internacional”.

---

<sup>200</sup> F. S. Pearson y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales...op. cit.*, p. 406

<sup>201</sup> De acuerdo con Capita (“Terrorismo y principio...op. cit.”, pp. 356 y ss.) la finalidad de una organización terrorista es alterar la paz pública y subvertir el orden constitucional, que dentro del contexto que se habla, tiene un fundamento político. Por otra parte, la jurisprudencia se orienta en ese sentido; la Audiencia Nacional española en sentencia 30/2000, de 5 de junio, refiere al elemento subjetivo del delito, que configuran los tipos penales de terrorismo como de tendencia interna intensificada, puesto que el autor realiza las acciones con dolo, es decir, con el ánimo de buscar la subversión al orden constitucional y alterar la paz pública. Si no existiese esa intención de subversión al orden constitucional, tampoco hablaríamos de un delito de terrorismo, ya que si no se realizan las acciones con ese fin, no se puede calificar como terrorista y habría que subsumirlas en los tipos comunes, por muy graves que sean.

<sup>202</sup> P. Carrasco Jiménez, *La Definición del Terrorismo...op. cit.*, p. 475; por su parte García San Pedro (*Terrorismo: Aspectos Criminológicos y Legales...op. cit.*, pp. 140 y 141), señala en concordancia con Jiménez Carrasco, que en relación con el terrorismo encontramos las siguientes formas de las funciones de violencia política terrorista: “provocar las represiones de la fuerza colonizadora (EOKA y otros movimientos similares); propaganda por la acción (anarquista); provocación de la represión indiscriminada del Estado para deslegitimizarlo (Bakunin); desgaste del gobierno y aislamiento de sus dirigentes (*Narodnaia Voila*); proclamación de la insurrección (Lenin); captación o neutralización de la población e interdicción de la posibilidad de información del enemigo (Mao); propaganda armada (*Marighella*); conquistas, impacto o influencia en la opinión pública (grupos contemporáneos); provocación en el caso terrorismo negro, etcétera...”.

Existe una poderosa resistencia psicológica a aceptar el hecho que el terrorismo no es una ideología, ni la manifestación de una ideología, sino un *modus operandi*, una estrategia de la que se pueden servir todos los grupos del espectro político, e incluso los que están fuera de él; por lo que es considerado por algunos un caso especial del “principio de acción” basado en la “provocación”<sup>203</sup> que encontramos en los más diversos contextos de poder.<sup>204</sup> Por su parte, SIRSELOUDI<sup>205</sup> refiere que los actos de terrorismo son ataques violentos de motivación política llevados a cabo por agentes no estatales contra objetivos civiles; ataques con un propósito principalmente comunicativo, a diferencia de las tácticas militares o de guerrilla; y, ataques con intención de “provocar” una reacción exagerada del oponente que, a su vez, suele utilizarse para justificar el empleo de la violencia.

En referencia a lo anterior, este principio de acción basado en la *provocación* es una forma más de manifestación ante la opinión pública y la justificación de los actos terroristas; el terrorista con sus actos violentos y brutales busca regularmente la reacción por parte de la opinión pública que queda ofuscada por el miedo. Así también, la reacción violenta por parte del Estado, pues si la respuesta a ésta es desproporcionada —desmedida e ilegal— habrá conseguido uno de sus objetivos, pues se ubicaría al Estado en el mismo plano ético de los terroristas<sup>206</sup>. Es por lo que esta “provocación” es accesoria a la ideología criminal del terrorista. Si

---

<sup>203</sup> Con la llegada de la democracia a España, la estrategia de acción-reacción dejó de ser útil a los terroristas de la organización vasca ETA, puesto que las respuestas a la violencia eran proporcionadas, legitimadas y nunca dirigidas a la población en general. Por ello, ETA abandonó formalmente su estrategia de desencadenar el levantamiento del pueblo vasco contra el Estado para pasar a otra en la que la derrota del Estado ya no se consideraba posible y se recurría a la violencia para desarrollar una guerra de desgaste que forzase al Estado a negociar las condiciones de la independencia del País Vasco (*Vid.*, N. Serra, “Guerra y Terrorismo...*op. cit.*”, p. 36); por su parte la STS 977/2012, sostiene que, si el mensaje revolucionario no tiene suficiente éxito en las masas para rebelarse, se intenta obligar al aparato estatal a que inicie por su lado el proceso de auto-destrucción, mediante el principio de acción-represión. Así, el principio de provocación, consiste en poner en escena para el público un cambio de papeles: hacer del agresor el agredido y viceversa.

<sup>204</sup> W. Laqueur, *La Guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*, Esteve Ferrán (trad.), ed. Destino, Barcelona, 2003, p. 300.

<sup>205</sup> M. Sirseloudi. “Detección temprana de campañas terroristas”, en: RFDS, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, nos. 1 y 2, diciembre 2004, pp. 71-89.

<sup>206</sup> Un claro ejemplo es la utilización directa y sistemática del ejército en la lucha de Israel contra el terrorismo palestino, puesto que el ataque militar a núcleos urbanos y las inevitables y numerosos víctimas civiles del empleo de armamento de guerra cohesionan a la población palestina con los partidarios de la violencia y con los terroristas (N. Serra, “Guerra y Terrorismo...*op. cit.*”, p. 36); también, “Los ataques israelíes contra Gaza y Ramala dejan tres muertos y cien heridos”, *Diario El País* (3/12/2001).

el Estado no reacciona “adecuadamente”<sup>207</sup> corre el riesgo de aparentar debilidad e incompetencia, y dicha visión creará incertidumbre a la población, acabando con la sensación de seguridad y certeza jurídica<sup>208</sup>, base de todo Estado de Derecho. Normalmente el Estado, para intentar ocultar su frustración por la inseguridad generada, busca una reacción sobredimensionada<sup>209</sup>, exagerada de los hechos, lo que prolifera erróneamente un mejor “caldo de cultivo” para el desarrollo de futuras actividades subversivas, lo que puede generar un mayor número de simpatizantes hacia la causa terrorista.

---

<sup>207</sup> “Las consecuencias de la existencia de grupos terroristas en diversos lugares generan el impedimento del ejercicio de libertades individuales, altera el normal funcionamiento de las instituciones y dificulta el tratamiento de los asuntos, toda vez que perturba el adecuado funcionamiento de la sociedad civil. La reacción adecuada del Estado dependerá de la situación a intervenir y de los costes económicos y humanos que genere. Entre las opciones que generalmente se presentan, se encuentran: negociar con los terroristas, (que generalmente no se recomienda por que hace ver al Estado como un ente débil, a merced de la delincuencia), la contravención propagandística (que puede interpretarse como un paliativo ante el problema, habida cuenta que solamente pretende evitar la identificación de la causa terrorista con la víctima además de que ha quedado de manifiesto que muchos medios carecen de conocimientos en el tema, lo que les resta objetividad), incentivar la reinserción social (que es un medio tardío, pues necesita antes desmembrar la organización y capturar a los terroristas, con importantes riesgos y costos elevados)”, en: F. Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo...op. cit.*, pp. 131-166.

<sup>208</sup> Un ejemplo de ello, “en junio de 2004, el Tribunal Supremo de los EEUU decidió la suerte de dos ciudadanos estadounidenses que habían sido encerrados en una prisión militar porque así lo había ordenado el presidente, si bien las circunstancias específicas de cada caso eran bien distintos. El primero de ellos, Yasir Hamdi, es binacional: ciudadano estadounidense por nacimiento, saudí por naturalización, tras haber residido en Arabia Saudí desde que era niño. Hamdi fue capturado por las tropas estadounidenses en el campo de batalla en Afganistán. Las circunstancias concretas en que se produjo el arresto son objeto de disputa. Los abogados de Hamdi sostienen que su patrocinado era un trabajador humanitario poco experimentado que estaba en el lugar equivocado en el momento equivocado. Por su parte, el gobierno federal aportó una declaración jurada en la que se afirmaba que Hamdi era estrecho colaborador de Al Qaeda y que estaba integrado en una unidad militar de los talibanes; si bien a la declaración no se acompañó prueba convincente alguna”, en: B. Ackerman, “Terrorismo: esto no es una guerra...*op. cit.*”, p. 52.

<sup>209</sup> “José Padilla fue detenido a su llegada al aeropuerto internacional de Chicago. Al anunciar con bombo y platillo la detención de un ‘combatiente enemigo’, el entonces Secretario de Justicia Ashcroft no afirmó que Padilla, a diferencia de Hamdi, hubiera luchado en un campo de batalla ‘tradicional’. Por el contrario, justificó el arresto afirmando que de esa manera se había desarticulado una trama terrorista cuyo objetivo era hacer estallar una bomba radioactiva. Pese a la gravedad de los cargos, Ashcroft negó a Padilla el derecho de defenderse ante un jurado, arguyendo que el presidente tenía facultad para decidir unilateralmente el arresto de todo aquel a quien designara como ‘combatiente enemigo’. Ashcroft declaró en una emisión televisiva de cobertura nacional que la administración tenía gran cantidad de pruebas que justificaban la decisión: que Padilla tenía vínculos estrechos con Al Qaeda, y que en su condición de agente preparaba atentados terroristas en EEUU contra civiles inocentes. Pero a los pocos días la administración retiró las acusaciones de dimensiones apocalípticas que había hecho, y se reconoció que las pruebas que se alegaban tener no eran tan sólidas como se había dicho” (*ibid.*).

Es por lo que, de acuerdo con TAYLOR y HORGAN<sup>210</sup>, los atributos del éxito en un conflicto político no se miden necesariamente a partir de objetivos de tipo militar, sino psicológico, y la provocación de respuestas de ansiedad entre la audiencia del conflicto sirve claramente para cumplirlos. Tomando en cuenta la teoría defensiva que expone GILBERT en su obra<sup>211</sup>, los blancos principales de la guerra son los *combatientes*, pues son ellos los que constituyen una amenaza para la seguridad propia. Lo que legitima el ataque a los combatientes, pero no a los civiles, es que los primeros son obstáculos para las metas militares propias, mientras que los otros no.

---

<sup>210</sup> Taylor y Horgan, en su obra *Future Developments of Terrorism in Europe* (citado en: J. Horgan, *Psicología del Terrorismo, Cómo y porqué...op. cit.*, p. 51), refieren que se ha debatido la posibilidad de que las tácticas terroristas vaya a ser un elemento cada vez más importante en las estrategias bélicas de los Estados. Tácticas como la de los francotiradores en Bosnia estaba condicionada por la geografía de los Balcanes (que, para un ejército, dificulta las intervenciones militares a gran escala); pero las facciones combatientes adoptaron tácticas terroristas debido a su efectividad. La capacidad de las tácticas para sembrar el miedo, un objetivo psicológico mucho más difuso, ilustra cómo puede aumentar el nivel de brutalidad en una guerra convencional hasta producir efectos que tradicionalmente no se han asociado de forma explícita a las guerras convencionales.

<sup>211</sup> P. Gilbert, *Terrorismo, Nacionalismo, Pacificación...op. cit.*, p. 31.

## Capítulo II Globalización, terrorismo y delincuencia organizada

El terrorismo se ha convertido en una actividad habitual en nuestros días. Es tema prioritario de las agendas políticas de los países democráticos. Como se mencionó en el capítulo anterior, existen factores que han favorecido la actividad terrorista como la nueva revolución tecnológica de las comunicaciones y de la informática; la integración de Japón, China y otros países asiáticos a los mercados occidentales, entre otros; la disolución de fronteras con la apertura de zonas comerciales o liberación económica; son factores que ha contribuido en la internacionalización de la delincuencia.<sup>212</sup> En otras palabras, lo que envuelve principalmente el concepto *globalización*<sup>213</sup> (económica, principalmente, aunque también lo es cultural, jurídica, política y social) es lo que ha provocado estos cambios tan dinámicos, que son aprovechados por las organizaciones terroristas en su aproximación a la delincuencia organizada.<sup>214</sup> Es decir, la globalización,

---

<sup>212</sup> P. Andreas, “Crimen trasnacional y globalización económica”, en: VV.AA., *Crimen trasnacional y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Mats Bernal y Mónica Serrano (comps.), Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 66 y ss.

<sup>213</sup> En ese sentido Roberto Bergalli (“Libertad y seguridad: Un equilibrio extraviado en la Modernidad tardía”, en: VV.AA., *El Derecho ante la globalización y el terrorismo*, M.G. Losano y F. Muñoz Conde (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 67 y ss.) hace referencia, desde el punto de vista semántico, que la palabra globalización ha adquirido un significado trascendente pese a su desconocimiento como sustantivo en las lenguas europeas más difundidas. Que consiste idiomáticamente, en un neologismo pese a tener un uso de enorme difusión y su traducción en todas esas lenguas –castellano, inglés, alemán, italiano, etcétera- ha adquirido connotaciones casi exclusivamente vinculadas a la expansión de un sistema de desarrollo de la economía la cual, precisamente porque esa expansión está conquistando al mundo, se califica como global, adjetivo que si es reconocido por los diccionarios para calificar substantivos que así son tomados en conjunto. Por otra parte, en el seno de las ciencias económicas, Martínez Buján Pérez (“La dimensión internacional del Blanqueo de Dinero”, en: VV.AA., *El Fenómeno de la internacionalización de la delincuencia económica*, Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, núm. 61, Madrid, 2004, p. 182), señala que cuando se habla de globalización (económica), se alude al “proceso por el cual economías nacionales se integran progresivamente en el marco de la economía internacional, de modo que su evolución dependerá cada vez mas de los mercados internacionales y menos de las políticas económicas gubernamentales”; también, G. Ritzer, *Teoría Sociológica Moderna*, 5ª edición, ed. Mc Graw Hill, Madrid, 2002, pp. 535 y ss.

<sup>214</sup> L. Ruiz Rodríguez y G. González Agudelo, “El factor tecnológico en la expansión del crimen organizado”, en: VV.AA., *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración... op. cit.*, pp. 7-9; M. Serrano, “Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad”, en: VV.AA., *Crimen trasnacional y seguridad internacional...op. cit.*, pp. 46 y ss.; I. Sánchez García de Paz, “Armonización penal en la Unión Europea: la criminalidad organizada”, en: VV.AA., *Armonización penal en Europa*, José Luis de la Cuesta Arzamendi, Ana Isabel Pérez Machío y Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena (dirs.), European Inklings (EUi), núm. 2, San Sebastián, 2013, pp. 391-394; además, J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, p. 25.

como bien lo menciona LÓPEZ<sup>215</sup>, trajo consigo una nueva forma de organización de la sociedad y cuando ésta se reorganiza, también lo hacen los grupos criminales, con lo que la delincuencia organizada se ha convertido en el fondo misterioso de la modernización.

El fenómeno terrorista, como los expertos en el tema han señalado, ha evolucionado desde épocas distantes. Pero no es hasta la antesala del final de la Guerra Fría que el terrorismo encuentra en una economía globalizada la oportunidad de un desarrollo financiero inusitado para lograr sus fines. Después de un largo proceso histórico en el que queda evidenciado que cualquier movimiento de carácter terrorista se ha visto en la necesidad de obtener una gran cantidad de recursos económicos para sostener su actividad, no es hasta la consolidación de los modelos económicos actuales, en donde las avanzadas técnicas comerciales y vehículos financieros complejos, favorecen su desarrollo a nivel mundial. La naturaleza global de los actuales modelos económicos facilita la actividad terrorista particularmente durante y a finales de la Guerra Fría y su ulterior fragmentación<sup>216</sup>, en la que el capitalismo se consolida como modelo económico hegemónico.

La globalización aparece como el punto de inflexión que marca la redefinición del escenario estratégico, entendido éste como el conjunto de intereses, riesgos y amenazas que afectan a la seguridad, defensa de los Estados y de las organizaciones internacionales.<sup>217</sup> El proceso globalizador en el campo de la economía mundial tiene lugar en el momento en que no existieron grandes obstáculos que detuviesen el movimiento de capitales y mercancías. Las fronteras de los Estados y los muros divisorios de éstos (ej. el Muro de Berlín) que separaron diferentes sistemas de dominación, impidieron que la previsión marxiana de *El Manifiesto Comunista* pudiera

---

<sup>215</sup> J. López Sánchez, “La delincuencia organizada como amenaza estratégica”, en: VV.AA., *La criminalidad organizada*, Juan José González Rus (dir.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2013, p. 339.

<sup>216</sup> Vid., L. Napoleoni, *Yihad...op. cit.*, pp. 17-20; J. Pulido, “Las respuestas de la inteligencia norteamericana ante la amenaza terrorista” en: VV.AA., *Terrorismo global...op. cit.*, pp. 56-58.

<sup>217</sup> José López Sánchez (“La delincuencia organizada...op. cit.”, pp. 336 y 337), señala que: “la Globalización se ha convertido en el eje de los análisis estratégicos, porque fomenta los riesgos que afectan por igual a las sociedades de todas las naciones, riesgos que estaban lejos y totalmente fuera de nuestro entorno y que en la actualidad están en nuestras mismas puertas”; también, *cfr.*, *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States*, 2001, sec. 2, 2.3.6, pp. 14 y 15. El documento puede ser consultado en el sitio web:

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/Report2001E.pdf> (01/08/2016).

cumplirse ante la celeridad asignada a la internacionalización del capitalismo.<sup>218</sup>

Por lo anterior, para los países occidentales principalmente, la consecuencia es que la lucha contra el terrorismo internacional tendrá que librarse cada vez más en el terreno económico, pues el sistema económico internacional en rápido crecimiento genera un complejo entramado financiero que confronta dos modelos, uno dominante (capitalismo occidental) y otro de carácter insurgente (la economía del terror)<sup>219</sup>. La necesidad de obtener una importante financiación para que los grupos terroristas puedan cometer sus acciones está justificada por las necesidades de logística e infraestructura que su propia dinámica demanda como consecuencia de la globalización del terrorismo. Como señala PULIDO<sup>220</sup>, no se puede contar con los mismos medios para cometer atentados terroristas exclusivamente dentro de las fronteras de un estado que “exporta” estas acciones a nivel internacional.

Es de destacar el papel que juegan las organizaciones terroristas dentro de los mercados financieros. La globalización ha supuesto que muchas de estas organizaciones funcionan como empresas multinacionales, en tanto que mantienen “filiales” en la mayoría de los países por medio de células durmientes u operativas y empresas *tapadera* gracias a la facilidad que propicia el funcionamiento de las operaciones financieras, derivado del desarrollo de las comunicaciones y la tecnología informática. La globalización ha facilitado el surgimiento de protagonistas no estatales con capacidad de actuación global, como lo fue primero *Al Qaeda* y luego el Estado Islámico. De ahí, la gran combinación letal: globalización, terrorismo y delincuencia organizada.

### **1. El terrorismo y su aproximación con la delincuencia organizada**

Al igual que el término *terrorismo*, el fenómeno de la delincuencia organizada sería difícil de definir<sup>221</sup>. Sin embargo, es importante

---

<sup>218</sup> R. Bergalli, “Libertad y seguridad: Un equilibrio extraviado...*op. cit.*, p. 68.; también, M. Moreno Hernández, “Política Criminal y Globalización”, en: VV.AA., *Derecho penal y globalización*, ed. Porrúa, México, 2001, XIII, pp. 349 y ss.; *cfr.*, L. Zúñiga Rodríguez, “Criminalidad Organizada, Derecho Penal y Sociedad. Apuntes para el Análisis”, en: VV.AA., *El desafío de la criminalidad organizada*, N. Sanz Mulas (coord.), ed. Comares, Granada, 2006, p. 58.

<sup>219</sup> L. Napoleoni, *Yihad...op. cit.*, p. 20.

<sup>220</sup> J. Pulido, “Las respuestas de la inteligencia...*op. cit.*, pp. 55 y 56.

<sup>221</sup> M. Serrano, “Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional...*op. cit.*, pp. 28 y ss.; M. Levi, “Liberación y crimen financiero trasnacional”, en: VV.AA., *Crimen trasnacional y seguridad internacional...op. cit.*, p. 86; E. A. Fabián Caparros, *El delito de blanqueo... op.*

profundizar en el estudio de su conformación, sus métodos de operación, las motivaciones o las formas de adecuación de estas organizaciones delictivas, para poder contar con una visión más completa del problema y evitar así confusiones con los diferentes significados. De acuerdo con ZÚÑIGA<sup>222</sup>, los antecedentes más recientes de este concepto se remontan a la ley estadounidense *Organized Crime Control Act* de 1970.<sup>223</sup> Posteriormente, la noción de criminalidad organizada, empezó a ser utilizada en legislación y jurisprudencia italianas, y ya para mediados de los años 70, frente a la extensión de secuestros de personas y el crecimiento de los grupos terroristas, es que se empiezan a dar regulaciones especiales al respecto. Los estudiosos y los operadores de justicia internacional engloban en el término *criminalidad organizada* a grandes grupos que utilizan los métodos de las mafias: extorsión, tráfico ilegal, violencia, corrupción pública y privada, secuestro, entre otros delitos.<sup>224</sup> Es importante advertir como el concepto *delincuencia organizada*, de acuerdo con CERINA<sup>225</sup>, se ha entendido al día de hoy de forma indistinta como *crimen organizado*, *delito organizado*, *delincuencia* o *criminalidad organizada*, que, si bien son expresiones muy cercanas entre sí, no son perfectamente equivalentes, al menos desde el plano teórico. Por ello, se parte de lo que los doctrinistas y la norma penal comparada refiere al respecto.

---

*cit.*, pp. 34 y ss.; J. L., Guzmán Dalbora, “El terrorismo como...*op. cit.*, p. 408; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 45 y 46.

<sup>222</sup> L. Zúñiga Rodríguez, “Criminalidad Organizada, Derecho Penal y Sociedad... *op. cit.*, p. 43.

<sup>223</sup> Cabe señalar, como refiere Giorgio Darío Cerina (“La lucha contra la delincuencia organizada: notas desde el derecho penal sustantivo y referencias al agente encubierto como medio de investigación extraordinario en una perspectiva interna y supranacional”, en: AA.VV., *Dos décadas de reformas penales*, Nieves Sanz Mulas (coord.), ed. Comares, Granada, 2008, pp. 148 y ss.), que el hecho de que exista una pluralidad de personas que se asocia para cometer delitos ha suscitado una fuerte alarma social a la que el Estado ha respondido de forma contundente mediante el Derecho penal. A pesar que de que Laura Zúñiga referencie al *Organice Crime Control Act* de 1970, se encuentra un primer antecedente al tema en el Código napoleónico de 1810, en el artículo 265 que establecía: “toda asociación de malhechores contra las personas o las propiedades es un crimen contra la paz pública”; mientras que su artículo 266 aclaraba que “este crimen existe por el solo hecho de organización de bandas o de correspondencia entre ellas y sus jefes y comandantes o de convenios que se apuntan a rendir cuentas o a hacer distribución o reparte de productos de malas acciones”. Por su parte, también señala como referencia histórica el Código Penal Español de 1822, sancionaba “toda reunión o asociación de cuatro o más personas mancomunadas para cometer, juntas o separadamente, pero de común acuerdo, algún delito o delitos contra las personas o contra las propiedades, sean públicas o de particulares”.

<sup>224</sup> L. Zúñiga Rodríguez, “Criminalidad Organizada, Derecho Penal y Sociedad... *op. cit.*, p. 43; también, I. Sánchez García de Paz, *La Criminalidad Organizada. Aspectos Penales, Administrativos y Policiales*, Madrid, ed. Dykinson, Madrid, 2005.

<sup>225</sup> G. D. Cerina, “La lucha contra la delincuencia organizada...*op. cit.*, pp. 146-148.

LEVI<sup>226</sup> menciona que el término *crimen organizado* describe en general un grupo de personas que actúan unidas a largo plazo para cometer delitos o crímenes a cambio de ganancias.

Pero no podemos dejar a un lado que crimen organizado o delincuencia organizada es algo más que una simple reunión de personas con el propósito de cometer delitos graves (entre éstos, el terrorismo) para ganar dinero. El concepto estricto de delincuencia organizada necesita el complemento de otros indicadores, que vendrían a darle un estatus distinto a la de una simple asociación criminal.<sup>227</sup> Para el Derecho español, de acuerdo con el artículo 515 del Código Penal, la asociación para delinquir constituye una forma de asociación ilícita punible; sin embargo, como lo menciona SÁNCHEZ<sup>228</sup>, la caracterización del crimen organizado, no establecida legalmente, ha sido efectuada por la doctrina y la jurisprudencia en torno a tres rasgos:

- 1) Se requiere que estemos ante una pluralidad de personas reunidas para cometer delitos, requiriéndose como mínimo por lo general en la doctrina tres personas; incluso la jurisprudencia ha admitido sólo dos.

---

<sup>226</sup> M. Levi, "Liberación y crimen financiero transnacional", en: VV.AA.: *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad...op. cit.*, p. 90.

<sup>227</sup> Cabe señalar -como ocurre en México y es tipificado en su Código Penal- las diferencias entre asociación delictuosa, delincuencia organizada y pandillerismo. Las asociaciones delictuosas tienen como característica principal la reunión de tres o más personas, que puede contar una jerarquía entre sus miembros, como elemento contingente que puede o no ocurrir, es decir, no es necesaria esa distribución jerárquica entre sus miembros, ya que lo fundamental es la prueba de disposición temporal indefinida de esa agrupación ilícita consistente en el propósito de delinquir, aunque finalmente no sucedan los actos delictivos, motivo por el cual es considerado como un delito de peligrosidad; en consecuencia, lo que se pretende hacer entender es que la asociación delictuosa, como el pandillerismo, son delitos no tan evolucionados como la delincuencia organizada, pues a pesar de las características antes mencionadas, estos delitos son meramente de peligro, pues no es necesario que se consume algún delito, basta con la agrupación de los miembros con el objeto de delinquir. En cambio, la delincuencia organizada con sus miembros -más de tres obviamente- con una jerarquía dentro de la misma, permanencia indefinida para su existir, y que han cometido actos delictivos con anterioridad encaminados a la obtención de un lucro, utilizando los medios idóneos como la tecnología, los conocimientos (algunos de ellos son profesionistas) y, sobre todo, las lagunas legales que existen, producen el éxito criminal deseado. *Vid.*, S. García Ramírez, *Delincuencia Organizada, Antecedentes y Regulación Penal en México*, ed. Porrúa, México, 2005; así como, V. Magro Servet, "Una Apuesta por la Creación de Juzgados contra la Delincuencia Organizada", en: *Diario La Ley*, año XXVIII, núm. 6843, de 18 de diciembre de 2007; I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 27 y 28.

<sup>228</sup> I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 29 y 30; M. A. Núñez Paz, "Criminalidad, capital y corrupción. Orígenes delincuenciales y precisiones contemporáneas", en: VV.AA., *I Congreso de prevención y represión del blanqueo de dinero*, Miguel Abel Souto y Nielson Sánchez Stewart (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 266-280.

- 2) Deben estar interrelacionadas entre sí mediante una cierta estructura organizativa.
- 3) Es precisa cierta permanencia, esto es, que el acuerdo sea duradero y no meramente ocasional.

En este sentido, SÁNCHEZ<sup>229</sup> plantea que una organización criminal requiere la concertación de varias personas para *la comisión de delitos* (principalmente graves, aunque ella no lo menciona, simplemente señala “delitos”, al igual que LEVI), con cierta organización, estabilidad y permanencia del acuerdo. Por su parte, AVILÉS<sup>230</sup> la define en sentido estricto como aquella actividad organizada, profesional, que tiene por objeto precisa y expresamente el cometer delitos de manera clara y directa, y centra sus actividades en conductas tipificadas en el ordenamiento penal. LÓPEZ<sup>231</sup>, entiende como organización criminal “aquella asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un período de tiempo y que actúe de manera concertada con el fin de cometer delitos [...] con independencia de que esos delitos constituyan un fin en sí mismo o un medio de obtener beneficios patrimoniales y, en su caso, de influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública”. Dicho autor añade que las organizaciones criminales exigen que sus miembros estén estructurados mediante un sistema de “división de funciones”, es decir, de especialización delictiva.

Los autores citados establecen diversas coincidencias dentro de las definiciones que desarrollan respecto a la delincuencia organizada, tales como: pluralidad de personas, estructuras organizativas y permanentes, pero siempre con el propósito de cometer delitos. Algunos, como AVILÉS, omiten ciertos elementos como la permanencia temporal, así como el número de sus integrantes (algunos señalan 2 o más, otros 3 o más) y la jerarquización entre sus miembros, o que se trata de la comisión de delitos graves. Asimismo, como se explicará más adelante, algunos expertos omiten señalar un elemento fundamental que puede ser la intención última de una organización criminal: obtener un beneficio económico indebido.

Únicamente se describen algunas definiciones en el ámbito de la dogmática jurídica, como ejemplo de la diversidad de elementos con la que se construyen. Por eso, es complejo llegar a una definición doctrinal homogénea, que presenta diferencias en algunos casos con las descritas en los textos legales internacionales y nacionales como se podrá advertir más

---

<sup>229</sup> *Ibíd.*

<sup>230</sup> M. Avilés, *Criminalidad organizada...op. cit.*, p. 262.

<sup>231</sup> *Ibíd.*

adelante. No obstante que no sea el objetivo del presente trabajo plantear una definición única, sí es importante analizar los aspectos más relevantes del fenómeno criminal desde las distintas ópticas (doctrinal, legal y jurisprudencial) para su mejor comprensión, en tanto que mantiene una vinculación con los delitos de terrorismo.

A pesar de las diversas definiciones planteadas en el ámbito doctrinal, en el Derecho Internacional, en el seno de la ONU, se ha alcanzado finalmente un acuerdo sobre la definición de *grupo delictivo organizado*. Ésta se desprende de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>232</sup>, la cual señala: "...grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material...". De ahí se advierte, tal como omitieron algunos de los doctrinistas citados, que los delitos que se comenten tendrán la categoría de graves con un fin de lucro determinado. Esta definición permitió ser un referente importante para las legislaciones de los Estados y las decisiones jurisprudenciales, puesto que representa el primer consenso internacional más importante respecto a los grupos criminales organizados.<sup>233</sup>

Cabe mencionar que el Consejo de Europa, a través de la Recomendación REC (2001) 11 del Comité de Ministros sobre principios directrices en la lucha contra el crimen organizado, así como en el Informe del CE sobre la situación del Crimen Organizado en Europa de 2004, enfatiza una definición formal con base en 4 características obligatorias<sup>234</sup>:

---

<sup>232</sup> Aprobado por la resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se abrió a la firma de los Estados miembros en la Conferencia Política de Alto Nivel convocada a tal efecto en Palermo, Italia, los días 12, 13, 14 y 15 de diciembre de 2000 y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. La Convención se completa además por tres protocolos que se dirigen a las áreas y las manifestaciones de la delincuencia organizada específicos: 1) el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas; 2) el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; y, 3) el protocolo contra la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Documento que puede ser consultado en: [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC).; además, L. Zúñiga Rodríguez, "Criminalidad Organizada, Derecho Penal y Sociedad...op. cit.", p. 42.

<sup>233</sup> También, *vid.*, J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, p. 49.

<sup>234</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States*, 2004, sec. 1, 1.2., p. 7., el documento puede ser consultado en el sitio web: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/Organised%20Crime%20Situation%20Report%202004.pdf> (01/08/20016); también *vid.*, I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 32 y 33.; L. Zúñiga Rodríguez, "Criminalidad

- 1) Colaboración de tres o más personas.
- 2) Por un período prolongado o indefinido de tiempo.
- 3) Sospechosos o convictos de comisión de delitos graves.
- 4) Con el objetivo de perseguir beneficio y/o poder.

Aunado a lo anterior, se ponderan otras características opcionales:

- 1) Teniendo cada participante una función específica.
- 2) Utilizando alguna forma de disciplina y control interno.
- 3) Utilizando la violencia u otros medios adecuados para intimidar.
- 4) Ejerciendo influencia en la política, los medios de comunicación, la administración pública, la ejecución de la ley, la administración de justicia o la economía, mediante la corrupción o cualquier otro medio.
- 5) Utilizando estructuras similares a las comerciales o de negocios.
- 6) Implicados en blanqueo de capitales.
- 7) Operando en el ámbito internacional.

Entonces, finalmente se define en dicho Informe como: “un grupo estructurado de tres o más personas existente por un período de tiempo y actuando concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves —entendiendo por tales los castigos con 4 o más años de prisión— para obtener directamente un beneficio financiero o material”.

De manera similar, en el caso de la UE, el instrumento Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008<sup>235</sup>, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada (actos adoptados en aplicación del título V del Tratado de la UE), que, si bien ya no se encuentra vigente, sirve de marco de referencia como antecedente, donde se define como organización delictiva, según el artículo 1(1):

“[...] una asociación estructurada<sup>236</sup> de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con

---

Organizada, Derecho Penal y Sociedad ...*op. cit.*, pp. 49 y 50; M. I. González Tapia, “La información sobre la delincuencia organizada en España”, en: VV.AA., *La criminalidad organizada*, Juan José González Rus (dir.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2013, p. 144.

<sup>235</sup> DOUE, de fecha 11 de noviembre de 2008.

<sup>236</sup> Por asociación estructurada se entiende de acuerdo con el artículo 1 (2), como: “una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito ni que necesite haber asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, continuidad en la condición del miembro, o exista una estructura desarrollada.

el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

El artículo 2 de la mencionada Decisión Marco, relativo a los delitos y a la participación en una organización delictiva, señala las medidas necesarias para tipificar como delito a uno o ambos de los siguientes tipos de conducta relacionados con una organización delictiva; se mencionaba en su momento:

“a) la conducta de toda persona que, de manera intencionada y a sabiendas de la finalidad y actividad general de la organización delictiva o de su intención de cometer los delitos en cuestión, participe activamente en las actividades ilícitas de la organización, incluida la facilitación de información o de medios materiales, reclutando a nuevos participantes, así como en toda forma de financiación de sus actividades a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva de esta organización. [...] b) la conducta de toda persona para proceder a una actividad que, de ser llevada a cabo, suponga la comisión de delitos considerados en el artículo 1, aún cuando esa persona no participe en la ejecución de la actividad”.

De dichas definiciones coinciden distintas características, en virtud de que la UE ha seguido de cerca los trabajos preparatorios y los proyectos de Convención de la ONU.

El Derecho penal español lo establece como “*organizaciones y grupos criminales*”. El texto normativo, en el artículo 570 bis.1, párrafo segundo, entiende como “organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos”.

En cuanto al delito de terrorismo, no podemos dejar de mencionar que es asumido por grupos organizados de carácter internacional que se extienden a distintos continentes (si no es que a todos) y operan en los países donde la persecución penal es menos severa o de plano inexistente<sup>237</sup>, con cierta jerarquización estructural o bien, con división de funciones.

---

<sup>237</sup> L. R. Ruiz Rodríguez y G. González Agudelo, “El Factor tecnológico...*op. cit.*, p. 8., en el que señalan que la búsqueda de espacios geográficos de impunidad ha sido tan común en la globalización económica como en el crimen organizado: trasladar empresas contaminantes a Estados con inexistente legislación ambiental, o sancionadora de la explotación infantil, o fiscal, ha ido paralelo a la instalación de redes de crimen organizado con base en países sin legislación suficiente o con política tolerantes frente al blanqueo de capitales, la explotación

Sobre el tema se puede aventurar una postura: en la mayoría de los casos, la doctrina y la norma incluyen en la categoría de crimen organizado a la actividad terrorista. Pero ésta no necesariamente coincide con la caracterización de lo que es el fenómeno del crimen organizado, que busca un beneficio económico o lucro, mientras que lo pretendido por una organización terrorista es instrumentalizar el terror hacia una población civil para alcanzar un fin político.<sup>238</sup>

Un argumento a favor de la anterior afirmación, sería que el terrorismo origina inquietudes político criminales ajenas al puro y estricto ánimo lucrativo.<sup>239</sup> Pero, por supuesto, también los grupos terroristas se benefician de la delincuencia organizada transnacional, pues necesitan de un sustento económico para la supervivencia de la organización; para ello, regularmente cometen delitos graves (tráfico de armas, de personas, lavado de dinero, contrabando, secuestros, extorsión o fraude) con el propósito de obtener una ganancia económica considerable, que a la postre les posibilite consumir los atentados y alcanzar sus fines políticos. Pero, es importante hacer notar que en la Recomendación REC (2001) 11 del Comité de Ministros sobre principios directrices en la lucha contra el crimen organizado, así como en el Informe del CE sobre la situación del Crimen Organizado en Europa de 2004 se hace alusión a la persecución de poder como fin, y a la violencia como medio para intimidar, que son parte de los elementos mínimos del fenómeno terrorista.

Entonces, por tratarse de dos fenómenos criminales complejos, se debe hacer una distinción entre lo que es la delincuencia organizada y lo que es terrorismo actualmente; lo que a su vez deriva en una organización terrorista.<sup>240</sup>

---

sexual de menores, la infracción de derechos de la propiedad industrial o los actos de terrorismo; además, Y. Fakhouri Gómez, *¿Qué es terrorismo?...op. cit.*, pp. 289-293.

<sup>238</sup> *Vid. Supra.*, apartado 2.2.3., Cap. I.

<sup>239</sup> Martha Gómez de Liaño Fonseca-Herrero (*Criminalidad organizada...op. cit.*, p. 61) dice que, en el Derecho español, el concepto de terrorismo gira en torno del carácter organizado armado y del elemento teleológico. El terrorismo busca romper el monopolio estatal y subvertir el orden constitucional. El elemento teleológico permite diferenciar el terrorismo del crimen organizado, pues la motivación política le confiere la denominación de delito político.

<sup>240</sup> C. Alfonso, "Represión y Prevención del terrorismo en la República del Paraguay", en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), ed. Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 98-101; M. Cancio Meliá, "El derecho penal antiterrorista y la armonización penal de la Unión Europea", en: VV.AA., *Armonización penal en Europa*, José Luis de la Cuesta Arzamendi, Ana Isabel Pérez Machío y Juan Ignacio Ugarte mendia Eceizabarrena (dirs.) European Inklings (EUi), núm. 2, San Sebastián, 2013, pp. 313-317.

Es importante señalar que las definiciones, tanto para delincuencia organizada como para organización terrorista, en el ámbito criminológico norteamericano, también incluyen en sus elementos conceptuales la búsqueda de beneficio económico o de poder.<sup>241</sup> Esto implica una conexión de una organización criminal con una organización terrorista. En la primera, la intención última es el beneficio económico o patrimonial, mientras que, en la segunda, es político, pero con una metodología de sustento organizativo a través de la obtención de recursos económicos necesarios para la supervivencia de la organización con actividad terrorista (se puede dar el caso que un mismo grupo de personas conformen una organización terrorista y sean parte del crimen organizado porque persiguen los dos fines, tanto el político como el económico).

Para la jurisprudencia, en sentencia de la AN 12/2006, de 31 de marzo, es preciso para la existencia de organización terrorista, la necesaria concurrencia de los siguientes requisitos:

- 1) La existencia de una pluralidad de personas, vinculadas entre sí y con relaciones de jerarquía y subordinación que han de mantenerse durante cierta permanencia;
- 2) El objetivo de ese conjunto de personas debe ser la comisión de acciones violentas contra personas y cosas;
- 3) La finalidad del grupo ha de ir encaminada a pervertir el orden democrático-constitucional mediante el miedo o el terror, que es el signo distintivo del terrorismo.

La STS 2838/1993, de 14 de diciembre, por su parte, admite que la banda armada terrorista requiere para su existencia, dos notas:

- 1) Una estructura consistente en una organización estable y nunca transitoria o de carácter ocasional.
- 2) Un presupuesto teleológico de alteración del orden constitucional.

En todos los intentos de definición o de distinción, se observan los mismos elementos comunes de permanencia, jerarquía y organización que diseña una sistemática criminal como estrategia para obtener una determinada finalidad, que serán distintas para cada una de ellas; fin de lucro para la delincuencia organizada y fin político para la organización terrorista.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> M. D., Maltz, "On defining organized crime: the development of a definition and typology", 1976, en: I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, p. 41.

<sup>242</sup> M. Capita Remezal, "Terrorismo y principio...op. cit.", p. 373; M. Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, *Criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 60 y 61; C. Alfonso, "Represión y Prevención del terrorismo...op. cit.", pp. 98- 101; A. Gil Gil, "La expansión de los delitos de terrorismo en

Finalmente, cabe destacar en cuanto a la existencia del “terrorismo individual”, en coincidencia con SCHIMD<sup>243</sup>, que no podrá argumentarse que un individuo (ajeno a una organización) comete actos terroristas (como el caso de Timothy McVeigh o del caso de Anders Breivik<sup>244</sup>), puesto que un individuo encarcelado o abatido no volverá a cometer actos violentos de terror, que en cambio una organización criminal terrorista podrá continuar ejecutando de manera sistemática, aunque alguno de sus miembros sea encarcelado o abatido puesto que podrá sustituirlos. Es por ello, que el terrorismo contemporáneo no puede entenderse como un crimen de naturaleza individual, sino esencialmente como un delito de naturaleza plural, permanente y jerarquizada. En ese mismo sentido, LÓPEZ<sup>245</sup> expresa que:

“La comisión acordada de delitos por una o dos personas supone un atentado contra la libertad y la seguridad, pero su materialización por un grupo de personas que integran una partida de criminales potencia aún más sus efectos, tanto los del mal causado al tercero como la sensación de impunidad y protección que cada uno de los individuos siente cuando ejecuta acciones en grupo, además de la mayor facilidad en la comisión que le brinda el hacerla con varios. Los medios personales suponen una organización, al menos básica, que puede llegar a ser compleja y que facilita no sólo el hecho criminal en sí, sino la propia existencia y pervivencia en el tiempo de la organización, porque o se erradica al completo o si la detención se lleva a cabo solo de algunos miembros, éstos serán sustituidos y reemplazados de manera inminente...”.

Como se puede advertir, el fenómeno de la delincuencia organizada no ha resultado fácil de definir, dado los parámetros tan ambiguos que cada una de las acepciones legales y doctrinales ostentan, en relevancia a elementos, por ejemplo, de conformación, métodos de operación y fines.

---

España a través de los delitos de pertenencia a organización terrorista”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 339-341.

<sup>243</sup> Citado en: A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, pp. 23, 37-41.

<sup>244</sup> *Ibid.*; también, “La vida acomodada y mediocre de un asesino en masas”, Diario *El País* (4/05/2012); “El gobierno noruego crea una comisión independiente para investigar la matanza”, Diario *El País* (27/07/2017).

<sup>245</sup> J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 105 y 106.

### 1.1. La empresa criminal

De acuerdo con MERTÓN<sup>246</sup>, podemos afirmar que hoy se vive en una sociedad materialista, en donde el dinero se ha consagrado como un valor en sí mismo, más allá de su simple uso como producto de intercambio para satisfacer el consumo necesario, con una crisis profunda de los valores considerados tradicionales, donde prima sobre todo el éxito inmediato, la ostentación del poder y la posesión de más símbolos de estatus. Todos los parámetros que indican el triunfo se miden fundamentalmente en clave económica.

El fenómeno económico globalizador ha precisado el reto de establecer un mercado único en el mundo en el que sólo las reglas de la economía deben ser comunes.<sup>247</sup> De ahí se demuestra la estrecha conexión entre el terrorismo y la delincuencia organizada<sup>248</sup>; es decir, el motor económico que mueve a los grupos terroristas, en la mayoría de los casos, mas no en todos, es la comisión de delitos previos (tráfico de estupefacientes, blanqueo de dinero, extorsión, tráfico de armas y de personas, por mencionar algunos delitos) para hacerse de un ingreso económico que les permitan sostenerse y consumir sus fines. Sabemos que la delincuencia organizada se encamina a un beneficio propio y económico (lucro), motivado por la codicia, en busca de ampliar su campo de acción y la acumulación es su principal norma contable<sup>249</sup>, mientras que la actividad última terrorista no es monetaria, sino política<sup>250</sup>. Es por lo que las organizaciones criminales representan una forma última del capitalismo que no está regulada ni por la ley ni por la moral y que, por tanto, es especialmente eficiente en la acumulación de capital. Éstas actúan de forma similar a las empresas privadas establecidas legalmente, en perfectas redes,

---

<sup>246</sup> G. S. Palacios Pámanes, *Criminología Contemporánea. Introducción a sus fundamentos teóricos*, 2ª edición, INACIPE, México, 2014, pp. 45-54; también, M. Avilés, *Criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 53 y 54.

<sup>247</sup> R. Bergalli, "Libertad y seguridad: Un equilibrio extraviado...op. cit.", pp. 68 y ss.

<sup>248</sup> M. Berdal y M. Serrano, "Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional: La nueva topografía", en: *Crimen trasnacional organizado y seguridad...op. cit.*, pp. 299 y 300.

<sup>249</sup> L. Napoleoni, "La Nueva Economía del Terror", en: RFDS, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre 2004, p. 36.

<sup>250</sup> Para Isabel Sánchez García de Paz (*La criminalidad organizada...op. cit.*, p. 46), aquellas organizaciones criminales que actúan movidas por una finalidad política, como la desestabilización de un ordenamiento democrático, corresponde a las actividades terroristas, las cuales se llevan a cabo por grupos organizados; sin embargo, de las definiciones legales y doctrinales de crimen organizado, no incluyen esta categoría, toda vez que contiene como requisito de exigencia de que se actúe con ánimo de lucro. Aunque dicha aseveración es cierta, para el terrorismo alcanzar sus fines políticos implica la recaudación de activos para financiar su propia actividad para mantenerse como organización; también, *vid.*, M. Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, *Criminalidad organizada...op. cit.*, p. 61.

pues se administran mediante un sistema contable regulado por hojas de balance, como lo hacen las sociedades anónimas<sup>251</sup>. Trabajan utilizando al máximo las nuevas tecnologías<sup>252</sup>; de manera análoga a las empresas comerciales transnacionales que generan lazos muy poderosos de lealtad entre la empresa y sus trabajadores; así lo hacen las organizaciones delictivas, en las que sus miembros regularmente son étnicos<sup>253</sup>, lo que en la mayoría de los casos incide en el estrechamiento de estos lazos<sup>254</sup>.

Es de suponer que, como cualquier sociedad de bolsa o empresa de seguros comerciales, estas organizaciones realizarían análisis de riesgos y beneficios para mantener su equilibrio financiero. La actividad terrorista busca fines distintos a los perseguidos por miembros de un grupo criminal o “mafias”<sup>255</sup>, pero para consumir exitosamente sus propósitos requiere de realizar actividades (en la mayoría de los casos, criminales) que le pueda generar suficientes ganancias. Necesita del financiamiento para operar de manera permanente, aunque no necesariamente los activos provendrán de actividades ilegales. Cabe mencionar lo vertido en la STS 977/2012, de 30 de octubre, en la que destaca que el terrorismo como hecho sociológico es una modalidad de actos violentos, y que desde un plano estructural es una empresa criminal organizada que busca desestabilizar las bases del sistema democrático y los principios que lo fundamentan. Mientras que la STS

---

<sup>251</sup> L. Napoleoni, “La Nueva Economía del Terror...*op. cit.*”, p. 36; I. Sánchez García de Paz, “Armonización penal...*op. cit.*”, p. 390; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, p. 103.

<sup>252</sup> El artículo 570 bis del Código penal español, en el inciso 2, apartado c), castiga con pena cuando la organización disponga de medios tecnológicos avanzados de comunicación o transporte que por sus características resulten especialmente aptos para facilitar la ejecución de los delitos o la impunidad de los culpables.

<sup>253</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 2001*, sec. 2, 2.4.1.1, p. 15; J. Gayraud, *El G9 de las Mafias del Mundo...op. cit.* pp. 305-318.

<sup>254</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004*, sec. 1, 1.2., p. 12; también *vid.*, Peter Andreas (“Crimen transnacional y globalización...*op. cit.*”, pp. 62 y 63), quien ha referido al respecto: “...En un mercado global dominado por corporaciones transnacionales procedentes del mundo industrializado, las organizaciones criminales o delictivas figuran entre algunas de las transnacionales más exitosas –aunque menos aplaudidas– del mundo en desarrollo. Independientemente de su estatus ilegal, las actividades económicas de las organizaciones transnacionales criminales son en muchos aspectos la quintaesencia del espíritu empresarial del sector privado que la ortodoxia económica neoliberal celebra y alienta. Como productores o puntos de tránsito de exportaciones ilegales, muchos países en desarrollo han tomado esencialmente a la letra el consejo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial de especializarse de acuerdo con sus ventajas comparativas”.

<sup>255</sup> También se ha hecho referencia al término “Mafias” en el *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 1999*, cap. II, sec. 1, 1.1, p. 7, que puede consultarse en el sitio web: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/Report1999E.pdf> (01/08/20016).

633/2002, de 21 de mayo, señala que el terrorismo es una forma de delincuencia organizada que se integra por una pluralidad de actividades que se corresponden con los diversos campos o aspectos que se pueden asemejar a una actividad empresarial, pero de naturaleza delictiva.

### **1.2. Vocación de permanencia**

Dentro de los elementos que se mencionan, tanto en algunas legislaciones nacionales<sup>256</sup>, como en la doctrina y la jurisprudencia, como parte de la denominada delincuencia organizada, está la vocación de permanencia al grupo delictivo.

El delito se concibe como un suceso puntual elegido por algunos como instrumento idóneo para lograr un determinado fin más o menos inmediato, que, dotado de autonomía funcional, concluye tan pronto se materializa el objetivo perseguido por el autor o los autores (la obtención del producto del robo, la muerte del enemigo, el engaño o la resolución injusta)<sup>257</sup>.

El significado del evento delictivo es muy diferente en el marco en el que actúan las organizaciones criminales. Lejos de agotarse en sí misma, la conducta delictiva se aleja de esa autonomía funcional, de esa temporalidad claramente definida, para pasar a ser un elemento más de un programa preestablecido que se prolonga indefinidamente en el tiempo.

Resultaría poco verosímil que una organización terrorista sea conformada por miembros que no busquen objetivos definidos y permanentes. En la historia del terrorismo se ha demostrado que, en todas las organizaciones o grupos terroristas, sus miembros se caracterizan por coincidir en un mismo interés (separatista, religioso, anárquico, etcétera) que pretenden alcanzar y concretar de manera organizada.

### **1.3. Jerarquización, profesionalización y distribución del trabajo**

La realidad social, política y económica en que vivimos es compleja. En virtud de esa complejidad, las organizaciones criminales en la búsqueda de grandes probabilidades de éxito en su actividad ilícita, se adaptan y adecuan a esta sociedad moderna de acuerdo con sus propias circunstancias y contextos. El desarrollo de una actividad delictiva compleja, con muchos frentes, en muy distintos niveles hace

---

<sup>256</sup> Por ejemplo: artículo 570 bis, párrafo segundo del CPes; artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (México); artículo 2, inciso 1, de la Ley 30077 contra el Crimen Organizado (Perú); artículo 2, de la Ley contra la Delincuencia Organizada (Guatemala); C-95, sección 467.1 (1) Código Criminal de Canadá.

<sup>257</sup> E. A. Fabián Caparrós, *El delito de blanqueo de capitales*, ed. Colex, Madrid, 1998, p. 28.

imprescindible que tal actividad vaya vinculada a la concurrencia de muchas personas con un propósito común, exactamente igual que sucede en una empresa legal.<sup>258</sup>

Por tal, la organización criminal es una entidad colectiva ordenada en función de criterios de racionalidad. Ahora, la delincuencia opera con miembros que tienen vocación de permanencia, capacitados para ciertos objetivos de acuerdo con sus aptitudes o posibilidades personales; con profesionales en distintos ramos científicos y tecnológicos (abogados, informáticos, contadores, financieros o banqueros), ya no como simples criminales.<sup>259</sup> Crece el número de miembros<sup>260</sup> y por ende, extiende sus actividades más allá de las fronteras nacionales; colabora con otras organizaciones criminales hasta conformar *trust*<sup>261</sup> con los que maximizan sus beneficios. Eliminan la competencia emergente con la ayuda legal mediante el *influxentismo* en los altos aparatos legales de poder, o simplemente castigan a éstos o a los desleales hacia la organización criminal a la que pertenecen.

Mientras tanto, entre las principales características que describen a las organizaciones terroristas, se encuentran las siguientes: la diferenciación interna de roles, especialización de funciones, división jerárquica de poderes<sup>262</sup> y pluralidad de unidades en cada nivel. Cada delincuente, en el seno de la organización criminal, ocupa un lugar jerárquico de acuerdo con sus capacidades, habilidades y preparación; con una estructura piramidal o de formato circular radical, con dirigentes en

---

<sup>258</sup> M. Avilés, *Criminalidad organizada...op. cit.*, p. 264; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 104 y 105.

<sup>259</sup> E. A. Fabián Caparrós, *El delito de blanqueo...op. cit.*, p. 37; Williams (“Crimen Organizado y Crimen Cibernético, Sinergias, Tendencias y Respuestas”, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, agosto de 2001, vol. 6, núm. 2, p. 24) señala que las organizaciones delictivas y del narcotráfico emplean en forma creciente especialistas financieros para llevar a cabo sus transacciones de lavado de dinero.

<sup>260</sup> De acuerdo con Michel Foucher (“Una ambición territorial”, en: *¿Qué es ISIS? ...op. cit.*, pp. 45 y 46.) el Estado islámico (o como lo denomina: DAESH) está a la cabeza de un ejército que, se calcula, tiene entre 15.000 y 35.000 hombres. Se presume que más de la mitad son combatientes extranjeros, entre estos 3.000 europeos; entre 1.000 y 2.500 saudíes y la misma cantidad en tunecinos; y, 100 estadounidenses. De ellos, muchos mueren y son reemplazados en parte y se calcula que llegan unos 700 nuevos combatientes extranjeros por mes.

<sup>261</sup> Se entiende por *trust*, el grupo de empresas unidas para monopolizar el mercado y controlar los precios en su propio beneficio (Real Academia de la Lengua. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. edición electrónica. Disponible en la página web: [www.rae.es](http://www.rae.es)); también, P. Williams “Cooperación entre organizaciones criminales”, en: VV.AA., *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional...op. cit.*, pp. 108 y ss.

<sup>262</sup> J. Gayraud, *El G9 de las Mafias del Mundo*, Amelia Ros García (trad.), ed. Urano, Barcelona, 2007, pp. 302-304.

posiciones de autoridad reconocida.<sup>263</sup> Por esto, las organizaciones terroristas —así como otras organizaciones criminales— tienen parecido a aquellas lícitamente constituidas, pues adoptan datos de articulación más o menos definida, ya que dentro del funcionamiento de los grupos terroristas, todos los atentados son planificados y calculados. Por lo que existen personas calificadas para la gestión de personal y sus finanzas, que deben identificar al o los individuos apropiados para determinadas funciones y su entrenamiento o adoctrinamiento posterior (que quizá es lo que les garantiza el éxito de la operación), en el que siempre están presentes tres principios<sup>264</sup>:

- 1) La obediencia a la autoridad: cumplir las órdenes de los líderes sin cuestionarlas.
- 2) Superioridad moral: los líderes son moralmente superiores en virtud de sus fines, pues su objetivo es bueno, principio que va aunado al anterior.
- 3) Deshumanización del enemigo: el enemigo no es persona, es simplemente un obstáculo para la realización de los fines de la organización, que, a final de cuentas, también son propios.

Tal es el entrenamiento psicológico, que los miembros de la organización se sienten parte de ella, comparten los mismos fines y no tienen derecho a hacer preguntas, sino la obligación de obedecer; en el momento en que falla el convencimiento, los miembros buscan separarse de la organización, pero no siempre lo logran.<sup>265</sup> En una organización terrorista, este entrenamiento psicológico, también es llamado como adoctrinamiento.

Cabe destacar que, en las organizaciones criminales particularmente, la toma de decisiones en su ámbito y su ejecución está separada, lo que las hace superiores en capacidad operativa y estratégica; les otorga mayor peligrosidad. Los informes del CE sobre la situación del Crimen Organizado en Europa de 1999<sup>266</sup> y 2001<sup>267</sup>, reconocen distintos niveles dentro de una organización de estas características, a saber:

---

<sup>263</sup> F. Reinares, *Terrorismo y Antiterrorismo...op. cit.*, p. 29.; I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 58 y ss.; J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 115 y ss.

<sup>264</sup> J. Horgan, *Psicología del terrorismo. Cómo y por qué... op. cit.*, pp. 164-184.

<sup>265</sup> *ibid.*; también, F. Reinares, "Avatares del terrorismo...op. cit.", pp. 26-28.

<sup>266</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 1999...op. cit.*, pp. 7 y ss.; además, *vid.*, I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 57 y 58.

<sup>267</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 2001, sec. 5., 5.1., p. 76.*

- 1) En el máximo nivel se sitúan los dirigentes del grupo, quienes gozan de apoyo de una red de especialistas con funciones de asesoría. Estos dirigentes supervisan y giran instrucciones a los miembros de baja jerarquía.
- 2) El segundo nivel se compone de diferentes tipos de personas. Gozan de cierta autonomía en la organización de las actividades criminales y en la toma de decisiones de estrategias simples. No tienen en cambio poder de decisión en materia criminal ni cuentan con el asesoramiento de técnicos expertos.
- 3) En el nivel más bajo se encuentran a los encargados de la comisión de delitos. Su número e identidad pueden ser fluctuantes teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias por las que atraviesa el grupo en cada momento.

En cuanto a lo que señala la jurisprudencia, en la STS 1127/2002, de 17 de junio, destaca el carácter pluriuniforme del terrorismo, en tanto afirma que la integración en banda armada es un delito de naturaleza plural con un reparto de responsabilidades entre los integrantes.

#### **1.4. Internacionalización de las actividades criminales organizadas**

Tal es la importancia del crecimiento de la delincuencia organizada que ha superado el marco tradicional de los Estados y se ha lanzado a la mundialización de espacios esenciales del desarrollo humano. La globalización de la economía<sup>268</sup>, la creación de zonas de libre comercio, la creación de espacios de libre circulación de personas, el avance tecnológico, y las crisis y desigualdades económicas<sup>269</sup> han brindado a las organizaciones delictivas y terroristas una oportunidad de ampliar y compartir las infraestructuras propias para las que fueron creadas. No existe duda que los miembros de diversas mafias o grupos terroristas tienen contactos con otros miembros criminales en muchas partes del mundo<sup>270</sup>. Se entiende

---

<sup>268</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States*, 2001, sec. 2., 2.3., pp. 12 y ss.

<sup>269</sup> *Vid.*, I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 73-80; C. Martínez-Buján Pérez, "La dimensión internacional...op. cit.", p. 183.

<sup>270</sup> Después de los atentados del 11 de septiembre en la ciudad de Nueva York, Lord Robertson, declaró que los hechos contenidos en el informe eran "claros y convincentes" y apuntan "de modo concluyente a una intervención de al-Qaeda en los ataques". Como resultado del informe, la OTAN concluyó que los ataques habían sido dirigidos desde el exterior y "serán considerados, por lo tanto, una acción cubierta por el Artículo V del Tratado de Washington, que declara que un ataque armado a uno o más de los aliados en Europa o América del Norte será considerado un ataque contra todos ellos". Fue esta la primera vez que se invoca el Artículo V en la historia de la OTAN (*vid.*, F. X. Taylor, "Terrorismo: Políticas y Medidas Antiterroristas Estadounidenses", Agenda de la Política

como una red internacional de filiales del crimen organizado o células<sup>271</sup> dispuestas a actuar al momento en que se presente la orden de hacerlo. Así, el tráfico ilegal de drogas, armas, productos y seres humanos para su explotación laboral o sexual, así como el contrabando de petróleo, constituyen una amplia sección de la economía ilegal internacional<sup>272</sup>.

En cuanto a las organizaciones terroristas, en diversos países realizan acciones conjuntas; se esboza la coordinación de la actividad de grandes organizaciones a escala internacional; se prestan mutuamente ayuda financiera y de armas; existen campamentos especiales de instrucción e intercambio de experiencias para activistas de diversas organizaciones nacionales.<sup>273</sup> Ejemplo de ello es el de *Al Qaeda* y sus asociados como el EI o *Al Qaeda* para el Magreb Islámico, que a causa de los conflictos en Irak, Libia y Siria ha alcanzado un gran potencial militar y financiero, impulsadas en buena medida por la radicalización a nivel internacional reflejada en el aumento de en sus filas de militantes *yihadistas* extranjeros de más de 80 Estados.<sup>274</sup>

Por lo que, como lo manifiesta CONDE-PUMPIDO<sup>275</sup>, para dismantelar estas estructuras delictivas, sean internacionales o locales, la respuesta

---

Exterior de los Estados Unidos de Norte América, Publicación Electrónica Departamento de Estado de los Estados Unidos, vol. 6, núm. 3, pp. 7-10).

<sup>271</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States*, 2001, sec. 5., 5.1., p. 77.

<sup>272</sup> También puede ser definida como la “economía criminal”, pues los estupefacientes ilícitos generan una cifra de negocios de unos 400 mil millones de dólares al año; otros 100 mil millones de dólares representan el producto del contrabando de personas, de armas y de otros productos, como el petróleo y los diamantes; y el 90% de todo ese dinero se blanquea fuera del país de origen (L. Napoleoni, *La Nueva Economía del Terror...op. cit.*, p. 45); además, I. Sánchez García de Paz, “Inmigración Ilegal y Tráfico de seres humanos para la explotación laboral o sexual”, en: VV.AA., *El sistema penal frente a los retos de la nueva sociedad*, M. R. Diego Díaz-Santos y E. A. Fabián Caparrós (coords.), ed. Colex, Madrid, 2003, pp. 113-138; A. Jordan, “Tráfico de Seres Humanos, la realidad que nos rodea”, en: Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, vol. 6, núm. 3, pp. 16-18; también, J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones Unidas...op. cit.*, p. 58

<sup>273</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo: Aspectos...op. cit.*, p. 111.

<sup>274</sup> Décimo Sexto informe del equipo Encargado de Prestar Apoyo Analítico y Vigilar la aplicación de las Sanciones, presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2161(2014), relativa a Al Qaida y las personas y entidades Asociadas, doc. S/2014/770 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 29 de octubre de 2014; también, M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 43-66; asimismo, F. Reinares, “Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico”, Instituto Elcano, de 1 julio de 2015. Documento que se puede consultar en el sitio web: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico) (10/11/2017).

<sup>275</sup> Cfr. C. Conde-Pumpido, “El Ministerio Fiscal frente a la nueva criminalidad”, en: Eguzkilore, CIVC, San Sebastián p. 97; también, F. Velásquez V., “Globalización y Derecho

penal clásica no es suficiente. La complejidad de los montajes jurídico-económicos, la diferente nacionalidad o ubicación de las personas físicas o jurídicas implicadas, el uso ilícito de nuevas tecnologías de la información y el número de datos a procesar, requieren de modernas técnicas de investigación y análisis financiero-criminal, así como de instituciones capaces de obtener indicios suficientes para asegurar las fuentes de prueba y presentarlas eficazmente ante los tribunales.

El crimen organizado moderno, como ya se planteó con anterioridad, trabaja como una empresa comercial transnacional que no puede darse el lujo de establecerse únicamente en el ámbito nacional. Se expande más allá de las fronteras prácticamente sin limitación alguna. Así, podemos clasificar una serie de delitos que comúnmente son de carácter transnacional, como el terrorismo, el tráfico de estupefacientes, tráfico de armas y de recursos naturales<sup>276</sup>. Esto generó que en las últimas décadas la comunidad internacional comenzara a preocuparse por el tema de la internacionalización<sup>277</sup>. Tan es así que, en el Informe de 21 de mayo de 2015, del Secretario General sobre “La amenaza de los terroristas que se benefician de la delincuencia organizada transnacional”, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (documento S/2015/366)<sup>278</sup>, se señaló en lo sustancial que el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional son fenómenos distintos entre sí, por su forma de operar y sus objetivos, y existen marcos normativos internacionales diferentes para cada uno de ellos. Sin embargo, durante los últimos 15 años, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad han examinado cómo los terroristas interactúan con los grupos delictivos organizados transnacionales, y cómo estas interacciones afectan cada vez más a la paz y la seguridad internacional. El Informe incluye ejemplos de actividades delictivas (tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes, tráfico de drogas y tráfico de bienes culturales) de las que los terroristas obtienen recursos que utilizan para apoyar las campañas militares en curso, administrar territorios enteros y

---

Penal”, en: VV. AA., *El Derecho ante la globalización y el terrorismo...op. cit.*, pp. 192-203; además, G. D. Cerina, “La lucha contra la delincuencia organizada...op. cit.”, p. 160; y F. Reinares, “Avatares del terrorismo...op. cit.”, p. 27.

<sup>276</sup> P. Dobriansky, “El Crecimiento Explosivo del Crimen Mundializado”, *Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos*, agosto de 2001, vol. 6, núm. 2, p. 6.

<sup>277</sup> No obstante, de acuerdo con Joaquín Merino (*Marco Estratégico de las Naciones...op. cit.*, pp. 7-21) la preocupación por la internacionalización del terrorismo comienza a discutirse en el I Congreso de Derecho penal celebrado en Bruselas, del 26 al 29 de julio de 1926, y en sus consecuentes Congresos.

<sup>278</sup> Documento que puede ser consultado en el sitio web: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10122.pdf?view=1> (27/12/2017).

ampliar las ofensivas más allá de las fronteras establecidas. Además, menciona que los grupos terroristas se benefician de la delincuencia organizada transnacional a través del ejercicio de la coacción o el cobro de impuestos, la cooperación, y la participación directa en actividades delictivas. El Informe abarca únicamente la forma en que los terroristas se benefician de la delincuencia organizada, no incluyendo otras vinculaciones, como la competencia entre estos grupos delictivos.

Es importante destacar que dicho Informe pareciera en un principio hacer una distinción entre una organización terrorista y un grupo delictivo organizado transnacional, como si uno no pudiera realizar la actividad del otro. Aunque brevemente, solo en el punto 15 se hace referencia expresa a que grupos terroristas participan directamente en la delincuencia organizada; es decir, que un terrorista como un miembro de la delincuencia organizada puede ser parte de ambas actividades.

Uno de los mecanismos más cotidianos para la expansión e internacionalización de grupos organizados criminales es la competencia por controlar un determinado territorio y su mercado ilegal, que obliga a ciertos grupos criminales a salir del lugar de origen para asentarse en otros sitios, donde la competencia sea menor o sea un asunto de poca importancia, o de plano lograr la impunidad de la organización mediante el aprovechamiento de la escasa regulación legal del fenómeno organizado en determinados Estados, y de la débil cooperación judicial y policial entre algunos países.<sup>279</sup>

Por otro lado, la *mundialización* del crimen organizado ha traído como una de las más graves consecuencias, la afectación de la sociedad en una buena cantidad de naciones en el mundo. Diversos países han adoptado medidas a nivel internacional para intentar dar solución al fenómeno ilícito.<sup>280</sup> Entre estas medidas se pueden encontrar normas

---

<sup>279</sup> M. Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, *Criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 54 y 55.; F. Reinares, *Terrorismo y Antiterrorismo...op. cit.*, pp. 175 y ss.; I. Sánchez García de Paz, "Armonización penal...op. cit.", p. 392; y, J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, p. 166.

<sup>280</sup> Problemas y peligros que plantea la delincuencia organizada transnacional en las distintas regiones, documento base Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Conferencia Ministerial Mundial sobre la delincuencia transnacional organizada, 21 al 23 de noviembre de 1994, Nápoles. Documento que puede ser consultado en: [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/Ag5/AzANXa.htm](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/Ag5/AzANXa.htm) (08/08/2016); también, E. A. Donna, "¿Es posible el Derecho Penal Liberal?" en: VV.AA., *El Derecho ante la globalización...op. cit.*, p. 213.

internacionales<sup>281</sup>, además de un aparato judicial y policial que permite el decomiso, la incautación, el embargo preventivo, la extradición, la asistencia judicial recíproca, las investigaciones conjuntas y las técnicas especiales de investigación<sup>282</sup>, entre otros.

El atentado a las Torres Gemelas en NY del 11 de septiembre de 2001 se considera un *parteaguas*, que desató una guerra abierta<sup>283</sup> en contra del terrorismo encabezada por los EE.UU. principalmente, abarcando todos los continentes en que se tuviera noticia de organizaciones terroristas activas. Queda claro que la intervención militar de EE.UU. y sus aliados en Afganistán (2001) con la intención de capturar a Osama Bin Laden<sup>284</sup>, así como en Irak con la pretensión de detener el régimen de Sadam Hussein y su supuesta posesión de armas de destrucción masiva<sup>285</sup>, no dejó más que, como señala MERINO<sup>286</sup>, la oportunidad de reactivación de una lucha sectaria y de guerra abierta entre las fracciones islamistas, que *Al Qaeda* ha sabido aprovechar en cuanto al fortalecimiento de sus grupos afiliados o asociados en territorio iraquí (y posteriormente en Siria), sobre todo con la presencia, por lo menos a partir del 2014, del grupo terrorista filial “Estado Islámico de Irak y el Levante”<sup>287</sup> o EI.

### 1.5. Desembolso de dinero y blanqueo de capitales

La disponibilidad del potencial para legalizar capitales permite que proliferen la delincuencia organizada, puesto que ni siquiera los países con los sistemas de justicia más avanzados, han podido contener la compleja y creativa manera en que se expande la delincuencia organizada y blanquea sus cuantiosas ganancias provenientes de la comisión de delitos.<sup>288</sup> Por

---

<sup>281</sup> Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra de Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.

<sup>282</sup> Por decir algunas, entrega vigilada, agente encubierto, intervención de comunicaciones, etcétera. *Vid.*, I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 83 y ss., así como J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones Unidas...op. cit.*, pp.93 y ss.

<sup>283</sup> J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones Unidas...op. cit.*, pp. 55 y ss.

<sup>284</sup> “Fuerzas de élite de EE UU se encuentran a la caza de Bin Laden en el este de Afganistán”, Diario *El País* (2/12/2001); “Bin Laden: ‘El 11-M es el castigo a España por sus acciones en Irak, Afganistán y Palestina’”, Diario *El País* (15/04/2004).

<sup>285</sup> “Bush recuerda a la ONU que no necesita ‘el permiso de nadie’ para atacar Irak”, Diario *El País* (7/3/2003); “Francia y Alemania alertan del peligro de extender la guerra contra el terrorismo”, Diario *El País* (27/11/2001).

<sup>286</sup> J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones Unidas...op. cit.*, pp. 56 y 57.

<sup>287</sup> “Estados Unidos enviará a un centenar de tropas de élite contra el ISIS”, Diario *El País* (2/12/2015); “EE UU inicia los ataques contra posiciones yihadistas en Irak”, Diario *El País* (9/08/2014).

<sup>288</sup> E. Buscaglia, *Lavado de dinero y corrupción política*, ed. Debate, México, 2016, pp. 20 y ss.

ejemplo, el Informe del CE sobre la situación del crimen organizado de 2004<sup>289</sup>, señala que en la mayoría de las ocasiones que se investiga en relación al tráfico de drogas, al fraude, la malversación, el soborno, el tráfico de humanos, se ha detectado en la mayoría de los casos el empleo del proceso de blanqueo de capitales.

La diferencia entre una organización terrorista y una meramente delictiva, es que la primera de ellas tiene más interés en el desembolso de dinero que en su blanqueo. El dinero es necesario distribuirlo a sus células o grupos repartidos en algunas partes del mundo, a fin de allegarles el recurso económico suficiente para su permanencia indefinida, y así poder operar ilegalmente. Por lo que respecta a las organizaciones criminales sí es fundamental el blanqueo de activos obtenidos de manera ilegal, es decir, tienen que iniciar un proceso en el cual el dinero *sucio*<sup>290</sup> ingrese al sistema financiero legal, con el fin de ocultar su origen ilícito<sup>291</sup>.

Entonces, para comprender las diferencias entre lavado de dinero (o blanqueo de capitales) y financiamiento del terrorismo, habrá que tener presente<sup>292</sup>:

- 1) Tienen una naturaleza distinta (origen del recurso), ya que el financiamiento al terrorismo no necesariamente proviene de una actividad ilícita;
- 2) Las autoridades han visto que cortar sus fuentes de financiamiento es útil para combatir el terrorismo, pues las instituciones financieras pueden resultar pieza fundamental en ese esfuerzo en el que se establecen mecanismos tales como de identificación de cliente, sistemas automatizados de detección de operaciones y mecanismos ágiles de reporte de operaciones inusuales a las autoridades;

---

<sup>289</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004...op. cit.*, pp. 34 y ss.

<sup>290</sup> Cabe señalar que el dinero sucio es “aquel que, además de permanecer de espaldas a los circuitos económicos oficiales, encuentra su origen en una actividad ilícita *per se*”. M. Bajo Fernández, “Política criminal y reforma penal. Delitos patrimoniales económicos” en: VV.AA., *Política criminal y reforma penal. Homenaje a la memoria del Prof. Dr. D Juan del Rosal*, ed. EDERSA, Madrid, 1993, p. 147; también, E. A. Fabián Caparrós, *El delito de Blanqueo de Capitales...op. cit.*, p. 58.

<sup>291</sup> I. Blanco Cordero, *El delito de Blanqueo de capitales*, ed. Aranzadi, Navarra, 2002; A. Giménez-Salinas Framis, “Las finanzas del terrorismo de al-Qaeda: una lucha desenfocada”, *Athenea Intelligence Journal*, vol. 2, núm. 22, 2007, p. 43.

<sup>292</sup> R. García Gibson, *Prevención de lavado de dinero y financiamiento de terrorismo*, INACIPE, México, 2009, pp. 243 y 244; también, *vid. infra.*, apartado 2.4.1.1., Cap. III y Cap. IV.

- 3) Las estructuras para prevenir el lavado son útiles para detectar financiamiento de actividades terroristas, pero no siempre eficaces, pues algunos sistemas de detección que se utilizan para el lavado de dinero no funcionan de la misma manera para la prevención del financiamiento del terrorismo;
- 4) y, la iniciativa internacional ha dictado recomendaciones en este sentido a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU.

Es decir, el proceso de financiación de grupos terroristas puede ocurrir con bienes lícitos o ilícitos, mientras que en el blanqueo el origen de los fondos siempre es ilícito. Los bienes que recaude el terrorismo no siempre serán blanqueados para su utilización; los grupos terroristas no ven la necesidad de legitimarlos en el sistema legal.<sup>293</sup> El recorrido de los activos del terrorismo será diametralmente inverso del blanqueo de capitales, es decir, en lugar de ser lavado sería “ensuciado”, mediante la aplicación de dinero ilícito con el fin de que ingrese al mercado irregular. El procedimiento consistirá en este caso en enviar dinero limpio a los circuitos regularmente clandestinos, ya que los bienes y actividades que desean financiar las organizaciones receptoras se encuentran en la clandestinidad, donde sólo circulan activos que conviven en la economía informal.<sup>294</sup>

Aunque también, es posible que el reciclaje de activos se presente en el financiamiento del terrorismo, en el momento en el que las organizaciones de este tipo requieran que el dinero (cuando se trata de cantidades cuantiosas) proveniente de un origen ilícito, pueda ser sometido a un proceso en el cual aparente haber sido obtenido en una forma lícita, para después canalizarse a las arcas de la organización terrorista.<sup>295</sup>

## 1.6. Clandestinidad y publicidad

El terrorismo es un delito que atañe su lucha a los Estados no sólo democráticos (que lo sufren con mayor frecuencia) sino también a los dictatoriales.<sup>296</sup> Utiliza la violencia como medio, pues busca fundamentalmente la reacción por parte de la opinión pública que queda impactada por el miedo, en espera de una respuesta violenta por parte del

---

<sup>293</sup> R. Durrieu, “Régimen penal contra el financiamiento del terrorismo”, Diario La Ley, 2006.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> *Ibid.*; también, Informe del Secretario General sobre la amenaza de los terroristas que se benefician de la delincuencia organizada transnacional, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, doc. S/2015/366, de 21 de mayo de 2015, pp. 9 y 10.

<sup>296</sup> F. Reinares, *Terrorismo y Antiterrorismo...op. cit.*, pp. 58-67; Informe del Secretario General sobre la amenaza de los terroristas que se benefician de la delincuencia organizada transnacional...*op. cit.*, pp. 2 y 3.

Estado, pues si su correctivo es desproporcionado, habrá conseguido uno de sus objetivos, en algunos casos: ineficacia y debilidad para combatir la actividad terrorista a los ojos de la opinión pública hacia el Estado; una visión alentadora para los posibles reclutas de los grupos terroristas; incertidumbre y sensación de inseguridad; y demostrar superioridad ante la incompetencia por parte del Estado<sup>297</sup>. Por ello, actúa publicitando los atentados cometidos, debido a que opera primeramente en la clandestinidad hasta el momento adecuado en que sus pretensiones deben ser notorias para todos.

Por ejemplo, EI cuenta con un aparato propagandístico muy eficiente, mediante el uso de redes sociales. Se calcula que dispone de unas 70.000 cuentas en *Twitter* y *Facebook*.<sup>298</sup> *Al Qaeda* y EI han aplicado el modelo *AIDA*, que consiste en captar la atención del mayor número de personas para despertar el interés de los sucesos, y de ahí desencadenar el *deseo* de que no vuelva a suceder; para luego provocar en la ciudadanía la *acción* de volverse contra sus dirigentes políticos para exigir que se acceda a las peticiones de los terroristas como medida para evitar el problema<sup>299</sup>.

De acuerdo con un Informe de la ONU<sup>300</sup>, el terrorismo propone la destrucción del sistema contra el que lucha, mientras que el crimen organizado vive del sistema. Pero, bajo criterio propio, no necesariamente; pues como se dijo en el capítulo I, el terrorismo generalmente propone un cambio en el *statu quo*, aunque en algunas ocasiones pretende mantenerlo. A pesar del argumento anterior, no cambia la idea que las organizaciones criminales prefieran operar en la clandestinidad a diferencia de las organizaciones terroristas. Como refiere GAYRAUD<sup>301</sup>, las mafias y los grupos terroristas nacen y crecen en secreto. La clandestinidad es un elemento indispensable y permanente para una mafia o grupo de delincuencia organizada; este elemento es necesario en la organización terrorista antes de cualquier atentado, es decir, al momento de formarse y estructurarse, mas no una vez cometido o poco antes de cometer el atentado, pues una vez perpetrado el acto será de reivindicatoria o de propaganda doctrinaria por lo que el grupo que lo realice deberá aparecer públicamente para adjudicárselo. Esta clandestinidad es permanente en los grupos de delincuencia organizada hasta el punto de negar oficialmente su existencia

---

<sup>297</sup> Vid., P. Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State*, Londres, 1987.

<sup>298</sup> M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 127-129.

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> Informe del Secretario General sobre la amenaza de los terroristas que se benefician de la delincuencia organizada trasnacional...*op. cit.*, p. 3.

<sup>301</sup> J. Gayraud, *El G9 de las Mafias del Mundo...op. cit.*, pp. 47-50

y ejecutar actuaciones encaminadas a borrar su recuerdo. Crecen y conquistan su territorio con el optimismo de no aparecer a la luz pública.

Por el contrario, el terrorismo debe manifestarse cada determinado tiempo porque está obligado a ser impactante, pues tiene como finalidad última obtener un reconocimiento público del tipo esperado<sup>302</sup>. Es tan importante para los grupos de delincuencia organizada mantenerse en esa clandestinidad, que se han llegado al extremo de desarrollar comportamientos de evasión y negación por parte del Estado. Para el terrorismo contemporáneo, clandestinidad e ilegalidad son componentes que caracterizan en la mayoría de los casos el reducido tamaño de integrantes, contrario a lo que sucede en otras formas de acción violenta colectiva, como la guerra de guerrillas<sup>303</sup>, en la que el eventual éxito radica en integrar al mayor número de participantes. En la clandestinidad, el número de activistas queda limitado, de manera que el tamaño de las organizaciones terroristas rara vez excede de decenas, o en el mejor de los casos, unos pocos centenares de miembros, distribuidos a su vez en subgrupos operativos o células, integrados regularmente por entre tres o diez activistas, algunos de ellos profesionalizados, que al final tratan de afectar el poder establecido en una sociedad dada.<sup>304</sup> Después se torna su resultado publicitario y reivindicatorio.

## 2. Las nuevas tecnologías

La humanidad se encuentra en un momento crucial. Nunca como hace más de dos décadas la tecnología ha avanzado a pasos tan acelerados. La tecnología y los avances científicos —entendiéndose como nuevas tecnologías las herramientas y conocimientos utilizados en las diversas ciencias: medicina, química, física y biología, así como en el mundo de las comunicaciones, de la informática y financiero— han permitido erradicar tantos males cargados desde la antigüedad: enfermedades, dolor y hambre. Incluso, ha aumentado el promedio de vida de mujeres y hombres, así como el descenso de mortandad en niños. Sin embargo, esa nueva tecnología — como la utilizada en la milicia— irónicamente permite a algunos otros individuos causar terribles males a la vida humana, con efectos

---

<sup>302</sup> A. Prieto, *Todo lo que necesita...op. cit.*, p. 22.

<sup>303</sup> *Vid.*, *Supra.*, apartado 1, Cap. I.

<sup>304</sup> Fernando Reinares (*Terrorismo y Antiterrorismo...op. cit.*, pp. 29-36) menciona que los estatutos de un grupúsculo armado italiano, las llamadas “*Formazioni Comuniste Combattenti* (Formaciones Comunistas Combatientes), formados en 1978, recogen con nitidez dicho planteamiento: “*Clandeztinitá nell’azione militare, ma non nell’opera di proselitismo*”.

destruibles a su entorno que serían inimaginables en la antigüedad.<sup>305</sup> Por lo tanto, las nuevas tecnologías también potencian la inseguridad.

Como refiere RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS<sup>306</sup>, quien aprovecha la tecnología domina gran parte de las actividades cotidianas de un individuo o hasta de un Estado. Un ejemplo de ello es Japón, un país con una extensión pequeña de territorio y pocos recursos naturales, pero que ha desarrollado la tecnología al máximo y a pesar de las limitaciones del territorio, ha logrado colocarse sobre países como Brasil, México o Rusia, los cuales cuentan con un vasto cúmulo de recursos naturales y extensión territorial, pero con un desarrollo tecnológico más limitado. Continúa diciendo: “Una utilización inteligente de las herramientas del Estado de Derecho reclama una adecuada utilización de las modernas tecnologías, pues el avance científico es una plasmación de la inteligencia humana [...] la tecnología es igualmente un factor de poder que tiende al exceso, por lo cual su aplicación debe ser igualmente atemperada por el Derecho”. Realidad que nos remite a un hecho: ningún producto que derive de la inventiva humana debe estar fuera de las normas que garanticen un uso benéfico.

La delincuencia organizada fortalece sus procedimientos, se adapta a los avances tecnológicos, los toma para aventajar sobre sus rivales y sofisticar su *modus operandi*; todo esto pone en desventaja las acciones preventivas y represivas del Estado, que en algunas ocasiones se mantienen unos pasos atrás en la utilización de dichos avances tecnológicos.<sup>307</sup> El crimen organizado de esta manera se ha beneficiado del avance científico y la ha aprovechado para lograr sus fines. Las armas de nueva generación,

---

<sup>305</sup> Los riesgos son en su mayor parte producidos por las fuentes de riqueza de la sociedad moderna. En concreto, la industria y sus efectos colaterales están produciendo una amplia serie de consecuencias peligrosas e incluso mortales para la sociedad (G. Ritzer, *Teoría Sociológica...op. cit.*, pp. 529 y ss.); por otra parte, José López Sánchez (“La delincuencia organizada como amenaza estratégica”, en: VV.AA., *La criminalidad organizada*, Juan José González Rus (dir.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2013, pp. 336 y 338), menciona que: “Si en la última década del Siglo XX, todos los análisis estratégicos denunciaban ya la aparición de lo que dio en llamarse ‘riesgos emergentes’, que amenazaban la seguridad internacional, todos esos riesgos tomaron cuerpo a partir del contexto internacional surgido tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y dentro de los riesgos emergentes aparecía la delincuencia organizada transnacional. A ella le acompañaba el nuevo terrorismo, la guerra bacteriológica y la química no táctica, la guerra cibernética que, mediante la informática y las nuevas tecnologías en manos de la primera, podría provocar daños impensables poco tiempo antes”; además, E. Buscaglia, *Lavado de dinero y corrupción... op. cit.*, p. 20.

<sup>306</sup> F. Gudín Rodríguez-Magariños, *La lucha contra el Terrorismo en la Sociedad de la Información... op. cit.*, p. 11; C. Conde-Pumpido, “El Ministerio Fiscal frente a la nueva... op. cit.”, pp. 97-102.

<sup>307</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004...op. cit.*, p. 13; además, E. Buscaglia, *Lavado de dinero y corrupción... op. cit.*, p. 20.

nueva tecnología de telecomunicaciones, equipos tecnológicos de cómputo, son solo ejemplos de las herramientas utilizadas por los grupos criminales.

Como se establece en el Informe del CE sobre la situación del crimen organizado en Europa de 2001<sup>308</sup>, el desarrollo de la tecnología es considerado una importante fuente de la globalización. Las tecnologías de la información y las comunicaciones están cambiando las sociedades en todo el mundo al mejorar la productividad en las industrias tradicionales, revolucionar los procesos laborales y modificar la velocidad y el flujo de capitales. Como ejemplo de ello es el nacimiento de Internet y su posterior masificación, que se intensificó a partir de los años 90, lo que trajo como consecuencia algunos beneficios como la mejora de la eficiencia empresarial, el incremento de las posibilidades de elección de los usuarios, la aparición de nuevas fuentes de empleo, un mayor acceso a la cultura, más rapidez en las comunicaciones; facilita las transacciones comerciales y las transmisiones de información<sup>309</sup>. No obstante, este crecimiento rápido también ha desencadenado nuevas formas de delincuencia, sobre todo informática, por ejemplo, para los grupos terroristas<sup>310</sup> —los delincuentes han descubierto también que Internet puede ofrecer nuevas oportunidades y multiplicar los beneficios de los negocios ilícitos<sup>311</sup>—. Se podrán citar casos como el siguiente: los ataques a los medios electrónicos de información y comunicación, tales como servidores y sitios Web, mediante el uso de virus informáticos<sup>312</sup> de alcance mundial, que causan grandes pérdidas a las redes comerciales y de consumidores con costos de miles de millones de dólares anuales para las empresas trasnacionales de cualquier

---

<sup>308</sup> *Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 2001*, sec 2.5., 2.5.1., pp. 17 y ss.

<sup>309</sup> C. Rodríguez Gómez, “Criminalidad y Sistemas Informáticos”, en VV.AA., *El sistema penal frente a los retos de la Nueva Sociedad*, Diego Díaz Santos, Ma. Rosario y Fabián Caparrós, Eduardo (coords.), ed. Colex, Madrid, 2004, pp. 139-140.

<sup>310</sup> *Vid.*, Naciones Unidas, *El uso de internet con fines terroristas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, 2013.

<sup>311</sup> P. Williams, “Crimen Organizado y Crimen Cibernético...*op. cit.*”, p. 23; Sami Naïr (“Sobre el Yihadismo...*op. cit.*”, pp. 19 y 20), menciona que “el poder de la imagen, es decir, de la televisión y de Internet, tiene para ISIS más importancia que el de las armas. Lo utilizan como medio de reclutamiento, de propaganda militar e ideológica, de ‘especialización’ de sus crímenes. Construye relatos épicos, sangrientos, fabricando *in actu* mitos de movilizaciones”.

<sup>312</sup> También conocidos como armas de info-guerra, que a su vez abarcan las bombas lógicas, armas de pulso electromagnético, medios de interceptación, decepción, interferencia y la negación de información y negación de datos (C. Rodríguez Gómez, “Criminalidad y Sistemas Informáticos”, en: VV.AA., *El sistema penal frente a los retos...op. cit.*, p. 140).

índole; la falsificación profesional; el intrusismo informático<sup>313</sup>; ataques a los equipos de computación en organismos gubernamentales<sup>314</sup>; el robo o fraudes cibernéticos contra bancos o sistemas financieros<sup>315</sup>; el fraude mediante transferencias electrónicas de fondos<sup>316</sup> y vías telefónicas; el espionaje informático<sup>317</sup>; la difusión de material ilícito y nocivo como la pornografía infantil —práctica efectuada por el crimen organizado transnacional— y, la utilización de Internet para difundir propaganda y materiales que fomentan el odio y la xenofobia. Hay indicios de que Internet se ha utilizado para facilitar la financiación del terrorismo, ataques cibernéticos, la distribución de propaganda<sup>318</sup>, apología y reclutamiento terrorista a través de redes sociales u otro medio en Internet.<sup>319</sup>

---

<sup>313</sup> Conocido como la entrada en un sistema o en un ordenador sin consentimiento (C. Rodríguez Gómez, “Criminalidad y Sistemas Informáticos...*op. cit.*, p. 142).

<sup>314</sup> Un virus de computadora, diseñado y enviado desde las Filipinas, hizo que se cerraran las computadoras en muchos organismos del gobierno estadounidense, algunas hasta por espacio de una semana (P. Dobriansky, “El Crecimiento Explosivo del Crimen Mundializado...*op. cit.*, p. 9).

<sup>315</sup> Un grupo de aproximadamente veinte personas, algunas conectadas con familias de la Mafia, en combinación con un empleado del banco, crearon un clon digital del elemento en línea del banco. El grupo se propuso utilizar esto para desviar unos 400 millones de dólares que la Unión Europea había asignado para proyectos regionales en Sicilia. El dinero habría de ser lavado por intermedio de varias instituciones financieras, incluso el Banco del Vaticano y bancos en Suiza y Portugal. El plan fue desbaratado cuando uno de los miembros del grupo informó a las autoridades. Pero reveló claramente que el crimen organizado percibe que hay enormes oportunidades de ganancias como resultado del crecimiento de la banca y comercio electrónico (P. Williams, “Crimen Organizado y Crimen Cibernético, Sinergias ...*op. cit.*, p. 25).

<sup>316</sup> A. R. Guerra Valdivia, “Fraude electrónico”, en: VV.AA., *Ciberdelitos*, Alberto Enrique Nava Garcés (coord.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2018, pp. 119-137.

<sup>317</sup> Entendido como la obtención si autorización, de datos almacenados en un fichero informático.

<sup>318</sup> El Internet se ha convertido en el medio ideal de difusión de propaganda para las organizaciones terroristas. El Internet es un lugar que proporciona un cierto anonimato que permite difundir todo tipo de información en distintos formatos: video, audio, imagen y texto. Los grupos terroristas se adaptan a las nuevas formas de comunicación, emplean las redes sociales como *Facebook* y *Twitter*, otros como el ISIS hacen campañas para que seguidores suyos saquen fotos con símbolos del Estado islámico en lugares emblemáticos. Los terroristas poseen un amplio conocimiento de Internet, de las TIC y, de sus posibles usos (A. Beltrán, *Propaganda Terrorista. La violencia como mensaje*, ed. Tébar Flores, Madrid, 2018, pp. 44-46).

<sup>319</sup> “La Encriptación es la nueva arma de ISIS”, Diario *El País* (23/12/2015); “19 detenidos por apología del terrorismo en las redes sociales”, Diario *El País* (6/11/2014); “La UE insta a los gigantes de la Red a combatir el terrorismo *On line*”, Diario *El País* (7/10/2014); “EEUU torpedea la propaganda Yihadista”, Diario *El País* (6/09/2014); “Cinco años de cárcel por difundir propaganda de Al Qaeda en Internet”, Diario *El País* (22/03/2012); “Cosidó: La amenaza es terrorista, global, fanática e indiscriminada”, Diario *El País* (25/11/2015); J. D. Melamed Visbal, *Estado Islámico. Una amenaza para la seguridad internacional*, ed. Uniediciones, Universidad del Norte, Bogotá, 2017, pp. 51-54.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en un documento titulado “El uso de Internet con fines terroristas”<sup>320</sup>, de 2013, se identifican cinco rubros en los que Internet es empleado para fines terroristas:

- 1) Como propaganda. En donde se reconoce las acciones de reclutamiento, la incitación y la radicalización.
- 2) Como medio de financiación. Internet también suele ser utilizado tanto para recaudación de fondos a través del blanqueo de capitales, o bien ser la herramienta para cometer delitos como robo de identidad (*phishing* o *pharming*) para allegarse de recursos económicos y poder financiar los fines de los grupos terroristas.
- 3) Como adiestramiento. Internet es utilizado como difusión de guías prácticas en forma de manuales en línea, ficheros de audio y video, materiales de información y asesoramiento con fines terroristas.
- 4) Planificación. Internet es utilizado por diferentes personas en distintas partes del mundo incluso para organizar un ataque terrorista. El uso de esta tecnología es más sofisticado para cifrar mensajes que no puedan ser interceptados y descubiertos.
- 5) Ejecución. Internet es utilizado como medio o herramienta para causar o infundir terror a través de mensajes alarmantes mediante la amenaza de ataque terrorista.

El uso de internet para fines terroristas se ha denominado hoy en día como ciber-terrorismo, que se define como un acto letal que irrumpe, a través de un código malicioso, la infraestructura y los medios de comunicación de un Estado, incluyendo sus mercados financieros.<sup>321</sup>

La investigación de la delincuencia informática<sup>322</sup> no es una tarea fácil, ya que la mayoría de los datos probatorios son intangibles y

---

<sup>320</sup> Documento que puede ser consultado en el sitio web: [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use\\_of\\_Internet\\_for\\_Terrorist\\_Purposes/Use\\_of\\_Internet\\_Ebook\\_SPANISH\\_for\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_Internet_Ebook_SPANISH_for_web.pdf) (26/07/2019).

<sup>321</sup> Nelson Arteaga Botello (“El Ciberterrorismo y democracia”, en: VV.AA., *Sociedad global, ciber (in)seguridad y terrorismo(s): retos y alternativas*, Luis Ernesto Orozco Torres, Evelyn Téllez Carvajal y César Villegas Delgado -coords. y eds.-, México, 2019, p. 113) señala que no se debe confundir Ciber terrorismo con la acción del *hacker*. Este último lleva a cabo un acceso no autorizado que no necesariamente tiene por objetivo generar algún tipo de daño o violencia contra la población.

<sup>322</sup> Las nuevas tecnologías han potenciado la aparición y desarrollo de la ciber-seguridad, que clave para la seguridad de cualquier Estado, porque los ciber-ataques tienen normalmente finalidades comerciales, sin embargo, se precisa contemplar la hipótesis más

transitorios, se perpetra desde cualquier lugar y contra cualquiera, sin restricción de fronteras<sup>323</sup>. Los investigadores de delitos cibernéticos buscan vestigios digitales que suelen ser volátiles y de vida corta, lo que dificulta el proceso para una sentencia condenatoria. También se plantean problemas legales en relación con las fronteras y las jurisdicciones<sup>324</sup>. Se requieren leyes nacionales adaptadas a la delincuencia cibernética para responder eficazmente a las peticiones externas de asistencia o para obtener asistencia de otros países. Por ello, de acuerdo con ALCAIDE<sup>325</sup>, se planteó que el tránsito del terrorismo local (o nacional) al terrorismo “global”, y la respuesta a esa globalización del terrorismo, descansan necesariamente en la más reciente revolución de las TIC.

Cuando se elabora legislación, la compatibilidad con las leyes de otras naciones es una meta esencial; la cooperación internacional es necesaria debido a la naturaleza transfronteriza de la delincuencia informática. Se necesitan mecanismos internacionales formales que al mismo tiempo respeten los derechos soberanos de los Estados<sup>326</sup> y faciliten la cooperación internacional.

En sí, las tecnologías han jugado un papel relevante ya que, de acuerdo con TÉLLEZ<sup>327</sup>, los actos violentos realizados por terroristas se ejecutan con mayor precisión al poder conocer detalles como la geolocalización de las personas, la afluencia de personas en lugares determinados a través de cámaras de video, uso de correos electrónicos y la encriptación de mensajes para no ser descubiertos cuando se trata de

---

peligrosa que es la agresión efectuada por grupos criminales pertenecientes a organizaciones terroristas (J. López Sánchez, “La delincuencia organizada...*op. cit.*”, pp. 359 y 360).

<sup>323</sup> C. Rodríguez Gómez, “Criminalidad y Sistemas Informáticos...*op. cit.*”, p. 154.

<sup>324</sup> Un virus informático fue propagado por todo el mundo y costó al sector comercial miles de millones de dólares, cuando agentes de la FBI lograron identificar al perpetrador, un estudiante en las Filipinas, descubrieron también que no había leyes para enjuiciarlo. Las Filipinas, subsecuentemente, adoptaron medidas para prohibir los crímenes cibernéticos, y otros países las siguieron. Pero todavía existen vacíos jurisdiccionales que permiten a delincuentes operar impunemente (P. Williams, “Crimen Organizado y Crimen Cibernético, Sinergias...*op. cit.*”, p. 25; también, M. Saad Bentaouet, “El Ciberterrorismo y los ciberataques en un mundo digitalizado”, en: VV.AA., *Sociedad global, ciber (in)seguridad y terrorismo(s): retos y alternativas alternativas...op. cit.*, pp. 79-86).

<sup>325</sup> J. Alcaide Fernández, “Naciones Unidas y la lucha contra el ciberterrorismo”, en: VV.AA., *Sociedad global, ciber (in)seguridad y terrorismo(s): retos y alternativas alternativas...op. cit.*, pp. 131 y 132.

<sup>326</sup> B. Bravo Lira, “Fiat ius, ne pereat mundus”, en: VV.AA., *El Derecho ante la globalización y el terrorismo*, Lozano, Mario G. y Muñoz Conde, Francisco (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 127-136.

<sup>327</sup> E. Téllez Carvajal, “Ciberterrorismo: algunas reflexiones”, en: VV.AA., *Sociedad global, ciber (in)seguridad y terrorismo(s): retos y alternativas...op. cit.*, p. 20.

planear un atentado, lo que permite lograr un daño mayor e incrementar el número de víctimas.

Por otro lado, a raíz de los atentados terroristas de Nueva York, Madrid y Londres, la tecnología ha sido utilizada como herramienta indispensable en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Tan es así que se han creado normas legales bastantes cuestionables. Por ejemplo, los parlamentos de algunos países occidentales que son objeto de amenaza de grupos terroristas, sobre todo grupos *yihadistas*, han creado normas que hacen posible la introducción de mecanismos tecnológicos avanzados que tienden *all control global* mediante las nuevas tecnologías<sup>328</sup>, tales como las intervenciones telefónicas y de comunicaciones telemáticas<sup>329</sup>. Las legislaciones estadounidenses, inglesas, francesas y españolas son un claro ejemplo en cuanto a estas medidas antiterroristas.

No obstante, estas medidas han generado un ambiente de alarma en los sectores doctrinales, ya que facilita una vigilancia electrónica masiva sobre la población civil en determinadas zonas urbanas e individuos.<sup>330</sup>

Pero no sólo las tecnologías de telecomunicaciones han sido útiles para combatir la criminalidad organizada, de la misma forma que ésta, el Estado se ha encargado de implementar equipos avanzados de tecnología, como los drones, para vigilar o eliminar objetivos criminales, principalmente terroristas.<sup>331</sup>

---

<sup>328</sup> F. Gudín Rodríguez-Magariños, *La lucha contra el Terrorismo en la Sociedad ...op. cit.*, pp. 12 y 13; “La omnipotencia de la NSA”, Diario *El País* (2/11/2013); “La NSA cooperó con España para resolver los secuestros del Sahel”, Diario *El País* (1/11/2013).

<sup>329</sup> Los Estados Unidos, horas después de los atentados del 11S, instalaron en los servidores de AOL, Earthlink y Hotmail, el programa “Carnivore”, que permite interceptar las comunicaciones de sus usuarios. Por otro lado, en Europa se ha instalado en la red un programa de espionaje denominado “Echelon” capaz de interceptar millones de comunicaciones vía satélite realizadas por ciudadanos particulares, empresarios o dirigentes políticos en todo el mundo (C. García Rodríguez, “Criminalidad y Sistemas Informáticos...op. cit.”, p. 141).

<sup>330</sup> Gudín Rodríguez-Magariños (*La lucha contra el Terrorismo en la Sociedad...op. cit.*, pp. 109-110) señala que: “El problema de las nuevas tecnologías telemáticas como instrumento de control global radica en como compatibilizar las exigencias del orden y libertad, que actualmente se traduce en cómo implantar unos sistemas de vigilancia electrónica que garanticen la seguridad colectiva y a la par respeten la intimidad individual. De otro lado, la video vigilancia sólo tiene sentido si la completamos desde el punto de vista criminal, tanto *a priori* si lo contemplamos como medio de prevención general como *a posteriori* si lo contemplamos como una prueba lícita obtenidas por las autoridades en el marco del proceso penal”; también, *vid.*, F. Muñoz Conde, “El Nuevo Derecho Penal Autoritario” en: VV. AA., *El Derecho ante la globalización y el terrorismo...op. cit.*, pp. 163-183; además, R. Dworkin, *La Democracia posible*, ed. Paidós, Barcelona, 2008, pp. 41 y ss.

<sup>331</sup> Aproximadamente del año 2008 al año 2011, EE.UU. ha matado a cerca de 2.000 supuestos terroristas en Pakistán con el uso de drones. Los drones han sido utilizados contra Muamar el Gadafi, y una versión algo más grande de avión sin piloto, el llamado *Global Hawk*, es

En ese sentido, tanto las organizaciones terroristas como la delincuencia organizada transnacional se han beneficiado de la tecnología, sea mediante el uso de equipos sofisticados de comunicación y armas o del propio Internet. También así, los Estados más desarrollados que de la misma manera han utilizado la tecnología para contrarrestar el avance del terrorismo y la delincuencia organizada mediante cuestionables métodos de intervención informática (por ejemplo, vigilancia electrónica masiva o uso de drones). Desde ambas partes, Estado o delincuencia organizada, la tecnología surge como un instrumento indispensable para alcanzar diversos fines: lucro o transgresión al sistema y su combate.

### **3. Los denominados estados débiles, fallidos o fracasados**

Durante el siglo XX se presenció la desfragmentación de algunas naciones e imperios en el mundo, por ejemplo: la Unión Soviética, el imperio otomano<sup>332</sup>, el austro-Húngaro y la antigua Yugoslavia. Actualmente existen más de 190 Estados, a diferencia de los 40 que existían a principios del siglo pasado. Este creciente nacimiento de Estados ha traído consecuencias, por lo menos cuando su creación se basó en el resultado de algún conflicto bélico o de quiebra nacional, lo que los convirtió en micro-estados<sup>333</sup> o estados débiles, fallidos o fracasados.

La historia nos ha demostrado que el surgimiento de estos Estados provoca un vacío *geopolítico*<sup>334</sup> propicio para la aparición de un poder agresivo en busca de territorio, como ha caracterizado al crimen

---

utilizado para fotografiar Corea del Norte y sirvió para seguir la evolución de la central nuclear de Fukushima (“La guerra teledirigida de EEUU”, Diario *El País* -30/09/2011-; también, “Trump autoriza a la CIA a matar terroristas con drones”, Diario *El País* -14/03/2017-).

<sup>332</sup> P. Robins, “Del contrabando de poca monta a la extorsión de altos vuelos: Turquía y Oriente Medio”, en: *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 217 y 218, en el que se menciona que en el caso del Imperio Otomano, su desintegración y la creación de 23 estados donde antes había existido 3 o 4 dieron inevitablemente a lo transnacional mayor importancia. Entre los años 20’s y 60’s, el sistema estatal empezó a endurecerse y surgieron oportunidades para explotar criminalmente este sistema.

<sup>333</sup> Como ejemplo de micro-Estado, encontramos una nación en el pacífico sur llamado Nauru, que se declaró en quiebra en abril de 2004. Durante cierto tiempo su economía se basó en la producción de fosfato hasta que se agotaron las reservas. Entonces Nauru entró a los circuitos financieros internacionales y se sospechó que sus bancos participaron en el blanqueo de miles de millones de dólares procedentes del crimen organizado ruso, chinas y japonesas (J. Gayraud, *El G9 de las Mafias...op. cit.*, pp. 39-40); también, *vid.*, P. Robins, “Del contrabando de poca monta a la extorsión...op. cit., pp. 218 y 219.

<sup>334</sup> J. Gayraud, *El G9 de las Mafias...op. cit.*, p. 40.

organizado. Tal como sucedió en la región de los Balcanes<sup>335</sup> (región devastada por la guerra entre 1991 y 1999) en el conflicto que involucró a países como Kosovo, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia y Albania.

Una vez que los grupos delincuenciales aseguran su financiamiento operativo, buscan la creación de infraestructura en los territorios que controlan, con el fin de generar condiciones económicas hacerse de una mayor cantidad de recursos mediante la implementación de una economía de guerra. A este modelo organizativo NAPOLEONI<sup>336</sup> lo llama “estado embrión” o “estado caparazón”, debido a que la conformación de sus procesos económicos no necesariamente obedece a la planificación estatal o la autodeterminación de la población.

En muchas ocasiones, la economía de los Estados *débiles, fallidos o fracasados* se basa en la guerra o en el conflicto armado, tal como ocurrió en países como Afganistán, Sierra Leona, Irak y en la región de los Balcanes, y como hoy ocurre en Siria o Libia<sup>337</sup>. En los países con conflictos bélicos, su estructura monetaria gira en torno a la guerra por falta de comercio, agricultura o industrias que puedan movilizar la economía de dichos Estados. A diferencia de un Estado moderno<sup>338</sup> que cuenta con nueve características principales, los estados débiles, fallidos o fracasados cuentan sólo con cuatro: monopolio en los medios de violencia —como único instrumento utilizado para conquistar y mantener un firme control de los territorios ocupados—, el territorio, un sistema de impuestos y una burocracia pública. Un ejemplo de ello es la transformación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en una entidad gubernamental *de facto* del pueblo palestino en el Líbano<sup>339</sup>. La OLP para

---

<sup>335</sup> T. Köppel y A. Székely, “Crimen transnacional organizado y conflicto en los Balcanes”, en: *Crimen transnacional organizado y seguridad...op. cit.*, pp. 196 y ss.

<sup>336</sup> L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia el terrorismo...op. cit.*, p. 131; L. Napoleoni, *El Fénix Islamista. El Estado Islámico y el Rediseño de Medio Oriente*, ed. Paidós, México, 2015, p. 37.

<sup>337</sup> M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 51, 77 - 82.

<sup>338</sup> De acuerdo con el artículo 1 de la Convención de Montevideo sobre las obligaciones de los Estados de la Organización de los Estados americanos, adoptado el 26 de diciembre de 1933, el Estado debe poseer un territorio definido, una población permanente y la capacidad de entrar en relaciones con otros estados. Así, las características del Estado de Derecho se basan en la idea de la ley como rectora de las autoridades, y la subordinación del Estado al orden jurídico para promover los derechos sociales y la garantía de los derechos fundamentales. Los estados fallidos carecen de estas características. Documento que puede ser consultado en: [www.oas.org/juridico/spanish/tratados](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados) (16/09/2019).

<sup>339</sup> “La OLP y Líbano”, Diario *El País* (01/12/1986).

sufragar esa guerra impuso diversos gravámenes de un 5 o 6 por ciento sobre los salarios de todos los palestinos que trabajaban fuera del país.<sup>340</sup>

El nacimiento de Estados débiles, fallidos o fracasados, carece de un eficaz Estado de Derecho —adhesión a las leyes— y soberanía. En consecuencia, carecen de un sistema democrático real y están altamente jerarquizados. Según NAPOLEONI, quienes controlen el monopolio de la violencia y la economía de guerra, establecerán las reglas y se convertirán en los nuevos gobernantes. Se crearán redes de corrupción al más alto nivel gubernamental para beneficiar a unos pocos y seguir en la lucha armada en contra de sus enemigos políticos o de negocios ilícitos. La corrupción impregna a los Estados débiles o fracasados y se convierte en el *modus operandi* de sus instituciones<sup>341</sup>. A todas luces la delincuencia organizada es un factor importante de corrupción gubernamental<sup>342</sup>. CONDE-PUMPIDO<sup>343</sup> señala:

“La delincuencia [...] es un fenómeno criminal de gran envergadura, de contornos y dimensiones que no conocemos suficientemente, con un gran poder de contaminación de la organización social, que tiene una enorme influencia directa e indirecta en las estructuras políticas y económicas, que a medio y largo plazo genera importantes peligros para la convivencia y cuya erradicación resulta especialmente difícil por su comprobada capacidad de neutralizar la acción represiva del Estado”.

La historia se repite constantemente en la era del Estado moderno. Desde la disolución del Imperio otomano, pasando por la caída de la URSS, la “Primavera Árabe”<sup>344</sup>, hasta el conflicto interminable en Medio Oriente,

---

<sup>340</sup> Vid., *Infra.*, apartado 2.3.1.2., Cap. III; también, L. Napoleoni, *Yihad...op. cit.*, pp. 132 y ss.

<sup>341</sup> L. Napoleoni, *Yihad...op. cit.*, p. 146.

<sup>342</sup> Edgardo Buscaglia (*Lavado de dinero y Corrupción política...op. cit.*, pp. 61-70) considera que la infiltración de la delincuencia organizada en los Estados ha implicado un aumento desmedido de la corrupción; también, *vid.*, C. Castresana Fernández, “Corrupción, globalización y delincuencia organizada”, en: VV.AA., *La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar*, Nicolás Rodríguez García y Eduardo A. Fabián Caparros (coords.), ed. Ratio Legis, Salamanca, 2004, pp. 213-226.

<sup>343</sup> C. Conde-Pumpido, “El Ministerio Fiscal frente...*op. cit.*, p. 97.

<sup>344</sup> La “Primavera Árabe” implicó una ola revolucionaria en el mundo musulmán, que inició en Túnez con la inmolación de Mohamed Buazizi, a quien la policía había confiscado el 17 de diciembre de 2011 su mercancía en la pequeña localidad de Sidi Buzid, provocando una revuelta popular que forzó la huida del dictador Zin el Abidin Ali. Esta ola revolucionaria también alcanzó a países como Egipto, Yemen y Libia, entre otros, que ha permitido la proliferación de actividad terrorista y el derrocamiento de algunos regímenes (M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 71-82); también, *vid.*, F. Reinares, “Al- Qaeda, la

se ha generado un verdadero caldo de cultivo de la actividad terrorista, en el que la constante sigue siendo la violación sistemática de derechos humanos, en donde la falta de un eficaz Estado de Derecho alienta el crecimiento de este fenómeno criminal que cada día cuenta con más adeptos<sup>345</sup>.

#### **4. Instrumentos jurídicos internacionales contra la delincuencia organizada y el terrorismo**

La comunidad internacional preocupada por el creciente aumento de grupos criminales organizados y de algunos de carácter terrorista que llevan consigo sus conductas ilícitas más allá de las fronteras nacionales, ha resuelto crear diversos instrumentos jurídicos internacionales<sup>346</sup> que comprometen a los Estados firmantes a adoptar medidas legales para perseguir, prevenir y reprimir la delincuencia organizada y el terrorismo.

##### **4.1. Instrumentos jurídicos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas relativas a la criminalidad organizada. La Convención de Viena, Convención de Palermo y la Convención de Mérida**

Los instrumentos legales en el ámbito de la criminalidad organizada más trascendentales hasta el momento en el marco de la ONU, son: La Convención de Viena, la Convención de Palermo y la Convención de Mérida —esta última, concretamente sobre la Corrupción—.<sup>347</sup>

El Convenio de Viena de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, aprobado el 20 de diciembre de 1988. Este Convenio no sólo va más allá de la mera tipificación del tráfico de drogas, actos preparatorios y actividad consumada, sino que introduce por primera vez una forma más de combate contra el lavado de activos

---

Primavera Árabe y el undécimo aniversario del 11-S”, Instituto Elcano, de 7 de septiembre de 2012. Documento que puede ser consultado en el sitio web: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/comentario\\_reinares\\_al-qaeda\\_11-s](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario_reinares_al-qaeda_11-s) (10/09/2017).

<sup>345</sup> Por ejemplo, *vid.*, F. Reinares y C. García Calvo, *Estado Islámico en España*, Real Instituto El Cano, Madrid, 2016, pp. 35 y ss. Documento que puede consultarse en el siguiente sitio web: <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Informe-Estado-Islamico-Espana.pdf> (3/12/2017); también, M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, p. 70.

<sup>346</sup> A. Palomo del Arco, “Asistencia Internacional de la Delincuencia Económica”, en: VV.AA., *“El Fenómeno de la internacionalización de la delincuencia económica*, GarcíaArán, Mercedes (dir.), Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, núm. 61-2004, p. 125.

<sup>347</sup> D. Vlassis, “La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado”, en: VV.AA., *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional...op. cit.*, pp. 131 y ss.

como una prioridad político-criminal a nivel mundial, dirigida a privar de las ganancias obtenidas por la comisión de delitos a cualquier organización criminal<sup>348</sup>. Como señala FABIÁN<sup>349</sup>:

“[...] desde que el artículo 3º de la Convención impusiera a los Estados-parte la obligación de tipificar la legitimación de bienes procedentes del tráfico de drogas, hemos asistido a una cadena prácticamente ininterrumpida de iniciativas internacionales orientadas a coordinar los esfuerzos contra esta manifestación criminal; impulso continuo que, por otra parte, parece haberse potenciado a lo largo de los últimos años —y, muy especialmente, a partir de los impactantes atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos— al hilo de la lucha contra el terrorismo internacional y su financiación”.

Es la Convención de Viena la que internacionaliza la tipificación del delito de blanqueo de capitales y sienta las bases para “posibilitar la más amplia asistencia judicial recíproca entre los Estados parte en las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales en esta materia”.<sup>350</sup> A partir de ahí se promueve su difusión por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional<sup>351</sup> (GAFI) al elaborar las Cuarenta Recomendaciones a fin de prevenir el lavado de dinero (*Money Laundering*).<sup>352</sup> Es a partir de esta Convención, que se da mayor énfasis al elemento económico que rodea a las organizaciones criminales y que sirve para sus fines y sostenimiento.

En segundo lugar, encontramos la Convención de Palermo, como instrumento internacional de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, abierto a la firma por los Estados parte en la Cumbre de Palermo en diciembre de 2000 y que inicia vigencia el 29 de

---

<sup>348</sup> A. Palomo del Arco, “Asistencia Internacional de la Delincuencia Económica...*op. cit.*”, pp. 108 y 109.

<sup>349</sup> E. A. Fabián Caparros, “El Abogado frente al Blanqueo de Capitales”, en: VV.AA., *Homenaje a Roxín*, INACIPE, México, 2004, p. 2.

<sup>350</sup> A. Palomo del Arco, “Asistencia Internacional de la Delincuencia...*op. cit.*”, p. 110.

<sup>351</sup> El GAFI se creó en la Reunión Cumbre del G7, celebrada en 1989 en París, a fin de dar una respuesta internacional coordinada a la inquietud, cada vez mayor, que suscitaba el problema del lavado de dinero. Una de sus primeras tareas consistió en formular medidas que los gobiernos nacionales deberían adoptar para aplicar programas eficaces de lucha contra el lavado de dinero. Las cuarenta recomendaciones del GAFI, que proporcionaron un marco básico para la lucha contra el lavado de dinero, se formularon con un enfoque orientado a su aplicación universal. Con el tiempo se han ido modificando para adecuarlas a las nuevas circunstancias y a la experiencia adquirida.

<sup>352</sup> *Vid. Infra.*, apartado 2.1.5., Cap. IV.

septiembre de 2003. En dicha Convención se acuerda tipificar al menos la “participación en un grupo delictivo organizado” y la corrupción; y, ampliar el blanqueo de capitales a una serie de delitos determinados. En relación con los delitos mencionados, se incluye tipificar “la obstrucción de la justicia”.

Asimismo, la Convención de Palermo obliga a los Estados parte a establecer la responsabilidad de las “personas jurídicas” por participación en delitos graves (con una pena al menos de cuatro años) en el que esté un grupo delictivo organizado.

Cabe mencionar que el Convenio plantea, de acuerdo con los principios jurídicos del Estado, que la responsabilidad de las “personas jurídicas” podrá ser de índole civil, penal o administrativa.

También toca el tema de la cooperación internacional: obliga a los Estados a prestarse la más amplia asistencia judicial recíproca respecto de las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionadas con los delitos comprendidos en la misma; precisa de manera detallada la designación de la autoridad que debe recibir las peticiones de asistencia y el contenido de dichas peticiones y procedimientos de práctica, en aras de evitar incertidumbre o inseguridades; posibilita las declaraciones por video conferencia; exhorta a utilizar las denominadas “técnicas especiales de investigación” —entrega vigilada, vigilancia electrónica u operaciones encubiertas—; motiva a las investigaciones conjuntas a través de órganos mixtos; regula las condiciones de traslado de detenidos, presos, peritos o testigos al Estado requirente para la práctica de diligencias de investigación o la vista oral; faculta la iniciativa investigadora auxiliadora por parte de otro Estado miembro, mediante la transferencia de información, si se tiene la creencia de que su contenido permite la remisión de actuaciones penales para el enjuiciamiento por delito comprendido en la misma Convención, cuando se estime que obrará en beneficio de la debida administración de justicia; potencia el traslado de personas para el cumplimiento de penas en el país de origen o residencia; incita a la protección de testigos; ordena adoptar medidas de asistencia y protección a las víctimas; y posibilita prever la mitigación de la pena e inclusive, la concesión de la inmunidad judicial de las personas acusadas que presten una cooperación sustancial en la investigación o el enjuiciamiento —arrepentidos—, respecto de los delitos comprendidos en la Convención.<sup>353</sup>

---

<sup>353</sup> A. Palomo del Arco, “Asistencia Internacional de la Delincuencia...*op. cit.*”, pp. 116-122; también, *vid.*, G. D. Cerina, “La lucha contra la delincuencia organizada...*op. cit.*”, pp. 160-162.

Finalmente, como instrumento internacional en la lucha contra la criminalidad organizada, es necesario subrayar el avance que representa el Convenio de Mérida de la Organización de las Naciones Unidas. Si bien, la Convención de Palermo conoce y tipifica actos de corrupción, lo cierto es que fue complementada por la Convención de Mérida. Por ello, del 9 al 11 de diciembre de 2003, en la ciudad de Mérida —México— se abre a la firma la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y con ella, se da un paso firme desde una nueva legislación que tipifica de manera particular, actos delictivos que anteriormente no se distinguían, relativos a la corrupción y sus diversas manifestaciones.

En ella se pide adoptar o considerar la posibilidad de adoptar<sup>354</sup> las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito las siguientes conductas: soborno activo y pasivo de funcionarios públicos nacionales; soborno activo y pasivo de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado; malversación o peculado de bienes en el sector privado. Así mismo, nuevamente se refiere al lavado de activos en relación a los anteriores delitos, encubrimiento y obstrucción de la justicia.

Además, amplía la cooperación internacional con previsiones sobre la extradición; sobre el mecanismo de traslado de personas para el cumplimiento de la pena; sobre la trasmisión de información espontánea, traslado temporal para práctica de actividades de investigación, remisión de actuaciones penales, investigaciones conjuntas, video conferencias, entregas vigiladas, vigilancia electrónica y operaciones encubiertas. Así mismo, amplía la asistencia judicial recíproca en orden a la práctica de las habituales diligencias de recibir testimonios, presentar documentos, efectuar inspecciones, prácticas periciales, entre otras muchas. Finalmente, añade de modo expreso la identificación, el embargo con carácter preventivo y la localización del producto del delito, al igual que la recuperación de activos, la cooperación internacional con fines de decomiso.

---

<sup>354</sup> Cabe la pena mencionar que los Estados parte adoptarán, considerarán la posibilidad de adoptar o podrá adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito las conductas descritas, de acuerdo con el capítulo III de la propia Convención.

#### 4.2. Instrumentos jurídicos en el marco del espacio europeo relativos a la criminalidad organizada

El espacio europeo se conforma de un ambiente económico regido por los tratados que regulan formas de libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales<sup>355</sup>, conforme al Acuerdo Schengen<sup>356</sup> que sugiere la desaparición de los controles fronterizos en la mayoría de los países miembros.<sup>357</sup> Este Acuerdo sin embargo, no rige por ejemplo, al Reino Unido, que tiene que respetar estas libertades – y menos podría regir, ahora que se llevó a cabo el referéndum del *Brexit*<sup>358</sup>, en donde la población decidió que su país se separara de la Unión Europea-, pero permite un espacio común que ha resultado no sólo beneficioso para el ciudadano común, sino también para las organizaciones criminales que aprovechan el uso de ello para expandir y maximizar su actividad.

Por otra parte, la entrada de grupos mafiosos procedentes de países de la Europa del Este a partir de la caída de los regímenes comunistas a principios de los años noventa del siglo XX<sup>359</sup>; así como el poco

---

<sup>355</sup> J. A. E. Vervaele, *El derecho penal europeo. Del derecho penal económico y financiero a un derecho penal federal*, ed. Ubijus, Perú, 2006, pp. 320 y 321.

<sup>356</sup> A través del Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos acordaron eliminar progresivamente los controles en sus fronteras interiores y establecer un régimen de libre circulación para todos los nacionales de los países signatarios, los demás países de la UE y algunos países fuera de la UE. El Convenio de Schengen completa el Acuerdo y define las condiciones y las garantías para establecer un espacio sin controles en las fronteras interiores, que entró en vigor en 1995. El Acuerdo y el Convenio, junto con los acuerdos y normas relacionados, conforman el “acervo de Schengen”, que se integró en el marco de la UE en 1999. Se puede consultar el siguiente sitio web: [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen\\_agreement.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=es) (09/08/2016); J. A. E. Vervaele, *El derecho penal europeo...op. cit.*, pp. 321 y 410-413.

<sup>357</sup> El Acuerdo establece el espacio Schengen conformado por 26 países europeos (de los cuales 22 son miembros de la UE): Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia, así como Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. La información puede ser consultada en los siguientes sitios web [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) y [www.interior.gob.es](http://www.interior.gob.es) (09/08/2016).

<sup>358</sup> El 23 de junio de 2016, el Reino Unido celebró un referéndum para comprobar el apoyo público a que Gran Bretaña siguiera siendo miembro de la Unión Europea, con el resultado de un voto mayoritario a favor de salir de la Unión Europea (G. Evans, N. Carl y J. Dennison, “El Brexit: Las causas y las consecuencias de la decisión británica de salir de la UE”, en: VV.AA., *Las Crisis de Europa*, Alejandro Pradera Sánchez (trad.), Manuel Castells (eds.), ed. Alianza, Madrid, 2018, pp. 379 y ss); “10 artículos para entender el ‘Brexit’”, en: Diario *El País* (29/03/2017). Artículos que pueden ser consultados en el sitio web: [https://elpais.com/internacional/2017/03/28/actualidad/1490689797\\_468657.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/28/actualidad/1490689797_468657.html) (23/07/2019).

<sup>359</sup> P. Williams, “Transnational criminal violence” en: *In Athenas Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, pp. 315-337, en:

cumplimiento de algunos países europeos respecto de las exigencias de diversos instrumentos internacionales para impedir y perseguir el blanqueo de capitales, ha permitido la proliferación desmedida de la delincuencia organizada en la región.<sup>360</sup>

Por tal razón, se han implementado distintos instrumentos en el marco del espacio europeo para combatir la delincuencia organizada transnacional, entre los que se encuentra el Tratado de Ámsterdam de 1998<sup>361</sup> (posterior al Tratado de Maastricht —1992— y la creación de la Unión Europea<sup>362</sup>), que hace referencia expresa a la lucha contra el crimen organizado como uno de los objetivos prioritarios de la UE en materia de justicia y asuntos del interior (JAI), así como en materia de cooperación policial y aduanera (a través de la EUROPOL), la cooperación judicial y la armonización de la legislación penal<sup>363</sup>. Además, el Tratado de Niza<sup>364</sup>, que establece de manera novedosa mecanismos de cooperación reforzada en el ámbito de los Estados miembro que lo deseen y, en los artículos 29 a 31, la creación de la Unidad Judicial de Cooperación Judicial (Eurojust), así como la introducción de una autoridad central de persecución penal en la figura de un Fiscal europeo.

Finalmente, el tratado que se encuentra vigente es el Tratado de Lisboa, el cual fue firmado por la Unión Europea el 13 de diciembre de 2007, en el que se reafirman los objetivos de la UE en materia de asuntos de justicia e interior, como una de las competencias compartidas entre la UE

---

[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/MR880/MR880.ch14.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR880/MR880.ch14.pdf) (16/09/2019).

<sup>360</sup> Isabel Sánchez García de Paz (*La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 85 y ss.) se refiere tanto de los países de la Europa Occidental (Suiza, Liechtenstein, Malta, Andorra, Mónaco, por mencionar algunos) como del Europa del Este; incluso de algunos países –o territorios pertenecientes a ellos– de la UE como Luxemburgo, Austria, Islas del Canal, Gibraltar, etc.; también, I. Sánchez García de Paz, “Armonización penal...op. cit.”, p. 393.

<sup>361</sup> Tratado que modifica el Tratado de la Unión Europea (*Tratado de Maastricht*), los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, y abierto a firma en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997.

<sup>362</sup> Cabe mencionar que la UE se conforma bajo la normativa de la CE (primer pilar), la cooperación en materia de seguridad y de asuntos exteriores (segundo pilar) y la cooperación en materia de justicia y de asuntos internos (tercer pilar). El tercer pilar retoma la inmigración, la política en materia de visado y la cooperación judicial en materia civil, así como la cooperación judicial, la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia penal. Cfr. J. A. Vervaele, *El derecho penal europeo...op. cit.*, pp. 321 y 322; I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 86 y 87; y, J. López Muñoz, *Criminalidad organizada y terrorismo...op. cit.*, pp. 50 y 51.

<sup>363</sup> G. Dannecker, *Evolución del derecho Penal y Sancionador Comunitario Europeo*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 42-45.

<sup>364</sup> Tratado por el cual se modifica el Tratado de la UE, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, de fecha 26 de febrero de 2001. Entró en vigor hasta el año 2002.

y los Estados miembros. Asimismo, en cuanto al crimen organizado y al terrorismo, prevé la elaboración de normas que permitan armonizar<sup>365</sup> la respuesta de las legislaciones nacionales conforme a los nuevos mecanismos legislativos previstos en el art. I-42 (leyes y leyes marco).<sup>366</sup>

El Consejo Europeo ha coordinado los esfuerzos de los Estados en la lucha contra el crimen organizado, mediante un “Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada” derivado de Acto (CE) 97/C 251/01 de 28 de abril de 1997, complementado por el Plan de Acción aprobado el 3 de diciembre de 1998 denominado “Plan de Acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia”<sup>367</sup>.

Como lo menciona DEN<sup>368</sup>, es difícil evaluar el éxito de la cooperación en la imposición de la ley en la UE contra el crimen transnacional organizado; no obstante, la cooperación europea está alcanzando gradualmente una dimensión operativa.

Finalmente, a la Agencia Europea de Policía (EUROPOL)<sup>369</sup> se le concedió una competencia operativa transfronteriza establecida en las disposiciones comprendidas en el Capítulo 1 del Título III, artículos del 39 al 47, del Acuerdo Schengen, que se traduce en acciones como el intercambio directo de información policial, la persecución transfronteriza, la vigilancia a través de las fronteras y la entrega controlada a través de las fronteras, ahora se pueden poner legítimamente en práctica.

#### **4.3. Instrumentos jurídicos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas relativo al delito de terrorismo**

Las Naciones Unidas han impulsado una serie de instrumentos jurídicos en materia de prevención y represión del terrorismo internacional<sup>370</sup>.

---

<sup>365</sup> J. A. E. Vervaele, *El derecho penal europeo...op. cit.*, pp. 478-480; G. Dannecker, *Evolución del derecho Penal...op. cit.*, pp. 42-45.

<sup>366</sup> Vid., I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 85 y ss.; también, J. A. E. Vervaele, *El derecho penal europeo...op. cit.*, pp. 321 y ss.

<sup>367</sup> DOCE, de 23 de enero de 1999; también, vid., J. A. E. Vervaele, *El derecho penal europeo...op. cit.*, pp. 322 y 323.

<sup>368</sup> M. Den Boer, “Cooperación para la aplicación de la ley y crimen transnacional organizado en Europa”, en: *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad...op. cit.*, pp. 178-180.

<sup>369</sup> Vid. *Infra.*, apartado 3.1.2., Cap. IV.

<sup>370</sup> 1) Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Convenio de Tokio, 1963-Seguridad de la Aviación); 2) Convenio para la Represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Convenio de La Haya, 1970-Secuestro de

Cabe señalar por su importancia y sin ánimo de repetirlo innumerables veces, que a partir del 11-S en Nueva York, se hizo evidente lo insuficiente de los instrumentos jurídicos para enfrentar eficazmente los atentados de las características del terrorismo *yihadista* a escala mundial. Ante la necesidad de incrementar la cooperación internacional entre los Estados y con el objeto de aprobar medidas eficaces, además de prevenir los actos terroristas, la ONU aprobó el 28 de septiembre de 2001 la resolución 1373<sup>371</sup>, que proporciona el apoyo jurídico necesario para actuar

---

Aeronaves); 3) Convenio para la Represión de Actos de Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (Convenio de Montreal, 1971-relativo a los actos de sabotaje aéreo, como explosiones de bombas a bordo de una aeronave en vuelo); 4) Convención sobre la Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973-relativa a los Ataques contra altos Funcionarios de Gobierno y Diplomáticos); 5) Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Convención sobre los Rehenes de 1979); 6) Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Convención sobre los materiales nucleares de 1980-Relativa a la aprobación y utilización ilícita de materiales nucleares); 7) Protocolo para la Represión de actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la seguridad de la Aviación Civil, 1988); 8) Convenio para la Represión de actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (1988-relativo a las actividades terroristas en los buques); 9) Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas fijas emplazadas en la Plataforma Continental (1988- relativo a las actividades terroristas realizadas en plataformas fijas frente a las costas); 10) Convenio sobre la marcación de Explosivos Plásticos para los fines de Detección (1991-dispone la marcación química para facilitar la detección de explosivos plásticos, por ejemplo, para luchar contra el sabotaje aéreo); 11) Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (1997); 12) Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999); 13) Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (2005); 14) Protocolo de 2005 relativo al Protocolo para la sucesión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; 15) Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional de 2010; 16) Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 2010; 17) Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves de 2014; 18) Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 2005; 19) y, Protocolo de 2005 el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las Navegación Marítima. Documentos que pueden ser consultados en: <http://www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml>; también, M. Capita Remezal, "Terrorismo y principio...*op. cit.*, pp. 375-378; además, Guía Legislativa del Régimen Jurídico Universal contra el Terrorismo. Naciones Unidas Oficina contra la droga y el Delito, Nueva York, 2008, pp. 2 y 3; asimismo, J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones Unidas...op. cit.*, pp. III y ss.

<sup>371</sup> Documento que puede ser consultado en: <http://www.un.org/es/sc/ctc/laws.html> (1/08/2016). La resolución 1373 (2001), insta a los Estados miembros a adoptar medidas destinadas a reforzar su capacidad jurídica e institucional para combatir las actividades terroristas, entre las que figuran las siguientes: tipificar como delito la financiación del terrorismo; congelar sin dilación los fondos de las personas que participen en la comisión de actos de terrorismo; denegar cualquier tipo de apoyo financiero a grupos terroristas; prohibir la provisión de refugio o de cualquier asistencia o apoyo a terroristas; intercambiar información con otros gobiernos en relación con cualquier grupo que cometa o se proponga

y crea el Comité contra el terrorismo, cuya principal función es vigilar el cumplimiento en la materia y activar los consensos e incrementar el número de adhesiones a los convenios antiterroristas.

Lo que se pretende es enjuiciar a toda persona que intervenga en la financiación, planificación, preparación o ejecución de actos terroristas, o que apoye los actos terroristas, y encomienda a los estados miembro a tipificar en sus propias legislaciones dichos actos como delitos graves.<sup>372</sup>

El 12 de noviembre de 2001, se adoptó la resolución 1377 en la que el Comité contra el terrorismo", constituido por 15 miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se encargaría de la aplicación de la resolución 1373, pero sin ser un comité de sanciones y sin contar con lista alguna de organizaciones terroristas o individuos pertenecientes a éstas.

Así también, se elaboraron diversas iniciativas en la lucha contra el terrorismo, entre éstas: la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo<sup>373</sup>, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2006, y el Plan de Acción anexo A/RES/60/288, en el que se acuerda un enfoque estratégico y operacional común para luchar contra el terrorismo dispuestas en 4 pilares:

- 1) Hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;
- 2) Prevenir y combatir el terrorismo;
- 3) Desarrollar la capacidad de los Estados miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto; y,
- 4) Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de Derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

Finalmente, el 24 de diciembre de 2005, las Naciones Unidas, como estrategia global contra el terrorismo impulsó el Plan de Acción para

---

cometer actos de terrorismo; cooperar con otros gobiernos a fin de investigar, detectar, arrestar, extraditar y a enjuiciar a personas que participen en la comisión de dichos actos; y tipificar como delito en la legislación nacional el suministro de apoyo activo o pasivo a quienes cometan actos terroristas y enjuiciar a las personas culpables de este delito.

<sup>372</sup> A. I. García Alfaraz, "Acerca del Terrorismo Internacional", en: VV. AA, *El desafío de la criminalidad...op. cit.*, pp. 261-263; I. Blanco Cordero, "Terrorismo Internacional" ...op. cit., p. 215; además, F. Gudín Rodríguez-Magariños, *La lucha contra el Terrorismo en la Sociedad de la Información...op. cit.* pp. 79-81; y, W. Gehr, "El Comité contra el Terrorismo y la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad", en: RFDS... op. cit., pp. 113-120.

<sup>373</sup> Documento que puede ser consultado en: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> (09/08/2016).

prevenir el extremismo violento<sup>374</sup> como estrategia global contra el terrorismo, el cual hace referencia a: 1) sus efectos; 2) contexto y causas; 3) recomendaciones para prevenirlo; y, 4) el llamamiento a la acción concertada.

#### **4.4. Relevantes instrumentos jurídicos en el marco del espacio europeo relativo al delito de terrorismo**

En cuanto al delito de terrorismo, los países europeos preocupados por el creciente fenómeno dentro de su espacio, han elaborado diversos instrumentos jurídicos para combatirlo. Si bien es cierto que existe una diversidad de medidas, sólo cabría señalar los más relevantes en esta materia y que son mencionados con mayor frecuencia en la presente investigación. Por ejemplo, la Decisión Marco 2008/919/JAI<sup>375</sup>, que modifica la Decisión 2002/475/JAI<sup>376</sup>, en cuanto a los delitos relativos a los grupos terroristas o ligados a grupos terroristas.

Por otro lado, la Decisión Marco 2005/671/JAI del CE, de 20 de septiembre, *relativa al intercambio y a la cooperación sobre delitos de terrorismo*<sup>377</sup> que los define tal como se contemplan en los artículos 1 a 3 de la Decisión Marco 2002/475/JAI, así como la facilitación de información sobre delitos de terrorismo a Eurojust, EUROPOL y los Estados miembros. Estas normas se mencionan como información relevante y como antecedente histórico, puesto que ahora rige la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/245/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI, también del Consejo.

Parte de estos instrumentos legales internacionales, tanto en el marco de las Naciones Unidas, como del espacio europeo, serán mencionados con mayor frecuencia a lo largo de este trabajo, en referencia a la lucha contra el terrorismo y su financiamiento.

---

<sup>374</sup> Documento que puede ser consultado en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/674> (9/08/2016).

<sup>375</sup> DOUE de 9 de diciembre de 2008.

<sup>376</sup> DOUE de 22 de junio de 2002.

<sup>377</sup> DOUE de 29 de septiembre de 2005.

### Capítulo III Fenomenología del financiamiento del terrorismo

Como cualquier grupo clandestino, las organizaciones terroristas necesitan una serie de recursos para mantenerse y desarrollar sus actividades letales.<sup>378</sup> Además de los humanos, armas y tecnología, un elemento fundamental para el desarrollo de su actividad es el dinero. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se estimó que para el año 2003 la suma total de dinero involucrado en blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo ascendía a entre un 2% y un 5% del producto interno bruto mundial.<sup>379</sup> Es por lo que el financiamiento ha sido uno de los temas centrales en las políticas criminales internacionales en la lucha contra el terrorismo, que se intensifica a partir del 11 de septiembre de 2001.<sup>380</sup>

Es fundamental identificar, profundizar y analizar los diversos elementos que integran la noción de *financiamiento del terrorismo* que correspondan más a una realidad social, para posteriormente proponer el tratamiento jurídico correspondiente. De lo contrario, se puede caer en la implementación de medidas indiscriminadas y excesivamente represivas que pueden violentar derechos fundamentales y, por ende, no lograr el objetivo perseguido. Tal como lo plantea GIMÉNEZ<sup>381</sup>, en este análisis del fenómeno y definición precisa del mismo, para su mejor comprensión, un aspecto fundamental es el estudio de la naturaleza y de la estructura de los

---

<sup>378</sup> A. Giménez-Salinas Framis, “Las finanzas del terrorismo...*op. cit.*, p. 38. En el año de 1965, ETA indicaba en un comunicado la necesidad de contar con financiación para el mantenimiento de su actividad (*vid.*, J. C. Campos Moreno, “La financiación del terrorismo en Derecho español. El ejercicio de la abogacía en el contexto de la lucha antiterrorista”, en: VV.AA., “*Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*”, J. L. González Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 23); además, J.C. Ferré Olivé, “Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo*, Juan Carlos Ferré Olivé y Ana Isabel Pérez Cepeda (dir.), Miguel Bustos Rubio (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 57; M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 16.

<sup>379</sup> Manual para la Redacción de Leyes para la Represión del Financiamiento del Terrorismo del Fondo Monetario Internacional, Departamento Jurídico, 2003. Es importante mencionar que dicha estimación haya variado significativamente en los últimos años. De acuerdo con Alfredo Chirino Sánchez (“Autoría y participación...*op. cit.*, p. 186), dicha estimación pudo haberse duplicado, tomando en cuenta el crecimiento de la actividad criminal de diversas organizaciones terroristas alrededor del mundo y el espacio aún libre de regulación jurídica que la legislación de algunos países permite.

<sup>380</sup> “El G-7 declara la guerra financiera al terrorismo”, Diario *El País* (6/10/2001); J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones...op. cit.*, p. 212.

<sup>381</sup> A. Giménez-Salinas Framis, “Las finanzas del terrorismo...*op. cit.*, p. 38; además, FATF Report, *Emerging Terrorist Financing Risk*, octubre de 2015, pp. 9 y 10.

grupos terroristas; puesto que sus características se relacionan con los recursos necesarios para sobrevivir y desarrollarse, así como las fuentes de obtención del financiamiento que requieren. Los medios por los que la organización incorpora sus recursos también son distintos en relación al tamaño de la organización, forma, estructura, motivaciones, capacidades, integrantes y duración de la misma organización terrorista. Por ello, la prevención, incriminación y posterior sanción de quien o quienes financien organizaciones terroristas afectará de sobremanera a la misma y al cumplimiento de sus objetivos.<sup>382</sup>

Además, como ya se ha expresado, dicho fenómeno criminal es aparentemente un problema de naturaleza económica, lo que debe incidir en el tratamiento legal. Pero, si lo que se pretendiera es castigar el tráfico económico de instrumentos de delito, entonces la norma debe ir encaminada a regular el proceso económico, lo que trae una nueva complicación; solamente se puede sancionar el tráfico de bienes considerados de procedencia ilegal, lo que sería tanto como equiparar el financiamiento del terrorismo con el lavado de dinero o blanqueo de capitales, o sancionar, si es el caso, el delito del cual proviene el recurso: falsificación de documentos, robo, narcotráfico, extorsión, contrabando o secuestro, lo que haría que ya no fuera financiamiento del terrorismo, sino cualquier otro distinto de los delitos mencionados, lo que permitiría dejar impune al que utiliza bienes legales para financiar a una organización terrorista alegando sólo su colocación en el tráfico, sin saber qué destino tendrán. Es decir, las fuentes de financiación de los distintos grupos terroristas siguen siendo tan diversas y simples, como complejas.

La economía del terrorismo<sup>383</sup>, como un gran entramado complejo social, cultural, religioso y político, representa el coste de las actividades propiamente terroristas que sostiene y a las que da cobertura en sus áreas de influencia más directas. Por eso su importancia de definir los elementos de análisis previo al diseño de una estrategia jurídica de lucha contra el terrorismo.

## **1. Nociones sobre Financiamiento de Terrorismo**

La cuestión que se aborda en este apartado es la complejidad de la actividad terrorista a los efectos de intentar prevenir y suprimir su

---

<sup>382</sup> M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 16.

<sup>383</sup> De acuerdo con Napoleoni (“La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...op. cit., p. 48), la economía del terrorismo asciende a unos 1,5 billones de dólares, lo que representa más o menos el 5% de la economía mundial.

financiamiento.<sup>384</sup> De ahí que tenemos que primeramente mencionar algunas nociones al respecto, empezando por lo que significa *financiamiento*.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, es la acción de financiar, y financiar significa “*aportar el dinero necesario para una empresa*” o “*sufragar los gastos de una actividad, de una obra, etcétera*”. Esta acepción del término, para los efectos de esta investigación, puede asimilarse a la operación de una empresa, pero con actividades de corte terrorista, en que se cometen acciones en general que ponen en amenaza la vida, la integridad física, el patrimonio, las estructuras jurídicas y políticas propias del Estado. No obstante, hasta este momento sólo pretendemos entender o definir qué es financiamiento propiamente; lo que permitirá en un posterior momento ampliar su alcance y dimensionar su complejidad cuando de actividad terrorista se trata.

En ese sentido, GARCÍA<sup>385</sup>, señala que “el financiamiento del terrorismo, consiste en destinar *recursos económicos* de naturaleza lícita o ilícita para apoyar actividades o grupos terroristas”. Por su parte, MORAL<sup>386</sup>, señala: “la financiación del terrorismo será delictiva en cuanto sirva a esos fines, *coadyuvar o facilitar la comisión de actos o el sustento de grupos terroristas y ese flujo financiero o transmisión de fondos*, existirá una actividad ilícita”.

ANINAT, HARDY y JOHNSTON<sup>387</sup>, lo definen como todo traspaso de una propiedad, *independientemente de su origen* (que puede ser legítimo), para financiar actos terroristas en el futuro o que ya han sido perpetrados.

Como se advierte, algunas características del financiamiento de esta actividad son: el origen de los recursos para la operación de organizaciones terroristas, sean ilícitos o no; la preparación o ejecución de actos terroristas; y la obtención y destino de capitales, la sufragación y flujo de recursos para la operación de las organizaciones.

El artículo 2.1 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de la ONU<sup>388</sup> de 1999, menciona que incurre

---

<sup>384</sup> P. Galain Palermo, “Terrorismo y financiación del terrorismo en Uruguay” en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 286 y 287.

<sup>385</sup> R. García Gibson, *Prevención del lavado de dinero y financiamiento...op. cit.*, p. 245.

<sup>386</sup> J. Moral de la Rosa, “Financiamiento del terrorismo”, en: AA.VV., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario...op. cit.*, p. 259.

<sup>387</sup> E. Aninat, D. Hardy y R. B. Johnston, “Contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo”, *Finanzas & Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2002, p. 44.

<sup>388</sup> Resolución de la Asamblea de la Naciones Unidas A/RES/54/109. Documento que puede ser consultado en la página web de la Organización de las Naciones Unidas:

en el delito de financiación quien, por cualquier medio, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán destinados, en todo o en parte, para cometer actos de terrorismo. El Convenio, en concreto, enfatiza que se trata de actividades de “provisión” y “recolección” de fondos con finalidades terroristas. El problema surge cuando los preceptos contenidos en el instrumento no describen materialmente un amplio catálogo de tipos penales, sólo remiten a los mencionados tratados celebrados en materia de terrorismo en el marco de la ONU.

Por su parte, el Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y la financiación del terrorismo, abierto a la firma en Varsovia el 16 de mayo de 2005 (Convenio de Varsovia de 2005), define al financiamiento del terrorismo de la misma manera que en uno de sus antecedentes históricos, el Convenio Internacional de la ONU de 1999; lo mismo refiere la posterior Convención Interamericana contra el Terrorismo del 3 de junio de 2002.

El 28 de septiembre de 2001, la ONU, mediante resolución 1373 del Consejo de Seguridad, entre distintas consideraciones, resuelve instar la tipificación del financiamiento del terrorismo, de manera similar: “...la provisión o recaudación intencional de fondos, por cualquier medio, directa o indirectamente, por sus nacionales o en sus territorios, con el objeto de que se utilicen, o con conocimiento de que se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo”. A diferencia del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, la Resolución no contiene una definición de actos de terrorismo.<sup>389</sup> Además, se insiste en

---

<http://www.un.org/es/sc/ctc/docs/conventions/conv12.pdf>; también Vid., J. L. González Cussac y C. Vitales Rodríguez, “El nuevo delito de financiación del terrorismo: consideraciones acerca de su necesidad y conveniencia”, en: AA.VV., *Financiación del terrorismo...op. cit.*, p. 182; y, Guía Legislativa del Régimen Jurídico...*op. cit.*, pp. 4 y 5; y, J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones...op. cit.*, pp. 204-216.

<sup>389</sup> En ese sentido, el FMI, en su manual para la *Redacción de Leyes sobre Represión del Financiamiento del Terrorismo*, del 4 de agosto de 2003, en su apartado 5, señala: “El Convenio y el párrafo 1 d) de la Resolución se refieren al suministro de asistencia financiera orientada hacia el terrorismo, pero existen notables diferencias entre ambos textos. Primero, en tanto que el convenio dispone claramente la *tipificación como delito* del financiamiento de actos terroristas, el párrafo 1 d), de la Resolución parece adoptar un enfoque diferente. En lugar de requerir que los países *tipifiquen como delito* el suministro de fondos y la prestación de servicios a terroristas, requiere que “prohíban a sus nacionales y entidades en sus territorios” poner asistencia financiera a disposición de terroristas y organizaciones terroristas. Este texto parece haber sido adoptado deliberadamente, ya que contrasta en el utilizado en el párrafo 1 b) de la Resolución arriba mencionada, que requiere la *tipificación como delito* del financiamiento de actos terroristas. El párrafo 1 d) está orientado a detener el flujo de fondos y servicios financieros hacia terroristas y organizaciones terroristas, tipificando como delitos esos actos, o por otros medios. [...] Segundo, en cuanto a las

dichas definiciones que la provisión o recaudación sean utilizados para cometer o perpetrar actos de terrorismo, y no esencialmente a asegurar la supervivencia de las propias organizaciones de corte terrorista, lo que en mi opinión es esto último lo que debe importar, puesto que si una organización terrorista no sobrevive, no podrá entonces cometer delitos o atentados terroristas.

Por otra parte, el Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas<sup>390</sup> (CICAD) de la OEA, establecida bajo el programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Uso Ilícito, la Producción y el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, aprobado por la Asamblea General en 1986, elaboró el “Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas, y otros Delitos Graves”<sup>391</sup>, en el que ya se incluye como destino de bienes o servicios a una organización terrorista, pues define el financiamiento del terrorismo como: “...la persona que, de cualquier forma, directa o indirectamente, recolecta, ofrece, pone a disposición, provee o entrega bienes o servicios con la intención de, o sabiendas, debiendo saber o con ignorancia intencional que los bienes o servicios serán utilizados en todo o en parte para favorecer, facilitar, promover o cometer actos de terrorismo o favorecer, facilitar o promover organizaciones terroristas”. Pero, aunque incluye a las organizaciones terroristas en su definición, continúa estableciendo que se utilicen bienes o servicios, a través de la recolección, ofrecimiento o provisión, para cometer actos terroristas.

La Directiva (UE) 2017/541<sup>392</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por el que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la

---

características de esa asistencia, el requisito del párrafo 1 d) de la Resolución es más amplio que del Convenio. Este tipifica como delito el suministro de “fondos”, término que define como equivalente de “bienes”, en tanto que la Resolución utiliza una expresión más amplia: “fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole”. Dada la amplia definición de “fondos” que aparece en el convenio, lo que abarca la resolución, pero no en el Convenio, es el suministro de “servicios financieros o servicios conexos”; también, *Vid.*, J. M. Rodríguez Cárcamo, “La prevención de la financiación del terrorismo...*op. cit.*, pp. 222 y 223; además, J. J. De la Cuesta Arzamendi, “Financiación del terrorismo y responsabilidad penal en el derecho español”, en: AA.VV., *Financiación del terrorismo...op. cit.*, pp. 109 y 110.

<sup>390</sup> Documento que puede ser consultado en el siguiente sitio web: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_blv\\_reglamento.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_reglamento.pdf) (20/02/2017).

<sup>391</sup> Documento que puede ser consultado en el siguiente sitio web: [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/esp/Reglamento\\_modelo\\_esp12\\_02/REGLAMEN TO%20LAVADO%20-%20ESP%20negjun%2006.pdf](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/Reglamento_modelo_esp12_02/REGLAMEN TO%20LAVADO%20-%20ESP%20negjun%2006.pdf) (20/02/2017).

<sup>392</sup> DOUE, de 31 de marzo de 2017.

Decisión 2005/671/JAI del Consejo, en el artículo 11, define el delito de financiamiento del terrorismo:

“...cuando se cometa intencionalmente, el hecho de aportar o recaudar fondos, por cualquier medio, de forma directa o indirecta, con ánimo de que se utilicen o con conocimiento de que se vayan a utilizar, en su totalidad o en parte, a los fines de la comisión o la contribución a la comisión de cualquiera de los delitos enumerados en los artículos 3 a 10. [...] Cuando la financiación del terrorismo contemplada en el apartado 1 del presente artículo se refiera a alguno de los delitos establecidos en los artículos 3, 4 o 9, no será necesario que los fondos se utilicen efectivamente, en su totalidad o en parte, a los fines de la comisión o la contribución a la comisión de cualquiera de dichos delitos, ni que el responsable criminal tenga conocimiento del delito o delitos concretos para los que se van a utilizar dichos fondos”.

En dicha Directiva se pide adoptar las medidas necesarias para garantizar que se tipifique el delito de financiamiento del terrorismo, por una parte; y por otra, hace una debida aclaración en cuanto al uso que se le dé a los fondos recabados para cometer cualquier acto considerado como terrorista, además del hecho de si el sujeto responsable conoce o no el destino de los fondos que tendrá como fin cometer cualquier acto considerado terrorista.

En cuanto al Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en la nota interpretativa de la recomendación 5, define el financiamiento del terrorismo, como el hecho realizado por: “*any person who willfully provides or collects funds or other assets by any means, directly or indirectly, with the unlawful intention that they should be used, or in the knowledge that they are to be used, in full or in part: a) to carry out a terrorist act(s); b) by a terrorist organization; or c) by an individual terrorist*”. En la recomendación 5, el GAFI pide tipificar el delito del financiamiento del terrorismo de la misma manera que en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999. Además, pide tipificar no solo la financiación de actos terroristas, sino también la financiación de organizaciones terroristas y a terroristas individuales, aún sin una conexión a un acto o actos específicos terroristas.<sup>393</sup>

---

<sup>393</sup> (Trad.) “Cualquier persona que voluntariamente proporcione o recoja fondos u otros activos por cualquier medio, directa o indirectamente, con la intención ilícita de que deben ser utilizados, o en el conocimiento de que deben ser utilizados, total o parcialmente: (a)

Además, en un reporte de junio de 2019<sup>394</sup>, el GAFI señala que una amenaza del financiamiento del terrorismo (*TF Threat*) es una persona o grupo de personas con el potencial de causar daño al recaudar, mover, almacenar o usar fondos y otros activos (ya sea de fuentes legítimas o ilegítimas) con fines terroristas. Las amenazas de financiación del terrorismo (*TF Threats*) pueden incluir organizaciones terroristas nacionales o internacionales y sus facilitadores, sus fondos, así como sus actividades de financiación del terrorismo pasadas, presente o futuras, y personas y poblaciones que simpatizan con las organizaciones terroristas.

Es importante recalcar que la razón de contener los flujos de capital para que se financien actos de terrorismo obedece principalmente, no a si se cometen o no actos de terrorismo, sino a evitar la supervivencia de las organizaciones terroristas. Si se analizan los distintos conceptos doctrinales, a diferencia de los conceptos legales, sobre financiamiento del terrorismo se advierte que la naturaleza misma de dichos preceptos es evitar cualquier tipo de recaudación de bienes que tienen como destino alguna organización terrorista, y también evitar la comisión y no un acto terrorista en concreto. Evitar que algún recurso económico (bien) ingrese a una organización terrorista debería ser el punto de partida principal para contener la actividad terrorista, pues la idea es evitar su existencia; pero no así en cuanto a evitar la comisión de un acto terrorista determinado, puesto que las organizaciones terroristas no cometerán actos terroristas si éstas dejan de existir, por ende, resultaría innecesario procurar, bloquear o reprimir las finanzas que provocará *un acto terrorista determinado*, cuando es mejor procurar, bloquear o reprimir directamente las finanzas *de organizaciones terroristas* para que no actúen en ningún momento.

Por su parte, Argentina, como ejemplo latinoamericano, incorpora la figura del financiamiento del terrorismo, en su artículo 306 del Código penal, en relación al 41 quinquies, que dicen<sup>395</sup>:

“Artículo 306: 1. Será reprimido con prisión de cinco (5) a quince (15) años y multa de dos (2) a diez (10) veces del

---

Llevar a cabo un acto terrorista; B) por una organización terrorista; O (c) por un terrorista individual”. La recomendación 5 y el texto completo se podrá ser consultado en la página web:

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf> *International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations*. Actualizado en junio de 2019, p. 11.

<sup>394</sup> FATF Report, *Terrorist Financing Risk Assessment Guidance*, de julio de 2019, p. 8.

<sup>395</sup> BOA, de 28 de diciembre de 2011; también, *vid.*, N. Guzmán, “El delito del financiamiento del terrorismo en la Argentina”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 365-401.

monto de la operación, el que directa o indirectamente recolecte o proveere bienes o dinero, con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte: a) Para financiar la comisión de un delito con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies; b) Por una organización que cometa o intente cometer delitos con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies; c) Por un individuo que cometa, intente cometer o participe de cualquier modo en la comisión de delitos con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies. 2. Las penas establecidas se aplicarán independientemente del acaecimiento del delito al que se destinará el financiamiento y, si éste se cometiere, aún si los bienes o el dinero no fueran utilizados para su comisión. 3. Si la escala penal prevista para el delito que se financia o pretende financiar fuere menor que la establecida en este artículo, se aplicará al caso la escala penal del delito que se trate. 4. Las disposiciones de este artículo regirán aun cuando el ilícito penal que se pretende financiar tuviere lugar fuera del ámbito de aplicación espacial de este Código, o cuando en el caso del inciso b) y c) la organización o el individuo se encontraren fuera del territorio nacional, en tanto el hecho también hubiera estado sancionado con pena en la jurisdicción competente para su juzgamiento.”; y, “Artículo 41 quinquies: Cuando alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo. Las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional.”

El código penal argentino apela a una doble estrategia. En la primera, sanciona las conductas encaminadas a financiar delitos con fines terroristas. Dicha estrategia queda limitada únicamente a sancionar los delitos señalados en el propio Código penal argentino, en su caso los tipificados en el artículo 41 quinquies, y no a quien “alimente” financieramente a una organización, cometa o no delitos con fines terroristas. La segunda implica que el financiamiento de los delitos con fines terroristas se destine a una organización o un individuo, o a ambos.

Entonces, para el legislador argentino se plantea sancionar tanto a las personas que financien delitos de terrorismo, como a quien financia a una organización o individuo que pretende cometer actos de terrorismo.

Es evidente que se pretende abarcar tantos supuestos como sea posible para combatir el financiamiento del terrorismo, pero hasta aquí, la importancia recae no en los actos terroristas que se puedan cometer y que hayan sido financiados, sino en la capacidad que tienen las organizaciones terroristas para cometer actos de terrorismo, y que su financiamiento les permite subsistir, aún con mayor determinación que cuando se trata de individuos.

México por su parte, lo tipifica en su artículo 139 *quater*<sup>396</sup>, como:

“[...] al que por cualquier medio que fuere, ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquier a de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes: I. Del Código Penal Federal, los siguientes: 1) Terrorismo, previsto en los artículos 139, 139 bis y 139 ter; 2) Sabotaje, previsto en el artículo 140; 3) Terrorismo Internacional, previsto en los artículos 148 bis, 148 ter y 148 quater; 4) Ataques a las vías de comunicación, previstos en los artículos 167, fracción IX, y 170, párrafos primero, segundo y tercero, y 5) Robo, previsto en el artículo 368 quinquies...”.

Tanto el Código argentino como el mexicano son relativamente similares y siguen la misma tendencia que establece en su convenio la ONU en cuanto al financiamiento del terrorismo. El Código mexicano también tipifica el delito en una doble estrategia, pues primeramente sanciona las conductas encaminadas a financiar delitos con fines terroristas que se encuentren tipificados en el código penal federal (terrorismo, terrorismo internacional, sabotaje, ataques a las vías de comunicación y robo). Y, también sanciona a quien financie una organización terrorista. Es decir, la dualidad sancionatoria de quien financie la comisión de delitos de naturaleza terrorista, como quien financie a una organización terrorista.

---

<sup>396</sup> DOF, de 14 de marzo de 2014.

En el ordenamiento estadounidense *United States Code*<sup>397</sup> (USC), en los párrafos 2339A, 2339B y 2339C, del Título 18, capítulo 113B, se tipifica el financiamiento del terrorismo en una doble modalidad: una tipificación genérica en la que se sancionan los “supuestos de colaboraciones genéricas, que favorecen el conjunto de actividades o la consecución de los fines de la banda armada, constituyendo su esencia el poner a disposición de la organización, coincidiendo sus métodos, informaciones, medios económicos y de transporte, infraestructura o servicios de cualquier tipo, que aquella obtendría más difícilmente sin dicha ayuda externa, prestada precisamente por quienes, sin pertenecer a ella, le aportan su voluntaria colaboración”. Y la otra, más particular, relativa a las aportaciones de fondos económicos a dichas organizaciones. El 18 USC, en el párrafo 2339A, constituye la codificación de la *Violent Crime Control and Law Enforcement Act*, en el que castiga como delito federal el facilitar apoyo material o recursos a un tercero, con la intención o con conocimiento de que los mismos serán empleados en la preparación de, o para llevar a cabo, los actos enumerados en el mismo, con fines terroristas. Con el *Patriot Act*<sup>398</sup>, se agregó también el conceder subvenciones, asistencia microfinanciera y varios tipos de asistencia técnica.<sup>399</sup>

En España, el artículo 1,3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo y el financiamiento del terrorismo, señala que: “a los efectos de esta ley, se entenderá por financiación del terrorismo el suministro, el depósito, la distribución o la recogida de fondos o bienes, por cualquier medio, de forma directa o indirecta, con la intención de utilizarlos o con el conocimiento de que serán utilizados íntegramente o en

---

<sup>397</sup> El texto legal puede consultarse en [www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-1](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-1) (28/08/2016).

<sup>398</sup> La norma estadounidense *US Patriot Act*, acrónimo que simplifica la larga rúbrica *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* (*Public Law 107-56*, de 26 de octubre de 2001), que es la norma central de la política securitaria desplegada por Estados Unidos en el plano interno tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, adoptada en el clima de excepción declarado en virtud de la Proclamación (7463 del Registro Federal) del Presidente George Bush de 14 de septiembre de 2001, por el que se estableció el Estado Nacional de Emergencia de 1976 (*Public Law 94-412*, de 14 de septiembre de 1976), en: D. San Martín Segura, “La excepción materia y los contornos de lo ordinario: a propósito de la USA Patriot Act”, en: VV.AA.: *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración*, Puente Aba, Luz María (dir.), Zapico Barbeiro, Mónica y Rodríguez Moro, Luis (coords.), ed. Comares, Granada, 2008, pp. 341 y 349.

<sup>399</sup> Cabe señalar que del *US Patriot Act* se deriva el *US Freedom Act*, el cual en su sección 704 únicamente hace referencia al incremento de las penalidades señaladas en el artículo 2339B, del *US Code*, de 15 a 20 años de prisión. El *Freedom Act* puede consultarse en el sitio web: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text>

parte, para la comisión de cualquiera de los delitos de terrorismo tipificados en el Código Penal. Se considerará que existe financiación del terrorismo aun cuando el suministro o la recogida de fondos o bienes se haya desarrollado en el territorio de otro Estado”.<sup>400</sup>

Mientras que se define el delito de financiamiento del terrorismo en su artículo 576<sup>401</sup> del CPes, de la siguiente manera: “Será castigado con la pena de prisión de cinco a diez años y multa del triple al quíntuplo de su valor el que, por cualquier medio, directa o indirectamente, recabe, adquiera, posea, utilice, convierta, transmita o realice cualquier otra actividad con bienes o valores de cualquier clase con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer cualquiera de los delitos comprendidos en este Capítulo...”.

Como se puede evidenciar, no son del todo similares los términos en que se describe la figura del financiamiento del terrorismo tanto en la Ley 10/2010, de 28 de abril, como del propio Código Penal español. Pero, el Código penal español es muy similar al Código penal argentino y mexicano, en cuanto a castigar los supuestos de financiamiento de delitos considerados por la misma legislación como delitos considerados de naturaleza terrorista.

El Código Penal francés (CPfr), en su artículo 421-2-2 (Ley no. 2001-1062, 15 de noviembre de 2001), dice:

“[...] hecho de financiar una organización terrorista mediante el suministro, la recolección o la administración de fondos, valores o cualquier otro bien, o mediante el suministro de asesoramiento a tal fin, con la intención de que dichos fondos, valores o bienes se utilicen, o cuando se sepa que se han de utilizar, total o parcialmente, para cometer cualquiera de los actos de terrorismo previstos en el presente capítulo”.<sup>402</sup>

Fue el Estado francés de los primeros países en tipificar el financiamiento del terrorismo en su ordenamiento local de una manera muy similar a la establecida en el Convenio sobre la supresión de la financiación del terrorismo de 1999, y son, como ya se mencionó, el código argentino y mexicano que siguen esta misma estrategia.

---

<sup>400</sup> Esta norma se encuentra desarrollado por el Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

<sup>401</sup> BOE de 31 de marzo de 2015.

<sup>402</sup> DO, de 16 de noviembre de 2001; además, *vid.*, J. J. De la Cuesta Arzamendi, “Financiación del terrorismo...*op. cit.*, p. 115.

En Italia, en su Código penal describe el delito de financiamiento de terrorismo en su artículo 270 bis<sup>403</sup>, como: “Todo el que promueva, constituya, organice, dirija o financie asociaciones que se proponen el cumplimiento de actos de violencia con finalidad de terrorismo o de subversión del orden democrático, será castigado con reclusión de siete a quince años”. No es hasta abril de 2015 que el Código Penal italiano adiciona el artículo 270 *quater*.<sup>1</sup> que comprende un nuevo supuesto en cuanto a financiamiento de actividades con fines de terrorismo, que dice: “Art. 270 *quater*.<sup>1</sup> Organización de traslados para fines de terrorismo: Fuera de los casos de los artículos 270 bis y 270 *quater*, quien organice, financie o promueva viajes al extranjero destinados a la ejecución de conductas con finalidad terrorista reguladas en el artículo 270 *sexies* será sancionado con reclusión de cinco a ocho años”.

Italia amplía los supuestos de financiamiento de una forma más concreta. En primer término, se entiende que se castigará aquél que financie a una organización terrorista, que en este código se refiere a asociaciones con finalidad de terrorismo o de subvención al orden democrático. En un segundo término, se acota el supuesto a financiar viajes en el extranjero destinados a ejecutar conductas consideradas terroristas para lograr contener el aumento de terroristas extranjeros que ha afectado principalmente a Europa.

El código italiano ya no comparte en su totalidad similitudes con el concepto establecido en el Convenio sobre la supresión de la financiación del terrorismo de 1999, pues el código no establece los supuestos de financiar actos terroristas determinados, sino que sanciona a quien financie directamente a una organización, pues nuevamente se puede hacer hincapié en la importancia de cortar flujos de capitales a las organizaciones para que éstas no sobrevivan o se desarrollen plenamente para lograr sus fines terroristas.

Es por lo que se puede entender como financiamiento la *aportación de capital* destinado a la adquisición de los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines, en este caso, a una organización terrorista y no

---

<sup>403</sup> DO, de 18 de diciembre de 2001. Mediante Decreto Ley 438, de diciembre de 2001, denominada “Disposiciones urgentes para combatir el terrorismo internacional”, se modificó el artículo 270 bis, en sentido de tipificar como delito el financiamiento del terrorismo, y se adicionó al Código penal italiano, el artículo 270 ter, que establece disposiciones relativas a la tipificación de delitos en cuanto a las asociaciones con la finalidad de terrorismo internacional, entre los cuales también se encuentra la figura del financiamiento; también, *vid.*, E. Fronza, “Tutela penal anticipada y normativa antiterrorismo en el ordenamiento italiano”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 249-257.

para sancionar a quien financie delitos determinados de terrorismo; pues la naturaleza de evitar que los flujos de dinero ingresen a una organización tiene como fin que ésta desaparezca y por ende, deje de realizar actividades consideradas por las legislaciones como terroristas (que hasta el momento, podría generar múltiples confusiones interpretativas por la falta de homogeneidad de la definición de terrorismo). Entonces, de ahí se fundamenta la prioridad de adaptar a la norma elementos esenciales que caracterizan el fenómeno del financiamiento del terrorismo.

## **2. Elementos esenciales del financiamiento del terrorismo**

Existen grados de consenso en cuanto a las formas de definir la *financiación del terrorismo*; quienes proponen estos acercamientos con los Estados, las organizaciones y la comunidad internacional; entre ellos, existen puntos de coincidencia, sobre todo, en los aspectos económicos, sociales y jurídicos, cuya interpretación obliga a ampliar el enfoque en el análisis de este objeto de estudio.

### **2.1. El financiamiento como fases sucesivas**

Como ya se ha mencionado en las distintas definiciones, se puede advertir que financiar se entiende como aportar, destinar, suministrar, traspasar, fluir, proveer, disponer de ciertos bienes o capitales hacia una organización o empresa, en este caso de carácter terrorista. Así mismo, en cuanto al contexto en el que se desarrolla el financiamiento, éste requiere en primer término obtener, sufragar, recolectar, recoger, adquirir, ciertos bienes (armas, vehículos, inmuebles, joyas, etcétera) o capital (dinero), que después se entregará, depositará, incorporará o ingresará a la organización para sostener su actividad. Por ende, los actos a realizar constituyen un conjunto de fases sucesivas de una operación artificial<sup>404</sup>; es decir, se tienen que llevar a cabo un número de acciones de manera sucesiva para llegar a un objetivo. Por lo que se entenderá el financiamiento como un ejercicio de recolección, recaudación, sufragación, obtención o adquisición, para luego llevar a cabo la canalización o distribución, y, finalmente la disposición, incorporación, ingreso o entrega, por distintas vías, de dicho capital hacia la organización.

ORSI<sup>405</sup> señala que el financiamiento del terrorismo supone un programa secuencial de manejo de fondos —recolección, provisión, financiación directa o indirecta— orientado a un sujeto especial —la

---

<sup>404</sup> De acuerdo con la definición de la Real Academia de la Lengua Española. ([www.rae.es](http://www.rae.es))

<sup>405</sup> O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, p. 239.

organización criminal o uno de sus miembros— para incrementar su capacidad de realizar eventos lesivos. “Dentro de esta línea de ataque, el tipo busca aprehender el tramo inicial de la financiación, esto es, la conducta de quien recolecta o provee bienes”<sup>406</sup>.

De manera similar al blanqueo de capitales, el financiamiento es un ejercicio de distanciamiento a partir del cual se procura el alejamiento de unos determinados bienes respecto de su origen<sup>407</sup>, lo que supondría una *fase de conversión*<sup>408</sup>; solamente que una de las diferencias es que no necesariamente en el financiamiento siempre será el origen ilícito, puesto que también podrá ser lícito. Ahí es donde podrá darse de manera más significativa esta fase, pues es donde el beneficio económico obtenido se aleja mediante diversas transacciones del origen legal hacia el ilegal, es decir, a la inversa del blanqueo.

Cabe señalar también que, en el reciclaje o lavado de capitales, los recursos de procedencia ilícita se incorporan al circuito financiero legal, más en el financiamiento no será así. En cuanto al financiamiento del terrorismo, será siempre de lo lícito a lo ilícito; o, de lo ilícito a lo ilícito.<sup>409</sup>

Se toma en cuenta que al igual que una organización no terrorista, la terrorista tiene que actuar primeramente en la clandestinidad<sup>410</sup> hasta el punto en que publicitará sus atentados para alcanzar un fin político. Por tanto, el proceso de alejamiento del origen del recurso deberá, para impedir la captura y enjuiciamiento de los financiadores (fuente de financiamiento) o de los miembros de la organización, alejarse lo más posible del origen por el cual se obtuvo el capital tan necesario para la supervivencia y desarrollo de las actividades de la organización terrorista. Tendrá que darse un distanciamiento lo más posible para burlar a las distintas instancias de control, tanto para ocultar la fuente de financiación como el destino de los

---

<sup>406</sup> Omar Gabriel Orsi (*Ibid.*) hace la referencia a que el título “financiación”, en el contexto del concepto vertido en el Código penal argentino, pueda llevar a pensar que la conducta aprehende el aporte de dinero a, o el sufragio de gastos de, la asociación terrorista: en realidad la redacción amplía el dispositivo represivo, abarca desde la *recolección* misma de fondos. Estrictamente hablando el tipo posee sólo dos verbos –recolectar y proveer- inscritos en una teleología concreta –para financiar-; asimismo, C. Alfonso, “Represión y Prevención del terrorismo...*op. cit.*, p. 102.

<sup>407</sup> E. F. Caparrós, *El delito de blanqueo de capitales...op. cit.*, pp. 49-54.

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 51

<sup>409</sup> J.J. De la Cuesta Arzamendi, “Financiación del terrorismo...*op. cit.*, pp. 130 y 131; J. C. Ferré Olivé, “Política criminal europea en materia...*op. cit.*, p. 164

<sup>410</sup> La STS 977/2012, de 30 de octubre, reitera que el terrorismo está constituido por atentados violentos, perpetrados desde la clandestinidad, bien calculados y dirigidos contra un orden político establecido, que tienen por objeto provocar sentimientos de inseguridad general, pero también de simpatía y complicidad; *Vid. Supra.*, apartado 1.6, Cap. II.

bienes.<sup>411</sup> En este caso, ya no se sujetaría necesariamente a una *fase de integración* en la economía oficial.<sup>412</sup> Interesa a esta discusión el que la movilización de los capitales tenga como destino la organización, pues desde el punto de vista teleológico, son su fin último<sup>413</sup> que es lograr los objetivos que son la razón de existir de determinado grupo terrorista, y que es lo que importa al financiador.

En páginas anteriores quedó apuntado que el modelo de financiación del terrorismo puede equipararse a una empresa, sin embargo, existe una gran diferencia; mientras una empresa busca la acumulación de riqueza, la organización terrorista se preocupará porque los recursos circulen, y más aún, que lo hagan con el mayor de los sigilos. Al respecto, NAPOLEONI<sup>414</sup> menciona:

“La codicia es el móvil del delincuente. En cambio, a los grupos armados los motiva la política. La finalidad última no es monetaria, sino política, por ejemplo, la sustitución de una forma de gobierno por otra, a la defensa de un régimen. Hay una diferencia interesante entre el antiguo terrorismo y el nuevo, y radica en los orígenes y la aplicación de los fondos. En el modelo de actividades de patrocinio estatal, el dinero procedía del extranjero y se empleaba exclusivamente en apoyar las guerras por poderes protagonizadas por los grupos armados durante la Guerra Fría. En el modelo privatizado, el dinero se recauda

---

<sup>411</sup> J. J. De la Cuesta Arzamendi, “Financiación del terrorismo...*op. cit.*”, p. 131; E. Buscaglia, “La capacidad de México en su combate a la financiación del terrorismo”, en: AA.VV., *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de Derecho y Economía*, Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo (comps.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, p. 35; Guía para las Instituciones financieras en la detección del financiamiento del terrorismo, GAFI, 2002, p. 9.

<sup>412</sup> Eduardo Fabián Caparrós (*El delito de blanqueo de capitales...op. cit.*, pp. 149-158) refiere a una reinversión los capitales ilícitos, en el que el sujeto activo destina la riqueza ilícita – después de agotar la capacidad de consumo personal y de reinversión en la empresa delictiva- a la adquisición de bienes o servicios con el fin de negociarlos de algún modo –se tenga o no una ventaja dineraria a partir del tal operación- en el mercado lícito. También *vid.*, B. Larriba Hinojar, “Respuestas legales a la financiación como estrategia de lucha contra el terrorismo”, en: *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectivas*, núm. 4, julio-noviembre de 2008, p. 161.

<sup>413</sup> Gutiérrez Lanza, (“Notas sobre los delitos de terrorismo”, en: REDM, núm. 29, enero-junio, 1975, pp. 35-113, citado en: M. Capita Remezal, “Terrorismo y principio...*op. cit.*”, pp. 356 y ss.), señala que el CPes de 1995 configura los tipos penales de terrorismo exigiendo que la conducta delictiva se realice con una determinada finalidad, la de organización delictiva y no la de sus miembros. El elemento teleológico es un criterio básico para definir el terrorismo, entendiendo como la finalidad de alterar gravemente la paz pública o la finalidad de subvertir el orden constitucional.

<sup>414</sup> L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 282.

fundamentalmente por medio de actividades delictivas, como la extorsión y los secuestros, y sirven para mantener al grupo y su lucha armada. El terrorismo islámico contemporáneo puede contar en gran medida con apoyos voluntarios y recursos procedentes de actividades legítimas o fuentes legales de ingresos. Los fondos se distribuyen entre una amplia gama de grupos y Estados embrionarios, y se emplea en mantener la infraestructura socio-económica de la yihad moderna”.

Como ejemplo de la manera en que ha quedado al descubierto una organización, se tiene presente que el grupo terrorista ETA, tras la detención de alguno de sus miembros en Bidart-Francia el 29 de marzo de 1992 y con ello, la incautación de material revelador, aparece a la luz pública el denominado plan de financiación *Udaletxe*<sup>415</sup>, en el que se constata la existencia de un complejo entramado de sociedades que permiten entremezclar los beneficios ilícitamente obtenidos con aquellos otros que proceden de la comisión de delitos, con lo que se vuelve prácticamente imposible deslindar los unos de los otros. La policía descubrió la denominada *Comisión de Comunicación Social e Imagen* de ETA, proyecto subversivo con visión empresarial, diseñado con el propósito de situar bajo la misma dirección a todos los medios de comunicación afines y dotar al Movimiento Nacional de Liberación Vasca de criterios ideo-políticos comunes para trasladar nuevos mensajes a la sociedad.<sup>416</sup>

Entonces, en cuanto a una toma de postura más clara de lo que el financiamiento implica como un conjunto de fases sucesivas, en concordancia con ORSI<sup>417</sup>, como primera fase, se llevará a cabo una

---

<sup>415</sup> “Garzón dice que Batasuna es ‘una empresa de ETA’ y envía a prisión a 10 de sus miembros”, Diario *El País* (3/05/2002); “El fiscal pide a Garzón el procesamiento de 35 miembros de Batasuna por integración en ETA”, Diario *El País* (17/01/2015).

<sup>416</sup> J. L. González Cussac y C. Vitales Rodríguez, “El nuevo delito de financiación del terrorismo...op. cit., p. 195; El proyecto *Udaletxe* era coordinado por Rufi Etxeberria, orgánico de *Herri Batasuna* y José Luis Franco Suárez, socio de *Banaka* y experto en finanzas (L. A. Villamarín Pulido, *Narcoterrorismo*, ed. Nowtilus, Madrid, 2005, p. 123).

<sup>417</sup> O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, pp. 241 y 242; también, en el mismo sentido, Edgardo Buscaglia (“La capacidad de México en su combate a la financiación del terrorismo”, en: AA.VV., *Terrorismo y delincuencia...op. cit.*, p. 35) quien menciona: “...las técnicas de combate al financiamiento del terrorismo no deben ser las mismas que las utilizadas contra el lavado de dinero (aunque, por supuesto sí existen comunes denominadores). Este proceso contrasta con el usado por grupos terroristas, en donde normalmente se siguen etapas en el financiamiento de actividades terroristas. Primero se produce la etapa de la *recaudación*. Como segunda etapa, el grupo terrorista *mueve* los mismos fondos utilizando técnicas de diversificación para luego poner los fondos en las manos de los destinatarios. Finalmente *utiliza* los fondos en la actividad terrorista, que

*recolección*, que se entiende como la acción de juntar cosas dispersas, lo que excede el rol de quien meramente recibe, tendiente a buscar distintas fuentes de provisión de fondos que faciliten el futuro desarrollo de la actividad terrorista. La acción deberá ser suficientemente ostensiva como para prefigurar, en realidad, el fin último del acto terrorista que es la visibilidad político-ideológica de sus luchas.

En cuanto a la segunda fase, el origen verbal del término sería *proveer*, que se entiende también como suministrar, facilitar lo necesario o conveniente para un fin. Implica la acción de entrega a terceros, con la consecuente salida de los fondos de la esfera de custodia del sujeto activo.<sup>418</sup>

Finalmente, como tercera fase, se logra que sean disponibles y con ello, se preparan las condiciones para que sean utilizados acorde al plan trazado (compra de armamento, hospedaje, alimentos, billetes de avión, gasolina, o todo aquello que sea indispensable para las funciones propias de la organización). Entonces la interacción proveer-recolectar<sup>419</sup> se podrá dar tantas veces como pasos intermedios tenga el proceso de financiación, y que dará como resultado el ingreso o incorporación de dichos fondos o bienes a una organización terrorista para su disponibilidad y uso determinado en beneficio de la misma.

## 2.2. El financiamiento es de bienes

Anteriormente se ha hecho mención que se destina a la organización terrorista regularmente dinero. Sin embargo, sería un error creer que sólo se provee de dinero al grupo terrorista. Como menciona FABIÁN<sup>420</sup>:

“[...] dar por buena tal afirmación equivaldría a aceptar que la delincuencia no opera con ventajas económicas bajo las formas más variadas [...] los intercambios han alcanzado en nuestros días un fabuloso nivel de agilización gracias a la aparición de nuevas instituciones jurídico-mercantiles puestas al servicio de una economía que gira en torno al crédito. Es preciso añadir a todo ello el avance tecnológico que ha permitido la materialización en tiempo real de operaciones comerciales entre puntos geográficos situados

---

constituye el fin del financiamiento”. Además, consultar la Guía de referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo del Banco Mundial, pp. 9 y 10.

<sup>418</sup> Cabe mencionar que el financista pueda ocupar el final de la cadena de financiación – cuando otros recolectan y proveen- o ser su único eslabón –cuando quien recolecta a su vez los fondos al grupo o a uno de sus miembros- (*ibíd.*).

<sup>419</sup> Además, *vid.*, A. Chirino Sánchez, “Autoría y participación de los tipos penales...*op. cit.*, pp. 194 y 195.

<sup>420</sup> E. F. Caparrós, *El delito de blanqueo de capitales...op. cit.*, p. 65

entre sí a miles de kilómetros de distancias. En el seno de esta economía ‘desmetalizada’, la moneda se ha visto desplazada a un plano secundario a favor del título valor, la tarjeta de crédito, el asiento contable o la transferencia electrónica”.

Además, es de considerar que no todo el recurso económico recolectado, sea de origen lícito o no, necesariamente tiene que ser dinero, sino cualquier bien patrimonial (armas, muebles e inmuebles o tecnología), es decir, todo aquello que trae implícito un valor, constituiría un beneficio suficiente para sufragar los gastos inherentes al sostenimiento operacional del grupo terrorista. De acuerdo con la STS 659/2012, de fecha 26 de julio, las necesidades financieras de las organizaciones terroristas son tanto operativas (gastos de planificación y ejecución de los ataques terroristas, lo que no representa, según los expertos, la mayor parte de su presupuesto)<sup>421</sup>; como organizacionales que reclaman más recursos o fondos (adquisición de armamento, logística, atención de gastos de los integrantes). Recordemos que las fases de financiamiento son la recolección del bien (objetos materiales e inmateriales susceptibles de tener un “valor”<sup>422</sup>), posteriormente, la entrega del recurso a través de distintas vías (sistema financiero, maletines, *hawala*, etcétera<sup>423</sup>) y finalmente, la incorporación al régimen patrimonial de la organización terrorista para su disposición y uso en cualquier momento.

Por su parte, el Reglamento del Consejo de Europa, 2580/2001, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo<sup>424</sup>, entiende por “fondos, otros activos financieros y recursos

---

<sup>421</sup> Por ejemplo, las necesidades financieras de Al Qaeda representan el 90% en cuanto a infraestructura –comunicaciones, redes, entrenamiento, protección–, mientras que el 10% restante corresponde al gasto operacional –dinero de día a día, ejecución y planeación de los ataques terroristas–. *Vid.*, (Brisard, J., “Terrorism Financing. Roots and trends of Saudi terrorism financing”, Jean-Charles Brisard, JCB Consulting, *Report prepared for the president of Security Council, United Nations*, diciembre 19, 2002, New York, USA, p. 7).

<sup>422</sup> O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, p. 246; además a efectos del Informe al Anteproyecto de la Ley de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo, de fecha 25 de agosto de 2009, del Consejo General del Poder Judicial de España (p. 58), se entenderá por bienes todo tipo de activos, tanto materiales como inmateriales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, así como los documentos e instrumentos jurídicos con independencia de su forma, incluidas la electrónica o la digital, que acrediten la propiedad de dichos activos o un derecho sobre los mismos, con inclusión de la cuota defraudada en el vaso de los delitos contra la Hacienda Pública; también *vid.*, C. Alfonso, “Represión y Prevención del terrorismo...op. cit.”, p. 102.

<sup>423</sup> “Así se financia la yihad en Europa”, Diario *El País* (4/02/2015).

<sup>424</sup> DOCE, 28 de diciembre de 2001.

económicos” como los bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hayan obtenido, y los documentos e instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida la forma electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viaje, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito. A su vez, y de forma similar al Reglamento, el Convenio de Varsovia de 2005 señala (art. 1) que por *bienes* se entenderá los de cualquier naturaleza, ya sean materiales o inmateriales, muebles o inmuebles, y los documentos o instrumentos jurídicos que demuestren algún título o participación en esos bienes.

De la misma manera que el Reglamento, el 18 *US Code*, párrafo 2339C, castiga a quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente provea o recolecte *fondos* con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer un acto de terrorismo, en el que se entiende por “fondos los bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluso la electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, incluidos créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas crédito”.<sup>425</sup> De la misma forma, GAFL, en la interpretación de las reglas contra el financiamiento del terrorismo define lo que se entiende como *fondos*. No obstante, cuando se hace referencia a este término, en prácticamente todos los instrumentos legales (incluyendo la Convención Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo de la ONU –art. 1-) se entenderá como *bienes*. Por ello, el término más adecuado para hablar de un valor implícito, se tendrá que referir a un *bien*, más que a un *fondo*.<sup>426</sup>

El método de recolección de un bien, podrá ser mediante la comisión de algún delito o simplemente de actividades totalmente legales. Invariablemente, la consumación del acto lícito o ilícito tiene como

---

<sup>425</sup> El artículo del USC puede consultarse en [www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2339C](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2339C) (28/08/2016); también, *vid.*, A. Fernández Hernández, “Prevención y represión de la financiación del terrorismo...*op. cit.*, p. 150.

<sup>426</sup> Chirino Sánchez (“Autoría y participación de los tipos penales...*op. cit.*, p.196), critica el concepto normativo de *fondos*, puesto que es un elemento descriptivo del tipo modelo de la Convención de 1999, que se expresa en el artículo 1, en el que se hace alusión a una multiplicidad de cosas, que, si no se precisan, cualquier cosa que sea susceptible de una apreciación pecuniaria podrá entenderse como fondo y terminaría ampliando desmesuradamente el ámbito de punición.

objetivo cubrir las necesidades económicas del grupo, trátase de armas, viviendas, vehículos, hospedajes, billetes de avión o matrículas universitarias<sup>427</sup>.

De igual manera, el *US Code*, párrafo 2339, apartado B, señala que el financiamiento del terrorismo no sólo consiste en aportaciones económicas y materiales para sufragar actos de terrorismo, sino también en brindar refugio y apoyo logístico a los terroristas, aspecto polémico, pues de compararse con el contexto español, resulta que las personas no cabrían en el supuesto de ser elemento esencial para ser considerados financiables. Es decir, las personas que proporcionan servicios, como miembros o no de la organización, generan un gasto que ha de cubrirse en dinero o algún otro bien (que lleva consigo un valor intrínseco) por la organización terroristas.

La participación de personas en una organización, representa un gasto que se tiene que sufragar para su permanencia y continúe vigente en su actividad. El reclutamiento, adoctrinamiento<sup>428</sup> y el entrenamiento tienen un costo operativo<sup>429</sup>, en virtud que las personas son elementos de la estructura y funcionamiento de la propia organización, ya sea como instrumentos de ataque o de enseñanza, ya sea para realizar funciones específicas en su aproximación con la delincuencia organizada, más no como objeto de provisión. De lo anterior se puede deducir esto, en la definición de *bien* para el financiamiento del terrorismo no es posible contemplar a las personas, pues se consideran como parte de la estructura de la organización terrorista y no constituyen un activo para el sostenimiento económico de la propia organización. Las personas cooperan o colaboran, pero no son susceptibles de considerarse sus servicios como un bien tangible o intangible que alimente económicamente a la organización terrorista.

---

<sup>427</sup> Por ejemplo, de acuerdo con Joaquín Merino (*Marco estratégico de las Naciones...op. cit.*, p. 145), el EI proporciona todo lo necesario a sus combatientes extranjeros: ropa, comida, armas, e incluso una vivienda, así como sueldos que oscilan entre 200 dólares a los combatientes locales y 400 dólares para los extranjeros.

<sup>428</sup> “En occidente, las principales operaciones llevadas a cabo por la red de mezquitas ha sido el reclutamiento y adoctrinamiento de seguidores, así como la obtención de fondos. Los reclutadores en los países occidentales tienden a hacer hincapié en la motivación religiosa, y, por consiguiente, se centran en determinado tipo de individuos: musulmanes jóvenes, muchas veces decepcionados y desarraigados de las sociedades occidentales, como lo fue Zacarias Moussaoui, presunto vigésimo secuestrador del 11 de septiembre. Llegó a Londres arruinado, la red de mezquitas le proporcionó auxilio tanto financiero como emocional” (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 233).

<sup>429</sup> *FATF Report, Financing of Recruitment for Terrorist Purposes*, de enero de 2018.

Por ello, brindar refugio y apoyo logístico a los terroristas encuentra mayor semejanza con *colaborar* o *cooperar* con terroristas. Figuras que son diferentes al financiamiento.

En ese sentido, la legislación italiana, en el artículo 270 *quater* se señala que las personas no pueden considerarse bienes financiados, puesto que dicha legislación castiga lo relativo al “reclutamiento con finalidad terrorista”, fuera de los casos que se mencionan en el artículo 270 bis. Así también se encuentran en el artículo 270 *quater* el “enrolamiento con finalidad terrorista internacional”, y en el artículo 270 *quinquies* el “entrenamiento con finalidad terrorista internacional”; es decir, estas novedosas normas contemplan el castigo de conductas de enseñanzas previas (propedéuticas), en las que se sanciona no solo al entrenador sino también al entrenado. Antes a la reforma de 2015, el entrenado no contaba con sanción, pero dada la capacidad de alguien de obtener conocimientos técnicos con finalidad terrorista y el alto grado de peligrosidad que esto implica, ahora se sanciona dicha conducta, al igual que el simple hecho de reclutarse.

### 2.3. La recolección de los bienes de origen lícito y/o ilícito

Los principales bienes que se recolectan para incorporar a las organizaciones terroristas, como tantas veces se ha mencionado, se pueden dividir en tres categorías principales, según su origen<sup>430</sup>:

- 1) bienes de origen lícito (actividades que no están consideradas ilegales de por sí);
- 2) bienes provenientes de ingresos que infringen obligaciones legales; y,
- 3) Bienes de origen ilícito.

Entre las primeras se encuentran las sociedades mercantiles, de beneficencia, humanitarias o altruistas (asociaciones civiles, no lucrativas, pero que generan recursos económicos), ONG's e instituciones financieras (casas de cambio, aseguradoras, bancos). En cuanto a los ingresos ilegales que infringen obligaciones legales, estos provienen de la diversidad de fondos legales (que incluye la ayuda encubierta de algunos Gobiernos), pero infringen o dejan de cumplir alguna o algunas medidas legales, al menos parcialmente. La tercera refiere a una gama de actividades delictivas que representa una fuente de ingresos para la balanza de pagos del

---

<sup>430</sup> L. Napoleoni, “La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*, p. 37; también, M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 29 y ss.

terrorismo e incluye ingresos provenientes de secuestros, extorsiones, robos, fraudes, actos de piratería, contrabando, y hasta blanqueo de capitales<sup>431</sup> (o cualquier otro delito).

Es importante señalar, como acertadamente apunta GIMÉNEZ<sup>432</sup>, que la distinción entre fuentes legales o ilegales no implica una diferencia de trato respecto si se usan unas u otras, ni que las consecuencias de su uso sean distintas. Existe la posibilidad que surge de que grupos terroristas acudan a fuentes legales de obtención de fondos, lo que obliga a adaptar la legislación, los métodos y la regulación de control de los sistemas financieros. Independientemente de ello, desde el punto de vista criminológico y político criminal se deben analizar las distintas formas de obtención de riqueza.

### **2.3.1. Bienes de origen lícito**

La economía global actual ha facilitado la expansión de actividades económicas transfronterizas que permiten soportar las necesidades de los grupos terroristas. Los negocios constituidos legalmente se han beneficiado de la mundialización de la economía bajo reglas comunes de mercado, apoyados además en las nuevas tecnologías y de comunicación<sup>433</sup>. A esta dinámica de la economía se le suma una forma ideológica radical que ha permitido que personas o grupos determinados se vinculen a organizaciones terroristas, cuyo objetivo es apoyar y sufragar los gastos inherentes a sus actividades. Los ingresos generados por negocios legítimos (o con apariencia de legalidad) ya no requieren ser blanqueados, lo que se necesita es distribuirlos a sus células o grupos.

Un ejemplo de negocios legítimos vinculados para financiar organizaciones terroristas, entre otros más<sup>434</sup>, es el caso de Juan Luis

---

<sup>431</sup> Eduardo Fabián (*El delito de blanqueo de capitales...op. cit.*, p. 70), menciona que: “Por una parte, la riqueza ilícita constituye una suerte de ‘colchón financiero’ con el que hacer frente a los gastos derivados de la empresa criminal. Por otra, la organización puede optar por invertir parte de esas ganancias, tratando con ello de potencializar al máximo la productividad de la empresa. Tanto en un caso como en el otro, era riqueza ilícita que revierte en la propia estructura delictiva también está inexorablemente destinada a aflorar antes o después al sector sometido al control del Estado”.

<sup>432</sup> A. Giménez-Salinas Framis, “Las finanzas del terrorismo...op. cit.”, p. 39.

<sup>433</sup> *Vid. Supra.*, Cap. II.

<sup>434</sup> En cuanto al terrorismo islamista, según Napoleoni, la Cooperativa de los Mártires de Palestina (Samed), creada por la OLP, exportaba artículos a todo el mundo y facturaba aproximadamente 18 millones de dólares al año (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 273). En noviembre de 2001, las autoridades yemeníes congelaron varias cuentas bancarias de comerciantes de miel y tenderos a los que se acusaba de servir como canales para la red de Bin Laden, quien estableció fuertes vínculos con empresas yemeníes del sector, entre éstas *Al Nur Honey* (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, pp. 271 y

Aguirre Lete, tras su detención en 1996, miembro de la empresa Gadusmar con sede en Bermeo, Vizcaya, dedicada a la venta de bacalao noruego, la cual sostenía relaciones comerciales con Cuba. Las autoridades procedieron judicialmente contra dicha empresa que hacía compras en Europa, enviaba los productos a otros países y por medio de la inmensa infraestructura comercial, financiaba la diáspora *etarra* radicada fuera de España. 435

---

272). Uno de los propietarios de la empresa *Al Nur Honey* es Mohamed al Ahdal, ex combatiente afgano-árabe que en 1992 fue descrito por un periódico árabe como uno de los primeros de nacionalidad y enemiga que lucharon en la *Yihad* soviética. En 1998 al Ahdal fue detenido en Arabia Saudí bajo la acusación de preparar actividades terroristas con las autoridades (R. H. Ward, "Aspectos económicos del terrorismo...*op. cit.*", p. 30). Entre otros comerciantes de miel figuran Abu Zubaydah, Director de Asuntos Exteriores de *Al Qaeda*. También *International al Ikhlas Company*, que produce miel y golosinas en una fábrica de Kameen propiedad de Osama Bin Laden. Varios grupos armados de Oriente Medio, como la *Yihad Islámica Egipcia*, han recurrido al comercio de miel para financiar sus actividades terroristas. Además, que se considera la miel como un producto idóneo para ocultar contrabando; en los contenedores se ha encontrado que ocultan droga, joyas y dinero en efectivo ("A Nation Challenged: Al Qaeda; Honey Trade Said to Provided Funds and Cover to Bin Laden", *The New York Times* (11/10/2001); "Tiene miel del Yemen un sospechoso gusto a Bin Laden", *Diario El Universal* (08/11/2001); también, L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 272). Otro ejemplo más, fueron las instituciones financieras *Al Barakaat* y *Al Taqwa/Nada Managemente Gruop*, con base en Somalia y sedes en 40 países del mundo (incluido EE.UU.). En septiembre de 2001, las autoridades estadounidenses congelaron sus fondos que giraban 500 millones de dólares en beneficios a la oficina de compensación con sede en Emiratos Árabes Unidos, de los que Bin Laden recibía un 5% neto (25 millones de dólares). También Bin Laden, durante sus estancias en Afganistán y Sudán, promovió grupos de empresas, la mayoría dedicadas a la importación y exportación de bicicletas en Azerbaiyán, de camiones en Rusia, de tractores en Eslovaquia, automóviles en Dubái, así como de fertilizantes, azúcar, hierro, insecticidas y material eléctrico. Otras exportaciones se dieron de avestruces en Kenia, madera desde Turquía, limones, aceitunas, pasas y nueces desde Tayikistán, y de camellos de Sudán. Asimismo, *Al Qaeda* compró barcos para la pesca en Mombasa. En Suecia invirtió en la producción de equipos para hospitales, en Dinamarca en productos lácteos y en Noruega en fabricación de papel (K. Aulestia, *Historia general del terrorismo...op. cit.*, pp. 294 y 295; también, F. Reinares, *Terrorismo global...op. cit.*, p. 139). De acuerdo con Reinares (*Terrorismo global...op. cit.*, p. 131), ha habido actividades de reclutamiento y recaudación de fondos en territorio español, desde donde se ha canalizado dinero para las actividades de *Al Qaeda* en otros ámbitos, utilizando como tapadera empresas dedicadas a la promoción y construcción de viviendas. También actividades de refugio y cobertura logística, debido al fenómeno de la inmigración. Las redes del actual terrorismo *yihadista* se han ido diseminando desde mediados de los años 90's a lo largo de la costa mediterránea, y el valle de Ebro, por algunas provincias andaluzas del interior y en Madrid.

<sup>435</sup> "La policía descubre la estructura financiera de ETA a través de una empresa pesquera", *Diario El País* (29/03/1998); "La policía investiga a 170 empresas de las que sospecha que son 'tapaderas' de ETA", *Diario El País* (29/05/1998); "El secreto de ETA en Cuba", *Diario El País* (17/05/2012); también, *vid.*, A. Villamarín Pulido, *Narcoterrorismo. La guerra del nuevo siglo. ETA, FARC, Al Qaeda, IRA: La cadena del terror al descubierto*, ed. Nowtilus, Madrid, 2005, pp. 124 y 125.

Asimismo, no solo existen grupos o empresas que operan con bienes de procedencia lícita, bajo un esquema de negocios legítimos<sup>436</sup>; también existen otros que merecen mayor atención por su complejidad. Por ejemplo, las donaciones, que son una actividad común para recaudar dinero. El islamismo radical recauda dinero mediante las donaciones invocando la *Yihad*, como mandato religioso que emana del Corán.<sup>437</sup> Este tipo de donaciones suele ser utilizado por los grupos terroristas locales para recaudar fondos entre los vecinos o miembros de las comunidades más próximas, llamado *zakat*. Otras donaciones similares son el *infaq* o *shadaqah*. Nuevamente Internet juega un papel fundamental como vía para realizar donativos y que dificulta, por su propia naturaleza, el rastreo del origen y destino de los recursos transferidos.<sup>438</sup> El uso de Internet como herramienta para financiar organizaciones terroristas tendrá que ser objetivo primordial para luchar contra este fenómeno.

---

<sup>436</sup> Se entiende como aquello que es objeto o materia de una ocupación lucrativa o de interés; es un acto de una o más voluntades que pretende algún efecto jurídico reconocido por la ley (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española). También cabe mencionar que organizaciones terroristas islamistas, dedicadas a negocios legítimos, por ejemplo: Osama Bin Laden, durante una entrevista en diciembre de 1998, hecha ante la cadena ABC News, dijo: “musulmanes y comerciantes musulmanes, en particular, debe dar su *zakat* y su dinero en apoyo de su Estado (régimen Talibán) el cual es reminiscente del Estado de Medina (*Al Munawwarab*), donde lo seguidores del islam reciben al profeta de Dios.” (K. Aulestia, *Historia general del terrorismo...op. cit.*, pp. 287 y 288); A. Giménez-Salinas Framis, “Las finanzas del terrorismo...op. cit., p. 40.; J. Brisard, “Terrorism Financing. Roots and trends of Saudi terrorism financing” ...op. cit., pp. 13-19; además, *vid.*, B. Larriba Hinojar, “La insurgencia del sur de Tailandia: Financiación de un conflicto permanente”, en: VV.AA., *Financiación del terrorismo...op. cit.*, p. 200.

<sup>437</sup> De ahí parte la *zakat*, azaque o caridad obligatoria, uno de los 5 pilares del islam, que compromete a los musulmanes a donar parte de su riqueza (2,5% de sus ingresos laborales) al islam y su causa. La *zakat* es una inmensa fuente potencial de ingresos. Solamente los 6.000 miembros de la familia real Saudí, cuya fortuna está valorada en unos 600.000 millones de dólares, contribuyeron a la *zakat* con 12.000 millones de dólares al año (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, pp. 218 y 219); también, M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 133 y 134; M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 30; J. David Melamed señala (*Estado Islámico...op. cit.*, p. 26) que, en 2010, el apoyo económico que recibía EI, proveniente de donaciones representaba el 5% de sus ingresos.

<sup>438</sup> Por ejemplo: el IRA creó y facilitó una página web en el cual los visitantes podían hacer donaciones libres mediante tarjetas de crédito; la organización Hamás también ha obtenido financiación a través de una página web benéfica de una institución en Texas, la *Holy Land Foundation for Relief and Development* (M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 32 y 33).

### 2.3.1.1. Organizaciones benéficas

Las organizaciones benéficas han sido otra fuente importante de bienes (dinero, principalmente) para financiar el terrorismo. La ayuda humanitaria y actividades legales son características de éstas. Desde el año de 1970, el vínculo entre organizaciones benéficas y las organizaciones terroristas ha sido más estrecho.<sup>439</sup> Por ejemplo, los americanos de origen irlandés constituían organizaciones benéficas para ayudar a los huérfanos y viudas católicos de Irlanda del Norte y utilizaban lo recolectado para financiar al IRA provisional.<sup>440</sup>

En este rubro, *Al Qaeda* sobresale, pues llevó a los analistas a concebirla como una organización global, jerárquica y dirigida por una cúpula muy poderosa que organizaba, reclutaba y entrenaba *mujaidines*<sup>441</sup> en todo el mundo, mediante la financiación de diversos donantes.<sup>442</sup> Las grandes organizaciones benéficas islámicas, así como algunas ONG's de carácter internacional estuvieron desde el primer momento en el ojo de la comunidad internacional. Estas organizaciones tienen objetivos sociales y legítimos (o por lo menos en apariencia), establecidas tanto en comunidades islámicas locales como en el extranjero.<sup>443</sup> Como señala

---

<sup>439</sup> FATF Report, *Financing of Recruitment for Terrorist Purposes*, de enero de 2018.

<sup>440</sup> *Ibid.*, p. 33; además, L. Napoleoni, "La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*", p. 39; R. H. Ward, "Aspectos económicos del terrorismo...*op. cit.*", p. 30.

<sup>441</sup> El significado literal es "el que lucha en el Yihad". Se aplicó a los musulmanes que pelearon contra el ejército rojo en la *Yihad* soviética de Afganistán (1979-1989). En la actualidad describe a los combatientes de la de la guerrilla Islámica en los distintos frentes del Oriente Próximo (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 372).

<sup>442</sup> A. Giménez-Salinas Framis, "Las finanzas del terrorismo...*op. cit.*", p. 40; M. Bustos Rubio, "¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal", en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 30.

<sup>443</sup> Estos son algunos ejemplos: Uno de los autores intelectuales (perteneciente a *Al Qaeda* y su filial *Yemmah Islamiya*) de los atentados de Bali del 12 de octubre de 2002, en el que murieron 202 personas, entre turistas australianos, trabajaba de tiempo completo en una organización dedicada a la caridad en Indonesia (F. Galamas, "Una visión General del Terrorismo en Indonesia", Documento de investigación 4/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 5 (documento que puede ser consultado en el sitio web: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2015/DIEEEINV04-2015\\_Terrorismo\\_en\\_Indonesia\\_FcoGalamas.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV04-2015_Terrorismo_en_Indonesia_FcoGalamas.pdf)); además, *vid.*, K. Aulestia, *Historia general del terrorismo...op. cit.*, p. 288). Otro ejemplo, *Muwafaq* (Socorro de Alá), obra benéfica saudí respaldaba abiertamente a Osama Bin Laden, costeaba cursos en idioma árabe, ordenadores y estudios sobre el Corán en Bosnia, y entregaba alimentos para ayudar a los necesitados. En 1996, la revista *Al-Watan Al-Arabi* anunció que Osama Bin Laden había admitido que era uno de los que apoyaba a *Muwafaq* (L. Napoleoni, "La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*", p. 40). También apoyaba a grupos armados musulmanes que operaban en Bosnia y Albania (L. Napoleoni, "La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*", p. 40; L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 287).

BUSTOS<sup>444</sup>: “...por esta vía, directa o indirectamente, muchos de los fondos empleados por estas asociaciones terminan en manos de grupos y organizaciones terroristas [...] Con toda probabilidad muchos de los benefactores no saben que están subvencionando actividades terroristas en el mundo árabe, máxime si tenemos en cuenta que allí no existe una distinción clara entre fines terroristas, benéficos o culturales al Islam”.

Arabia Saudí empleó sus ingentes recursos financieros para propagar el islamismo *wahabí*. Los bancos islámicos ocuparon el vacío monetario generado por la disolución de la URSS a lo que se sumó el desinterés de Washington; por ello, el Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI) o el Banco Turco para el Desarrollo Islámico, fueron principalmente los bancos islámicos sospechosos de operar recursos que permitieran imponer modelos ideológicos de fanatismo extremo (como lo es la *Yihad*)<sup>445</sup>. Este proceso financiero que sirvió para fortalecer una visión religiosa, coincidió con la llegada de miembros (ex veteranos de la *Yihad* soviética) del grupo de Osama Bin Laden, que se hacían pasar por colaboradores de organizaciones benéficas islámicas. Parte de su labor consistía en desviar fondos benéficos oficiales para sufragar grupos terroristas. Muchas de las organizaciones destinaban fondos a los huérfanos albaneses o a los hijos de quienes se encontraban en prisión para mantener a las familias de los miembros de la *Yihad*.<sup>446</sup>

Por otra parte, la organización humanitaria que centró todas las sospechas durante la década de los 90 fue la *International Islamic Relief*, financiada desde Arabia Saudí. Esta organización soportaba estructuras anexas al terrorismo islámico. Otras organizaciones benéficas sospechosas fueron la *Global Relief Foundation*, *Holy Land Foundation for Relief and Development* e *Islamic American Relief Agency*, *Rabita Trust*, *World Assembly of Muslim Youth*, *Muslims World League* y *Al-Haramain Islamic Foundation*.<sup>447</sup>

---

<sup>444</sup> M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 33.

<sup>445</sup> L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, pp. 288 y 189.

<sup>446</sup> El wahabismo es el nombre aplicado fuera de Arabia Saudí para designar la interpretación oficial del islam que rige en dicho país. Gira en torno de un concepto puritano de unitarismo (la unidad de Dios) predicado por Mohamed Ibn Abd al Wahhab (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 377); también, A. Mac Liman, *El Caos que viene. Enemigo sin rostro, guerra sin nombre*, ed. Popular, Madrid, 2002, p. 138

<sup>447</sup> K. Aulestia, *Historia general del terrorismo...op. cit.*, p. 287; J. Brisard, “Terrorism Financing. Roots and trends of Saudi terrorism financing” ...*op. cit.*, pp. 26-28; V. Comras, “Al Qaeda finances and funding to affiliated Groups”, *Strategic Insights*, vol. IV, Issue 1 (January 2005), Center for Contemporary Conflict.; también, F. Reinares, *El terrorismo global...op. cit.*, p. 140.

El dato significativo de esta clase de contribuciones es que técnicamente no son consideradas ilegales. Por ejemplo, en los EE.UU. no está prohibido montar campañas de recaudación a favor de organizaciones, grupo o ejércitos sediciosos, ni comete delito la persona o el grupo que se una a ellos, siempre y cuando la organización, el grupo o el ejército no estén incluidos en la lista de entes terroristas elaborada por el Departamento de Estado, que varía de acuerdo con las contingencias de la política exterior estadounidense.<sup>448</sup>

Los datos que se presentan en este apartado alusivo al papel de las organizaciones no gubernamentales como medios encubiertos para el financiamiento, son un argumento más para subrayar la misión del Estado en la generación de instituciones o herramientas a partir del derecho administrativo, que permitieran comprobar el destino de los fondos con los que simulan actividades humanitarias. Esta consideración se relaciona con el objeto de estudio de la presente tesis, en el sentido de la urgencia por discutir las características, alcance, limitaciones y eficacia de las herramientas diseñadas a escala internacional para combatir desviaciones de recursos que mantengan a los grupos terroristas.

El fortalecimiento o creación de instituciones estatales que aporten a la vigilancia, transparencia y fiscalización de los flujos de recursos económicos destinados, de determinadas instancias, a organizaciones “altruistas” o de apoyo a causas determinadas (ecológicas, educativas o culturales, por ejemplo), entre otras, son indispensables para contar con mejores controles sobre los procedimientos administrativos que impliquen que dichos flujos lleguen o no a su destino. Si bien, la mayoría de los Estados cuentan con herramientas (y procedimientos) administrativas para controlar, vigilar o fiscalizar recursos económicos, muchos de estos no se

---

<sup>448</sup> En EE.UU., bajo el *International Emergency and Economic Power Act*, así como del *USA Patriot Act*, existen tres listas diferentes en las que se califica a quienes son incluidos en ellas como organizaciones terroristas: 1) *Specially Designated Terrorist*, creada con la OE no. 12.947, emitida por el presidente Clinton en 1995 para identificar grupos e individuos que amenazaban el proceso de paz en Oriente Medio; 2) *Specially Designated Global Terrorist*, creada por la OE no. 13.224, emitida por el presidente Bush, tras los atentados del 11-S; y, 3) *Sepecially Designated Nationals and Blocked Persons*, lista general realizada por la *Office of Foreing Assets Control*, una rama del Ministerio de Economía. Además, se hace mención a dos listas: 1) la *Terror Exclusion List*, en la cual la Secretaría de Estado califica personas físicas como terroristas, a los meros efectos de inmigración; y 2) la *Foreign Terrorist Organizations (FTO)*, en el que se incluyen organizaciones, siempre que cumplan tres requisitos: que se trate de una organización extranjera; que la misma se encuentre envuelta en el desarrollo de la actividad terrorista; y, que dicha actividad terrorista amenace la seguridad de ciudadanos estadounidense o la seguridad nacional de dicho país (A. Fernández Hernández, “Prevención y represión de la financiación del terrorismo...*op. cit.*, pp. 141 y 142); L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 285.

aplican debidamente<sup>449</sup>, lo que abre la oportunidad de financiamientos riesgosos o desvío de fondos que podrían terminar en las manos de grupos terroristas.

### 2.3.1.2. Las remesas de los emigrantes

Una vía de financiamiento de los grupos terroristas la representan las remesas de nacionales que viven en el extranjero, efectuadas directamente o por medio de instituciones especiales. Solamente el Banco Mundial estima que los migrantes de países en desarrollo han enviado remesas por \$414.000 millones de dólares en 2013, y para 2016 se estimó que la cifra asciende a \$540.000 millones de dólares, lo que ha llevado a algunas entidades bancarias internacionales a cerrar cuentas de los operadores de transferencias monetarias internacionales debido a inquietudes relacionadas con el financiamiento de actividades terroristas.<sup>450</sup> De hecho, la relevancia de este tema llevó a los Ministros de finanzas del G7 a tratar el financiamiento del terrorismo y su vinculación con el alto coste de las remesas que los emigrantes envían a sus países en la agenda del Cumbre del G7, de 6 y 7 de febrero de 2004.<sup>451</sup>

Un ejemplo sobre este tema es el *Irish Northern Aid Committee* en el caso del IRA.<sup>452</sup> Tanto el IRA, Hezbolá, el Ejército de Liberación de Kosovo (KLA) y la OLP, entre otros grupos terroristas, recurren habitualmente a los emigrantes con el fin de financiar a sus organizaciones. La OLP impone un impuesto del 5% sobre los ingresos de todos los palestinos que viven fuera de su territorio. Además, a finales de los años 90, los inmigrantes

---

<sup>449</sup> Como ejemplo, *vid.*, “El Tribunal de Cuentas detecta problemas en el control de subvenciones en la AECID, en un informe sobre 2016”, en: Europa Press/España, de 7 de abril de 2019. Nota que puede ser consultada en el siguiente sitio web: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-tribunal-cuentas-detecta-problemas-control-subsuenciones-aecid-informe-2016-20190407115236.html> (04/09/2019).

<sup>450</sup> La información puede ser consultada en el sitio web: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/10/02/Migrants-from-developing-countries-to-send-home-414-billion-in-earnings-in-2013> (24/10/2018).

<sup>451</sup> J. C. Rivas, “Costes de remesas y financiación del terrorismo, en agenda del G7”, en Diario *La Nación* (04/02/2004).

<sup>452</sup> Los irlandeses norteamericanos han generado una gran fuente de ingresos al IRA. Fue la rama estadounidense de la *Fenian Brotherhood* (hermandad fundada en 1858, en Nueva York) la que financió la insurrección de finales del siglo XIX. Durante los años 60’s y 70’s el dinero viajaba a través del Atlántico gracias a Jack McCarthy, John McGowan y Michael Flannery, veteranos del IRA. Durante los años 70’s fundaron la *Irish Northern Aid* (Noraid), que llegó a contar 5.000 miembros y 30.000 seguidores. Recaudaba dinero por la venta de publicaciones, en bares norteamericano-irlandeses, mediante sorteos, bailes, desfiles y aportaciones sindicales (*vid.*, L. Napoleoni, “La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*”, pp. 38 y 80); también, K. Aulestia, *Historia general del terrorismo...op. cit.*, p. 278.

albaneses en Alemania y Suiza donaban el 3% de sus ingresos para financiar el costo de los luchadores del KLA en Kosovo.<sup>453</sup>

### 2.3.2. Bienes provenientes de ingresos que infringen obligaciones legales

Otras fuentes de ingresos en divisas (dinero) o bienes de los grupos terroristas fue el patrocinio estatal. En la nueva era de la política internacional, se formaron nuevos grupos terroristas financieramente independientes<sup>454</sup>, es decir, sin necesidad de apoyo de gobiernos.<sup>455</sup> El fin de la Guerra Fría generó cambios en la manera de comprender el mundo y el terrorismo no escapó a esto. También se modificaron las relaciones, los grupos que constituían vínculos y alianzas naturales y con esto, medios y mecanismos de financiamiento que no se habían observado. A partir de ahí, se inició una progresiva reducción de la financiación estatal de las organizaciones terroristas, siendo sustituidas por otras alternativas de carácter privado.<sup>456</sup>

No está de más señalar algunos ejemplos<sup>457</sup> de patrocinio estatal. De acuerdo con NAPOLEONI y BUSTOS, el gobierno de EE.UU. financiaban a los

---

<sup>453</sup> Vid., L. Napoleoni, "La Nueva Economía del Terror...*op. cit.*, p. 38.

<sup>454</sup> Organizaciones como Hamás, Hezbolla, Hizbl, Mujahideen, Yihad islámica, Jaish-e-Mohamed y Sipah-e-Shiiba son algunos ejemplos que encuentran formas de subvención pública de sus actividades (L. Napoleoni, "La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*, p. 41); Vid., L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, pp. 54 y ss.; vid., R. H. Ward, "Aspectos económicos del terrorismo...*op. cit.*, p. 30; A. Giménez-Salinas Framis, "Las finanzas del terrorismo...*op. cit.*, p. 39.

<sup>455</sup> Cfr., L. Napoleoni, *El Fénix del Islam. El Estado Islámico y el Rediseño de Medio Oriente*, ed. Paidós, México, 2015, p. 47 y ss.

<sup>456</sup> M. Bustos Rubio, "¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal", en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 21.

<sup>457</sup> De acuerdo con Robins ("Del contrabando de poca monta a la extorsión...*op. cit.*, pp. 220 y 221), se cree que Abu Nidal extrajo aproximadamente 50 millones de dólares a los gobernantes del Golfo entre 1976 y 1988. *Al Qaeda* recibió apoyo, también, de Irán, Sudán, Afganistán y otros países del mundo musulmán. Este escenario nos confirma que es innegable el papel de los Estados y sus intereses de dominación en el mapa bélico de dominación y conquista de territorios, así como sus propias industrias bélicas. La histórica rivalidad entre la ex URSS y EE.UU. es parte fundamental para comprender como los planes de dominio geopolítico también se sirven del terrorismo para sus fines. Por su parte, el gobierno francés, a través del *Service Exterieur et du Contre-Espionage*, sufragó los gastos de operación del grupo armado los Maquis. Los franceses dieron ese nombre (Maquis) a los grupos partisanos indígenas organizados por ellos mismos que combatieron a los comunistas durante la primera guerra de Indochina -1946-1950- (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 371). También, el gobierno libio, bajo el mando de Gadafi, financió movimientos armados como el IRA, la OLP y el Movimiento Angoleño de Liberación ("Gadafi, el tirano más cínico", Diario *El País* -22/02/2011); "Los crímenes de Gadafi", Diario *ABC* (22/08/2011). En 1983, Hezbolá no hubiera podido existir sin el apoyo económico (100 millones de dólares anuales) del régimen Chiíta de Irán. Sin dejar de mencionar que Arabia

*muyahidines* en Afganistán (*yihad* soviética) en la década de los años 80.<sup>458</sup> Este hecho destaca puesto que ha sido considerado como un punto polémico en donde incluso, se ha llegado a culpar a la CIA de haber armado a los afganos; lo que sí puede afirmarse es que este suceso ocurre en el marco de fuerzas que intentan equilibrarse con la presencia de EE.UU por su histórica rivalidad bélica con la ex Unión Soviética.

Este escenario obliga a tener una perspectiva más profunda, en donde se debe considerar que los Estados anteponen sus intereses al interés internacional. Pero parece todo lo contrario a lo que manifiestan en su participación en los procesos de diálogo por la paz, posteriores a la Guerra Fría, dejando en claro un hecho: parte de la seguridad de las naciones en el marco internacional se sostiene con formas no convencionales de seguridad, recurriendo incluso al patrocinio de grupos terroristas, quienes se encargan de ejecutar los planes de ofensiva o desestabilización contra sus enemigos. Una vez más, es pertinente vincular esta realidad con los marcos legales a nivel internacional, que evidencian un vacío que permite estas operaciones, cuya fuerza no se enfrenta a un ente supraestatal que los regule.<sup>459</sup>

---

Saudí, así como algunos países árabes, ha contribuido a la gestación y el mantenimiento del terrorismo global. La extensión y la penetración del *Wahabismo* radical como concepción rigurosa y estricta de tradición islámica han contado con el sostén directo de la monarquía saudí (“La controvertida ayuda de Arabia Saudí frente al Estado islámico”, Diario *El País* - 20/09/2014-); K. Aulestia, *Historia general del terrorismo...op. cit.*, pp. 280-282). Como dice Reinales, los talibanes también recibieron apoyo financiero durante el reconocimiento que les dio Arabia Saudí, Pakistán y los Emiratos Árabes Unidos (F. Reinales, *El terrorismo global...op. cit.*, p. 140.).

<sup>458</sup> La ex URSS y sus aliados también se involucraron en el patrocinio de grupos armados marxistas, sobre todo en la región de Asia. En los años 70, Moscú creó una escuela de sabotaje en Praga en el que instructores de Alemania Oriental y de la URSS entrenaban a miembros elegidos de Al Fatah, quienes también recibieron financiamiento del gobierno iraquí. Otro, y ya mencionado, fue el caso del grupo de Abu Nidal, quien complementó su financiamiento a través de Arabia Saudí, que empezó a darle dinero para librarse de él en los años setenta (L. Napoleoni, “La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...op. cit., p. 40; también, M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 40 y ss.); Miguel Bustos Rubio (“¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 21), también menciona que “Si bien en un momento histórico inicial los gobiernos de los Estados aportaron importantes apoyos logísticos y financieros a los grupos terroristas (entre estos países como Francia, EE.UU., la URSS., Afganistán, Cuba, Irán, Libia, Corea del Norte, Pakistán, Arabia Saudita, Turquía..), dicho apoyo estatal, en los últimos años, ha ido decayendo y ha sido progresivamente sustituido por otras fuentes de financiación, muchas de ellas más complejas en lo que a su detección se refiere...”.

<sup>459</sup> Otro ejemplo más de este tipo de fuentes de ingresos es a través de recaudaciones de “derechos de importación”: los grupos terroristas imponen a menudo un pago de peaje por la utilización de las carreteras de los territorios que controlan. De acuerdo con Loretta Napoleoni, en Bosnia, durante la guerra, los croatas de origen bosnio cobraban un derecho

### 2.3.3. Actividades delictivas

La delincuencia obtiene riqueza significativa a través de un amplio catálogo de actividades ilícitas. Como ejemplo, el narcotráfico que representa ganancias por cantidades de alrededor de los 400.000 millones de dólares al año<sup>460</sup>. De acuerdo con la ONU, en el informe mundial sobre las drogas 2017<sup>461</sup>, existen pocos datos fidedignos que permitan calcular la riqueza global que poseen los grupos terroristas e insurgentes y otros grupos armados no estatales; no obstante, la revista *Forbes International*<sup>462</sup> intentó compilar una lista, que, de los ingresos de los grupos más opulentos, calculó oscilaban entre por lo menos 25 millones y hasta más de 2.000 millones de dólares por cada organización terrorista.

Por otra parte, existen actividades delictivas que generan considerables ingresos a las organizaciones terroristas, en las que se incluyen el robo y la falsificación de tarjetas de crédito<sup>463</sup>, así como el tráfico de drogas y de personas, contrabando, secuestro y extorsión.<sup>464</sup>

De acuerdo con un informe del GAFI de 2008, solamente por la comisión del delito de tráfico de personas, principalmente mujeres y niños, EI ha recaudado grandes sumas de dinero, puesto que familiares de las víctimas han llegado a pagar hasta 3.000 dólares por su liberación.<sup>465</sup> Se

---

de 27% a la ayuda internacional en tránsito por su territorio con destino a Bosnia central (L. Napoleoni, "La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*, p. 41.)

<sup>460</sup> De acuerdo con un estudio de la Organización de los Estados Americanos sobre el problema de las drogas en las Américas, las ventas minoristas de drogas ilícitas pueden llegar a estimarse alrededor de \$320,000 millones de dólares anuales (documentos que puede consultarse en el sitio web: [http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf)); también, R. H. Ward, "Aspectos económicos del terrorismo...*op. cit.*, p. 29; L. Napoleoni, "La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*, p. 45.

<sup>461</sup> Informe Mundial sobre las Drogas 2017, Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 26.

<sup>462</sup> *ibid.*; además, "Las 10 organizaciones terroristas más adineradas del mundo", en revista *Forbes México*, de 4 de enero de 2018. Documento que puede ser consultado en: <https://www.forbes.com.mx/estas-son-las-organizaciones-terroristas-mas-adineradas-del-mundo>

<sup>463</sup> Kepa Aulestia (*Historia general del terrorismo...op. cit.*, p. 285), menciona: "Aunque resulte difícil conocer su actual capacidad de generar fondos Al Qaeda, en opinión de algunos expertos los derivados de la falsificación de tarjetas en Europa pudieron llegar a sumar 1 millón de dólares al mes entre 1997 y 2000"; además, A. Giménez-Salinas Framis, "Las finanzas del terrorismo...*op. cit.*, p. 41.

<sup>464</sup> J. Brisard, "Terrorism Financing. Roots and trends of Saudi terrorism financing...*op. cit.*, p. 7.

<sup>465</sup> FATF Report, *Financing of the...op. cit.*, p. 13.

estima que el EI ha obtenido por concepto de rescates, entre 20 a 45 millones de dólares.<sup>466</sup>

Cabe señalar que el 14 y 15 de septiembre de 2004, la Policía Autonómica de Cataluña logró la desarticulación de una célula de *Al Qaeda* integrada por paquistaníes. Fueron acusados de financiar a la organización *Al Qaeda* mediante el producto obtenido del tráfico de drogas, falsificación de documentos, así como de negocios legales, pero sobre todo por extorsión hacia la comunidad paquistaní de Barcelona. Del resultado de la investigación se desprendió que los fondos recaudados por esta célula eran enviados en un máximo de 3.000 euros a uno de los terroristas más buscados en Pakistán, Ahmed Faruqui, quien había sido responsable del asesinato del periodista de *Wall Street Journal*, Daniel Pearl, secuestrado y asesinado en Karachi en 2002. Faruqui había mantenido, también, relación con los implicados en los atentados de Nairobi y Dar es Salam en agosto de 1998, y se tenía la creencia de que Faruqui había enviado fondos al autor intelectual de los atentados del 11-S, Mohamed Jaled Cheij.<sup>467</sup>

Estos casos sirven como ejemplos de algunas de las actividades delictivas que han sido utilizadas por organizaciones terroristas para financiar su causa. Con ello se demuestra que las actividades delictivas forman parte de la manera en que las organizaciones terroristas recaudan riquezas para financiar su actividad. Es cuando la labor de la INTERPOL o EUROPOL encuentra relevancia para contrarrestar estas fuentes de financiamiento al terrorismo, sin dejar de mencionar la labor que surge de la cooperación y colaboración internacional entre los países que han intentado luchar contra este fenómeno criminal.

### **2.3.3.1. Contrabando y tráfico de armas**

Los grupos terroristas también han recurrido al contrabando como otra forma de actividad ilícita para hacer frente al elevado coste de los armamentos, así como para burlar los embargos y las sanciones que impone la comunidad internacional. Es una forma más de obtención de bienes para sufragar los costes de su actividad terrorista. Este delito genera uno de los ingresos más importantes de los terroristas. Por ejemplo, el contrabando abarca desde los cigarrillos y bebidas alcohólicas, hasta diamantes.<sup>468</sup> La

---

<sup>466</sup> FATF Report, *Financing of the...op. cit.*, p. 18; también, L. Napoleoni, *El Fénix del Islam...op. cit.*, p. 46.

<sup>467</sup> K. Aulestia, *Historia general del terrorismo...op. cit.*, pp. 285 y 286; también, M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, p. 48.

<sup>468</sup> "Puede existir algún caso donde personas asociadas a grupos terroristas hayan hecho transacciones en el mercado de diamantes y piedras preciosas como en el caso del ataque a

franja tribal de Pakistán es un claro ejemplo. Se estiman que el volumen de productos ingresados de contrabando en Pakistán gracias al Acuerdo Afgano de Comercio y Tránsito representa un volumen de 80% de las importaciones totales de Pakistán.<sup>469</sup>

Finalmente, de acuerdo con el *FATF Report, Emerging Terrorist Financing Risk*, de octubre de 2015<sup>470</sup>, la organización terrorista EI, principalmente en los territorios donde opera (entre Siria e Irak), ha permitido y participado en el contrabando y venta de antigüedades que datan de más de 8.000 años atrás. Además, de artefactos culturales, el EI ha logrado contrabandear hasta 385.000 barriles de petróleo diarios que obtenía de pozos en Irak y Siria, que destinaba al mercado negro de Turquía y al propio régimen de Al Assad.<sup>471</sup> De acuerdo con BUSTOS<sup>472</sup>, se llegó a estimar que EI obtuvo ganancias por aproximadamente 3.500.000 dólares diarios por esta actividad (teniendo en cuenta las estimaciones en función del precio del barril en el mercado negro).

---

la Embajada de Estados Unidos en África cuya financiación se produjo por el mercado de diamantes, especies protegidas y contrabando de alimentos” (A. Giménez-Salinas Framis, “Las finanzas del terrorismo...*op. cit.*, p. 43); F. Reinares, *El terrorismo global...op. cit.*, p. 141; El tráfico de cigarrillos se utiliza en diversos contextos para apoyar el terrorismo. Un circuito de contrabando de cigarrillos en Carolina del Norte fue utilizado para financiar a Hezbollah (L. Shelly, “El financiamiento del terrorismo...*op. cit.*, p. 3).

<sup>469</sup> En 1999, según Napoleoni, se estimaba que las importaciones ilegales de Afganistán a Pakistán ascendían a casi 1.000 millones de dólares, y de las de Afganistán a Irán a 140 millones. Lo que los Talibanes sacaban de esas transacciones se estima alrededor de entre los 36 a los 75 millones de dólares (L. Napoleoni, “La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...*op. cit.*, pp. 44-47). En cuanto al contrabando de diamantes, que se estima generó entre 25 y 125 millones de dólares, se utilizó para adquirir armas para el Frente Unido Revolucionario y sus asociados en las operaciones de contrabando (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, pp. 308 y 309).

<sup>470</sup> *FATF Report, Financing of the...op. cit.*, pp. 16 y 17; también, J. D. Melamed Visbal, *Estado Islámico...op. cit.*, p. 34.

<sup>471</sup> De acuerdo con Miguel Ángel Ballesteros (*Yihadismo...op. cit.*, pp. 136 y 137), se estima que hasta el año 2015, el EI ha obtenido entre 900 y 1370 millones de euros procedentes de múltiples fuentes: venta de petróleo, expropiación de fondos bancarios, impuestos a la población y confiscación de bienes, entre otras. A partir del verano de 2014, el 43% de los ingresos de EI procedía de la explotación de crudo en los territorios bajo su control en Irak y Siria; *vid.*, Informe del Secretario General sobre la amenaza de los terroristas...*op. cit.*, p. 7; además, Hosham Dawod (“El Estados Islámico está muy adaptado a la guerra moderna”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS? ...op. cit.*, p. 57) señala que desde el 2013, DAESH cuenta como primer recurso la venta de petróleo: 50% lo extrae de Siria. Allí produce entre 80.000 y 100.000 barriles por día, de los cuales 40.000 se venden a un precio que va de 20 a 50 dólares en Siria, en Irak y en todo Turquía; también, O. Weber, “El feudo del terror”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS? ...op. cit.*, p. 144; M. Paulic, y P. Vince, “Dossier”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS? ...op. cit.*, pp. 165, 166 y 168; J. D. Melamed Visbal, *Estado Islámico...op. cit.*, pp. 29-32.

<sup>472</sup> M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 36 y 37.

Se pueden mencionar diversos ejemplos<sup>473</sup> que permiten a las organizaciones terroristas obtener bienes para financiar sus actividades y supervivencia a través del contrabando, lo que nuevamente pone en relieve la fragilidad de las fronteras para afrontar este delito (contrabando) por parte de los países más afectados. La falta de atención en los controles fronterizos o la apertura de fronteras han sido factores que han beneficiado a las organizaciones terroristas y que les ha permitido subsistir a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir su financiamiento.

### **2.3.3.2. Secuestro y extorsión**

Los grupos terroristas también se financian mediante la transferencia de bienes que pueden revestir diversas formas de actividades ilícitas, como lo es el secuestro y la extorsión. En la década de los 70 la política de extorsión por parte de ETA que dio inicio en la región vasca de España<sup>474</sup>; varios hombres de negocios fueron extorsionados y asesinados.<sup>475</sup> De

---

<sup>473</sup> Algunos ejemplos: Agentes de Bin Laden se dedicaron a comprar tanzanitas, una piedra azul parecida al diamante, que se encuentra únicamente en Tanzania, para revenderlas en el mercado internacional. Más del 90% de la producción de tanzanita sale del país vía contrabando. También, los comerciantes libaneses de Sierra Leona comerciaban con diamantes apoyando a la red *Al Qaeda* (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 309). En Colombia, según Villamarín, las ventas de “San Andresito”, uno de los mercados que cuenta con un alto índice de tránsito de contrabando procedente de Panamá, representó en 1986 el 13,7% del producto nacional bruto en el país y el 25,6% en 1996. Muchos de estos recursos económicos fueron ingresados a las arcas de algunos cárteles de la droga y a las FARC (considerado como grupo terrorista). En mayo de 2004, las autoridades colombianas desmantelaron una oficina de cobro de las FARC dentro de San Andrés (L. A. Villamarín Pulido, *Narcoterrorismo...op. cit.*, p. 42). De acuerdo con Loretta Napoleoni, quien hace mención a un informe del servicio de inteligencia británico, en 1985 Thomas Murphy, miembro del IRA, hizo imposiciones de hasta 8.000 libras semanales en las arcas de IRA gracias al negocio del contrabando del cerdo (L. Napoleoni, “La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...op. cit.”, p. 44.). Menciona Napoleoni que el comercio y tráfico de armas, teniendo sólo en cuenta destinatarios no estatales, grupos insurgentes, células terroristas, nacionalistas étnicos, etcétera, se mueven entre 2.500 y 3.000 millones de dólares al año (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 312.). De acuerdo con Ballesteros, el grupo salafista para la predicación y el combate (GSPC), desde 2005 se financiaba mediante el contrabando de tabaco y drogas. Asimismo, la organización terrorista EI ha logrado colocar en el mercado negro artefactos culturales (M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, p. 60); Miguel Bustos (“¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 44 y 45) señala como ejemplo el contrabando de armas, como una actividad que más riqueza reporta, para financiar a organizaciones terroristas.

<sup>474</sup> “Los extorsionados por ETA toman la palabra”, Diario *El País* (1/03/2015); “Cuarenta años de misivas, extorsión y chantaje”, Diario *El País* (28/04/2011).

<sup>475</sup> El 18 marzo de 1976 ETA secuestró y mató a Ángel Berzadi, Director Gerente de empresa Sigma; 30 años después Ignacio Uría también fue asesinado por ETA, siendo Berzadi y Uría el primero y el último de los empresarios asesinados por la banda terrorista. En total han

acuerdo con AULESTIA, durante la dictadura española hasta 1980, ETA se financió mediante secuestros y robo a entidades bancarias o nómina de empresas. A partir de ese año, dejó a un lado el robo como forma común de financiamiento y se avocó al cobro del *impuesto revolucionario*, mientras seguía también con los secuestros y extorsiones, regularmente a empresarios.<sup>476</sup>

En el Líbano, los principales ingresos de Hezbolá provienen de la extorsión de comerciantes, mercaderes, empresarios, restauranteros, en su mayoría del valle de Bekaa. De la misma manera al caso ETA, se exigía por parte de las organizaciones terroristas cuotas a cambio de no causar algún daño.<sup>477</sup>

Asimismo, en cuanto al secuestro, regularmente se lleva a cabo a hombres de negocios, extranjeros, turistas o trabajadores de la ayuda internacional, por quienes se pagan fuertes cantidades de dinero. En 1991, el Movimiento Islámico de Uzbekistán secuestró a un general del Ministerio Kirguís del Interior y a 4 geólogos japoneses que trabajaban para una sociedad minera cercana a Batken de Kirguistán. Se cree que el gobierno japonés entregó la cantidad de entre 2 y 6 millones de dólares en efectivo para su liberación.<sup>478</sup> Por su parte, se estima que los gobiernos europeos han pagado el rescate de personas secuestradas por terroristas *yihadistas* por al menos 94 millones de euros desde 2008.<sup>479</sup> Miembros del GSPC secuestraron, para financiar la compra de armas, en 2003 en Illizi y Tamanrasset (Argelia) a una treintena de turistas europeos, entre ellos, alemanes, austríacos, suizos, un holandés y un sueco; por quienes se pagó

---

sido 49 los empresarios asesinados (“Cuando el terror era un impuesto”, Diario *El País* – 29/10/2011–, y “El Blanco de extorsión de ETA”, Diario *El País* –28/04/2011–).

<sup>476</sup> Se estima que la mayor actividad de ETA llegaría a gastar del orden de 1.000 millones de pesetas en un año (K. Aulestia, *Historia general del terrorismo...op. cit.*, pp. 282 y 283); M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 46-48.

<sup>477</sup> L. Napoleoni, “La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...op. cit.”, p. 41; también, J.L. De la Cuesta Arzamendi, “Financiación del terrorismo y responsabilidad penal ...op. cit.”, pp. 97-101.

<sup>478</sup> *Ibid.*

<sup>479</sup> “España y Europa pagan rescates por los secuestros, pero no lo reconocen”, Diario *El País* (22/08/2014); “Europa financia el terror con sus rescates”, Diario *El País* (2/08/2014); “Al Qaeda del Magreb se financia con los secuestros y el tráfico de drogas”, Diario *El País* (21/12/2009).

un rescate.<sup>480</sup> Los ciudadanos europeos han sido blanco constante de esta actividad.<sup>481</sup>

En 1998, islamistas chechenos secuestraron a 3 ingenieros británicos y un neozelandés que trabajaban para la empresa *Granger Telecom*, que instalaba sistemas móviles de comunicaciones en Chechenia. Los secuestrados fueron decapitados antes de la entrega del dinero que se pedía como rescate (4 millones de dólares), puesto que en la negociación se descubrió la intervención de Osama Bin Laden, quien ofreció 4 millones de libras para que ejecutaran a los rehenes.<sup>482</sup>

Por su parte, la organización terrorista EI ha utilizado el secuestro para financiar su actividad. Se han reportado cientos de secuestros, principalmente a iraquíes, sirios y miembros de etnias minoritarias, así como a occidentales y asiáticos radicados en la región. Un reporte de GAFI<sup>483</sup> ha estimado que la ganancia obtenida de EI en 2014, a través del pago de rescates, se considera de entre 20 y 45 millones de dólares. No obstante, de acuerdo con BALLESTEROS<sup>484</sup>, los ingresos de EI por concepto de secuestros han llegado a representar el 20% del total de sus ingresos; de entre 500 y 200.000 dólares se ha pedido como rescate de rehenes. Se calcula que el EI obtiene por concepto de extorsión y confiscación de bienes unos 36 millones de euros mensuales, algo menos del 50% de sus ingresos.<sup>485</sup>

### **2.3.3.3. Narcotráfico**

Otra de las más importantes fuentes de financiación del terrorismo es el narcotráfico o tráfico de estupefacientes. El narcotráfico como medio y como fin es considerado el epicentro del motor económico de las finanzas terroristas. El Informe Mundial sobre las Drogas 2017 de la ONU calcula que en 2014 la venta de droga reportó aproximadamente entre un quinto y

---

<sup>480</sup> “Liberados los turistas europeos secuestrados por un comando argelino en el Sáhara”, Diario *El País* (18/08/2003); “El ejército de Argelia rescata a 17 turistas europeos secuestrados”, Diario *El País* (15/05/2003); también, M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 59 y 60.

<sup>481</sup> *TE-SATEU Terrorism Situation and Trend Report*, 2017, p. 28.

<sup>482</sup> “Matan a rehenes en Chechenia”, Diario *La Nación* (9/12/1998); L. Napoleoni, “La Nueva Economía del Terror, Cómo se financia...op. cit.”, pp. 42 y 43.

<sup>483</sup> *FATF Report, Financing of...op. cit.*, pp. 12, 13, 17 y 18.

<sup>484</sup> M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, p. 144.

<sup>485</sup> M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, pp. 143 y 144; también, *vid.*, O. Weber, “El feudo del terror”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS? ...op. cit.*, p. 144; y, Paulic, Manon y Vince, Pierre, “Dossier”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS? ...op. cit.*, pp. 165, 166 y 168.

un tercio de los ingresos de los grupos delictivos transnacionales.<sup>486</sup> La UNODC calculó que en 2016 los grupos armados no estatales obtuvieron alrededor de 150 millones de dólares del comercio de opio ilícito de Afganistán en forma de tributos sobre el cultivo de adormidera y el tráfico de opiáceos. Mientras que el Comité del Consejo de Seguridad de la ONU calculó en el 2011 que los ingresos globales de los talibanes eran de unos 400 millones de dólares y que el 50% de esa cifra probablemente era producto de la economía del narcotráfico.<sup>487</sup>

Se ha descubierto que, en cierta medida, la cocaína, la marihuana u otras drogas sintéticas comercializadas en el orbe son aportes directos e indirectos para el financiamiento del terrorismo, como ha sucedido con las organizaciones de las FARC, *Al Qaeda*, IRA y ETA, entre otros.<sup>488</sup> Los indicios que identifican eventuales nexos entre organizaciones armadas extremistas y el tráfico de estupefacientes para financiar las guerras contra el enemigo en común no son nuevas.

Al finalizar el año 2002 *Al Qaeda* ya articulaba las acciones de 31 de los 36 grupos terroristas internacionales, consecuencia del ingreso al negocio del narcotráfico por medio de los Talibanes del *Mulá Omar*, la mafia rusa o los contactos con las FARC.<sup>489</sup>

Otro ejemplo de ello fue el Servicio de Inteligencia Pakistani, encargado de asegurar el apoyo logístico a los *muyahidines* dentro de Afganistán, quienes abastecieron la insurgencia armada islamista mediante el tráfico de estupefacientes, opio y amapola principalmente. A través del tráfico de drogas, el Servicio de Inteligencia Pakistani había empezado a

---

<sup>486</sup> Informe Mundial sobre las Drogas 2017, Organización de las Naciones Unidas, pp. 21 y 22.; también, Villamarín, menciona que estimaciones de la economía globalizada del siglo XXI indican que, de manera permanente, circulan en los mercados entre 600 y 700 billones de dólares provenientes del narcotráfico en búsqueda de ser legalizados, con el agravante de que gran parte de ese dinero, está destinado a financiar grupos terroristas, o que ligan a unos y otros por medio del tráfico de armas y de narcóticos (A. Villamarín Pulido, *Conexión Al Qaeda...op. cit.*, pp. 144 y 145); M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 43 y 44.

<sup>487</sup> Informe Mundial sobre las Drogas 2017, Organización de las Naciones Unidas, p. 23

<sup>488</sup> Informe Mundial sobre las Drogas 2017, Organización de las Naciones Unidas, pp. 24, 25 y 26.

<sup>489</sup> Luis Alberto Villamarín Pulido (*Conexión Al Qaeda...op. cit.*, pp. 141 y 142) señala que, tras la detención de un mensajero de las FARC con 182.000 euros, el Procurador General de los EEUU, John Ashcroft, aseguró que el terrorismo y las drogas marchan de la mano como lo hacen las ratas y las plagas bubónicas, con la circunstancia agravante de que hay 26 Estados de la Unión Americana donde las agencias de inteligencia han ubicado células durmientes de *Al Qaeda*.

suministrar recursos a las guerrillas islamistas en Punjab y Cachemira.<sup>490</sup> La heroína que llega de oriente asiático hasta España es trasladada por caravanas de camiones provenientes de Afganistán, que luego atraviesan el territorio de Irán, gracias a los contactos de Bin Laden con los terroristas Chiitas de *Hezbollah*.<sup>491</sup>

#### 2.4. La provisión de bienes a organización terrorista

Toda organización terrorista necesita obtener recursos económicos de acuerdo con la sofisticación y estructura de la misma<sup>492</sup> para desplegar no sólo su actividad delictiva, sino para dar cobertura al aparato militar y político, sea para la oficina política, para la de prensa con que cuentan (propaganda), para dar acogida y seguridad a sus militantes y familiares presos o para la divulgación nacional e internacional de ideas y personas. Para tales objetivos se hace preciso contar con mecanismos de distribución y canalización (provisión) de los recursos para fortalecer financieramente a la organización terrorista.<sup>493</sup> Esta financiación puede ser distribuida a través de mecanismos formales de alta complejidad estructural o hasta informalmente (operaciones *cash* o trueques)<sup>494</sup>. Muchos son los métodos para mover fondos y nutrir financieramente a las organizaciones terroristas. Esta es la razón que lleva a los Estados a procurar hacer patentes, visibles y reconocibles los flujos económicos que sirven de sustento a la actividad terrorista e impidan su viabilidad. Los grupos terroristas utilizan, de esta manera, para ocultar y distribuir los bienes, a organizaciones financieras, desde paraísos fiscales, jurídicos o financieros; los sistemas paralelos de remesas de fondos no regulados o sujetos a inspecciones frecuentes por parte de los Estados; el uso de metales preciosos (diamantes y oro, principalmente) a través de pasadores físicos cruzando fronteras, y transacciones mediante instrumentos monetarios

---

<sup>490</sup> Tres cuartas partes de la producción mundial de opio se produce en Asia Central, en el llamado Creciente Dorado. Según las Naciones Unidas, a finales de la década de los 90's, el negocio total de la droga alcanzó los 500.000 millones de dólares, y el Creciente Dorado contribuyó en 200.000 millones. Entre 1983 y 1992, los beneficios que generaron los estupefacientes pakistaníes aumentaron de 384 millones a 1.800 millones de dólares gracias a la intervención del ISI (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 173).

<sup>491</sup> L. A. Villamarín Pulido, *Conexión Al Qaeda...op. cit.*, p. 143.

<sup>492</sup> *Supra*, Cap. III, apartado 1; además, A. Giménez-Salinas Framis, "Las finanzas del terrorismo...op. cit.", p. 38.

<sup>493</sup> J. C. Campos Moreno, "La financiación del terrorismo en Derecho español...op. cit.", p. 23; también, J. C. Campo Moreno, *Represión penal del terrorismo*, Editorial General del Derecho, Valencia, 1997, p. 92.; J. Moral de la Rosa, "Financiación del terrorismo", en: VV.AA., "Financiación del terrorismo...op. cit.", pp. 272 y 273.

<sup>494</sup> E. Buscaglia, "La capacidad de México en su combate...op. cit.", p. 34.

(*hawala*).<sup>495</sup> Asimismo, sabemos que, en ocasiones, cuando el origen de los bienes es recaudado en pequeñas cantidades para financiar estructuras terroristas no tan complejas, regularmente el recurso circula e ingresa directamente de “mano en mano”<sup>496</sup>, sin que exista la necesidad de que transite a través del sistema financiero.<sup>497</sup>

Pero, cuando se trata de organizaciones terroristas más complejas, como en la mayoría de los casos (*v. gr. Al Qaeda, ETA, EI o IRA*), los bienes circularán en grandes cantidades necesariamente a través de la banca, empresas o instituciones financieras de distinta índole, pues dentro del complejo esquema geo-político naciente, adquiere preponderancia el blanqueo de capitales, donde amparados en regulaciones legales, los delincuentes financian ingentes transacciones de droga, armas, explosivos y movimientos de redes terroristas por el mundo, producto de las nuevas herramientas informáticas como Internet, los viajes transcontinentales, la celeridad de los trámites consulares o comerciales y la diseminación del inglés por el planeta.<sup>498</sup>

La recolección de bienes en pequeñas cantidades a consecuencia de robos, fraudes o falsificación de tarjetas de crédito, o mediante negocios pequeños como quioscos, cafés, restaurantes familiares, generarán cantidades mayores a las que aisladamente representarían, lo que permite la supervivencia de las estructuras terroristas. Es por lo que los vacíos institucionales y jurídicos del sistema financiero jugarán un papel preponderante ante el hecho de que las organizaciones terroristas logran el ingreso de los bienes a su esfera de alcance y con ello, sus objetivos lesivos, pues para financiar su actividad tuvieron que desarrollar estructuras de contabilidad muy sofisticadas.

---

<sup>495</sup> E. Buscaglia, “La capacidad de México en su combate...*op. cit.*, p. 35.

<sup>496</sup> Los pagos destinados a los militantes de ETA que vivían en el extranjero, en el caso Nicaragua (para ayudar a los sandinistas), se realizaban a través de la figura de Larreategui Cuadra, gánster vasco que enviaba dinero escondido entre las páginas de revistas que mandaba por correo (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 93).

<sup>497</sup> Tal es el caso de unos cuantos hombres de negocio kuwaitíes, que han volado desde Pakistán cargados con maletas llenas de dinero. Se hospedan en hoteles caros de Karachi, lejos de las zonas donde operan las tribus, donde los grupos islámicos recaudan el dinero en efectivo para financiar su lucha; o como lo hace una familia iraní residente en Dubái e implicada en el tráfico de dinero, que admitió que hasta comienzos del 2001 realizaban más de dos vuelos semanales desde Dubái hasta Kandahar con cajas repletas de dólares

<sup>498</sup> L. A. Villamarín Pulido, *Narcoterrorismo...op. cit.*, p. 10; L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 195.

#### 2.4.1. El sistema financiero

El sistema financiero es un referente necesario en la discusión en torno a la comisión de actos delictivos. La revolución económica y el advenimiento de Internet que se impuso en todo el mundo a mediados de la década de los años 90, la desintegración de la URSS y el fin de la Guerra Fría, así como la inversión de los bancos occidentales en los países no desarrollados, fueron factores detonantes en el contexto de expansión financiera a nivel global.<sup>499</sup> Es decir, la liberación de los mercados financieros, sumada al crecimiento del comercio en los países de primer mundo y emergentes favoreció una expansión bancaria sin precedentes.

La desregulación bancaria que está estrechamente vinculada a avances tecnológicos y operaciones financieras favorece o directamente fomenta la opacidad sobre los partícipes en dichas operaciones<sup>500</sup>. Ya no es solamente que la “aparición de nuevas tecnologías ofrece riesgos potenciales de blanqueo de dinero”<sup>501</sup>, ahora es el principal instrumento de nuevas formas delictivas como lo es la financiación del terrorismo.

El mencionado fenómeno de desregulación de los mercados provocó pérdidas en las economías de África, Asia central, el Cáucaso y una parte de los Balcanes. Por otra parte, y aunado a las *políticas expansionistas*, entendidas éstas como un proyecto de dominio económico fincado en la filosofía de la Doctrina Monroe en el caso de EE. UU., beneficiaron en términos de intercambios a los países latinoamericanos<sup>502</sup>, de Europa y Asia del este. La banca islámica y los Estados débiles o fracasados aprovecharon esta situación para generar un vínculo de cooperación económica panislámica. En Occidente se desregulaban los bancos y su expansión se manifestó en América Latina y el este de Asia, mientras, la caída de la Unión Soviética propició que la banca de origen islámica ingresara en África, Asia central, el Cáucaso y los Balcanes.<sup>503</sup> Este proceso que benefició a la banca

---

<sup>499</sup> L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, pp., 195 y ss.

<sup>500</sup> C. Jiménez Villarejo, “Problemas derivados de la internacionalización de la delincuencia económica” en: VV.AA, *El Fenómeno de la Internacionalización de la delincuencia económica*, GarcArán y Mercedes (dirs.), Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 61-2004, p. 159.

<sup>501</sup> *Ibíd.*

<sup>502</sup> “A medida que crecía el blanqueo aumentaron los bancos, ante la vista gorda de las grandes superpotencias que los prohijaron, sin dilucidar que en países tan pobres como Haití la banca privada se cuadruplicó, y sin intuir que en los albores del siglo XXI estos capitales se convertirían en un dolor de cabeza y en un problema de seguridad nacional o hemisférica, por ejemplo cuando se explicaba a los inversores en NY que sus activos financieros estarían más seguros en las Islas Bahamas que en la capital del mundo” (L. A. Villamarín Pulido, *Conexión Al Qaeda...op. cit.*, p. 147).

<sup>503</sup> *Ibíd.*

de origen islámica fue aprovechado por organizaciones terroristas para incursionar en el mundo financiero para efectos de financiamiento de sus actividades.

Sin ser la excepción, el terrorismo islamista encontró en el sistema financiero mundial un espacio de oportunidades para desarrollar su maquinaria financiera, en virtud del incremento de las relaciones económicas que deriva en el expansionismo territorial de los mercados y, con ella, la internacionalización a gran escala del comercio. Por ejemplo, el Departamento de Estado de EE. UU. sostuvo que Bin Laden controló el Banco Islámico *Al Shamil*, en Sudán, para enviar dinero a sus seguidores por el mundo. Además, hasta septiembre de 2001, Osama Bin Laden operó a través de otras dos entidades bancarias, el Banco Islámico Tadamon y el Banco Islámico Faisal, núcleo de una organización financiera multimillonaria, auspiciada por uno de los hombres más ricos de oriente medio Saleh Abdulá Kamel.<sup>504</sup> Por otra parte, Abu Nidal, administró los recursos de su organización, y los transfirió a entidades bancarias en Inglaterra, Austria, España, Suiza y a bancos árabes, aunque irónicamente él se convirtió en víctima de la conducta inmoral del BCCI en 1991. Se calculaba que Nidal tenía valores por aproximadamente 120 millones de dólares, y para 1988 se dice contaba con unos 400 millones.<sup>505</sup>

#### **2.4.1.1. El rol del blanqueo de capitales dentro del marco del financiamiento de terrorismo**

La economía del terrorismo se ha internacionalizado porque constituye un gigantesco fondo de inversiones clandestinas a escala mundial acumulado desde hace 3 décadas. Con la globalización económica surgieron cambios en los medios de comunicación y el transporte transfronterizo que impidieron a los gobiernos ejercer controles sobre los movimientos de bienes, servicios, personas e ideas, hasta el extremo de que grandes corporaciones reemplazaron la incidencia de los Estados naciones, pues los centros de poder real ya no lo son Londres, Paris, Madrid, Washington, Nueva York o Frankfurt, sino las multinacionales farmacéuticas, de telecomunicaciones, las compañías de seguros internacionales o los bancos, con sede principal pero con mil ramificaciones de autonomía.<sup>506</sup> Analizando esta situación, nos colocamos

---

<sup>504</sup> El Banco Islámico Tadamón fue fundado en 1981 y es el segundo mayor institución bancaria de Arabia Saudí. El Banco Islámico Faisal fue establecido en 1997 (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 218).

<sup>505</sup> P. Robins, "Del contrabando de poca monta a la extorsión...op. cit.", p. 221.

<sup>506</sup> L. A. Villamarín Pulido, *Conexión Al Qaeda...op. cit.*, p. 114.

ante el fenómeno de la disolución de los Estados y la instauración de un poder supranacional, en donde los grandes capitales y decisiones mundiales sobre el destino de la economía global, no residen en un ente nacional, sino en un orden no geográfico de poder.

De acuerdo con un Informe de la ONU<sup>507</sup>, las nuevas tecnologías, entre éstas el Internet, beneficiaron considerablemente el uso del sistema financiero a efecto de blanquear capitales (como ya se dijo, entre el 2% y el 5% del Producto Interno Bruto -PIB- mundial) provenientes del narcotráfico o el tráfico de armas; hecho que contribuye a la transferencia de fondos para financiar estructuras armadas terroristas.

La relación económica entre el producto obtenido del narcotráfico y las organizaciones terroristas ha ido en aumento; este problema se agrava tanto por la fuga de capitales en razón del blanqueo, como por el manejo que implica este fenómeno dentro del sistema económico. Las empresas y organizaciones no gubernamentales son utilizadas para incorporar los bienes obtenidos ilícitamente a la economía legal. De acuerdo con VILLAMARÍN<sup>508</sup>, el proceso de provisión se lleva a cabo en tres pasos: primero, se traslada el dinero producto, por ejemplo, de las ganancias del narcotráfico o de una transacción de venta de armas para alejarlo del origen criminal. Segundo, se disimula la ruta por medio de transacciones legales en bancos y corporaciones financieras, incluso a nombre de compañías fantasmas. Tercero, se coloca nuevamente a disposición de los terroristas, tras haber ocultado su origen ilegal. Los capitales blanqueados se emplean para comprar bienes e ingresarlos a las arcas de la organización terrorista, en ocasiones con fachada de organizaciones altruistas.

Se puede observar que los pasos señalados por VILLAMARÍN simplemente son una forma o método de proveer recursos a una organización terrorista bajo un esquema de blanqueo de capitales. Proceso que ha beneficiado a las organizaciones terroristas para lograr complejizar la forma en que circula el dinero dentro de un sistema financiero para complicar su rastreo por parte de las agencias de investigación como la INTERPOL o la EUROPOL. Pero, como se ha mencionado, el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo no son fenómenos similares,

---

<sup>507</sup> *Vid.*, Naciones Unidas, El uso de internet con fines terroristas...*op. cit.*, pp. 7 y 8.

<sup>508</sup> Sistema aprendido por el Ejército de Liberación Nacional colombiano (ELN) y ETA en España. Los caleños extorsionados consignan el dinero en una sucursal del Banco de las Bahamas en Cali, de allí pasa a un banco que legaliza importaciones ficticias en el Caribe y coloca el dinero en banco norteamericano, el cual mediante una transacción legítima ubica los recursos en una cuenta en Ginebra, Suiza, donde es legalizado el dinero (L. A. Villamarín Pulido, *Narcoterrorismo...op. cit.*, pp. 40 y 41); también, *vid.*, P. Galaín Palermo, "Terrorismo y financiación del terrorismo...*op. cit.*, pp. 306-311.

sino que cada uno de estos delitos cuenta con su propia complejidad y fines.<sup>509</sup>

Un ejemplo<sup>510</sup>, de un entramado en el que se hizo uso del blanqueo de capitales, fue el complejo esquema financiero que ETA creó y del que nace Banaka S. A., empresa dependiente de *Herri Batasuna*, partido político pro-ETA, con el encargo de constituir, gestionar y asesorar diversas empresas, entre ellas las 107 *Herriko Tabernas*, sedes sociales de los colectivos de la izquierda *abertzale*, donde reclutaban nuevos miembros y se organizaba la *Kale Borroka*. ETA blanqueó por medio de Banaka<sup>511</sup>, dinero procedente de secuestros y extorsiones, aunque también se cree que, del narcotráfico, tráfico de armas y de la prostitución. De dichas operaciones quedó al descubierto que ETA contaba con una sofisticada red de empresas, por medio de las cuales operaba, enviando dinero a paraísos fiscales en Europa y América, a nombre de Banaka, bajo camuflaje que correspondía a pagos recibidos por ceder franquicias.<sup>512</sup> Esta realidad nos enfrenta una vez más a la razón de ser de esta tesis y a vincular la problemática de las estructuras financieras con el objeto de estudio que guía la presente investigación, pues deja en claro que la regulación de las instituciones bancarias no es suficientemente efectiva, ya que permite la posibilidad que éstas manejen discrecionalmente sus operaciones y así, abrir la oportunidad de traslado de capital a las organizaciones terroristas, tal y como se ha mostrado a lo largo de este documento.

Sobresale el hecho de que existen dentro de los sistemas financieros territorios dotados de una normativa con ciertas lagunas o deficiencias que permite pagar menos impuestos, bien sea mediante el ejercicio de

---

<sup>509</sup> J.C. Ferré Olivé, “Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 58.

<sup>510</sup> La Oficina Federal de la Policía Suiza, mediante el Informe 2003 para la Seguridad Interior, señaló que varias organizaciones criminales y terroristas, entre ellas ETA, en ocasiones han utilizado el sistema bancario suizo para blanquear dinero utilizado para financiar sus actividades. El dinero lavado, unos 1.000 millones de euros provenían del contrabando de tabaco (*vid.*, L. A. Villamarín Pulido, *Narcoterrorismo...op. cit.*, p. 126.)

<sup>511</sup> “Interior cree que ETA blanqueó dinero a través del entramado desmantelado ayer”, Diario *El País* (30/03/2002).

<sup>512</sup> Cabe mencionar que las 107 *Herriko Tabernas* eran centros clandestinos de acopio donde acudían pequeños y medianos empresarios del País Vasco y de Navarra para pagar el “impuesto revolucionario”. El Diario *El Mundo* de España denunció en marzo de 2002 que los empresarios afectados acudían a la sede de Batasuna para saber cómo y dónde pagar las extorsiones (L. A. Villamarín Pulido, *Narcoterrorismo...op. cit.*, p. 125); A. Gil, “La expansión de los delitos de terrorismo...op. cit., pp. 353-356; “Ratifican la condena a 20 miembros de Batasuna por las ‘herriko tabernas’”, Diario *El País* (18/06/2015); “Garzón decreta la administración judicial de 75 ‘herriko tabernas’”, en: Diario *El País* (9/05/2003); M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 34 y 35.

programación o planificación fiscal lícita.<sup>513</sup> Dichos territorios cuentan con mecanismos que garantizan confidencialidad y anonimato de la titularidad, movimientos de cuentas bancarias y transacciones de todo tipo, amparados en las leyes restrictivas que impiden el levantamiento del secreto bancario y comercial<sup>514</sup>, administrativo y de registro, e incluso limitación impositiva para el intercambio de información con la comunidad internacional. Situación que es aprovechada por las organizaciones terroristas internacionales para proteger el dinero y ocultarlo de las autoridades estatales.

Si bien la expresión es metafórica y tal vez de corte informal, el *paraíso fiscal* es una manera de referirse al espacio privilegiado que ampara y protege rentas procedentes de otros Estados, donde es posible eludir obligaciones tributarias y se favorece el irregular movimiento de capitales.<sup>515</sup> Esa analogía con lo paradisiaco puede inducir una interpretación trivial de espacio tropical y exótico; sin embargo, se trata de centros financieros sin fronteras también llamados *off shore*. Producto de la existencia de paraísos fiscales, OXFAM International estimó en 2013 que, al menos 14 billones de euros pertenecientes a fortunas individuales se esconden en paraísos fiscales en el mundo; y, que dos tercios de esta riqueza, más de 9.5 millones de euros se esconden en paraísos de la UE.<sup>516</sup> Además, en el año 2010, se estimó que 820.000 millones de dólares, procedentes de actividades ilícitas, entre estas el narcotráfico y el terrorismo ingresan al sórdido mercado del lavado de dinero.<sup>517</sup>

---

<sup>513</sup> E. F. Caparrós, *El delito de blanqueo de capitales...op. cit.*, p. 89; también, “Los agujeros legales amenazan con crear paraísos fiscales dentro del Unión Europea”, en: Diario *El País* (15/10/2018); “La policía alemana registra varias oficinas de Deutsche Bank por caso de presunto lavado de dinero”, en Diario *El País* (29/11/2018).

<sup>514</sup> E. F. Caparrós, *El delito de blanqueo de capitales...op. cit.*, pp. 93-98; por su parte, Levi (“Liberación y crimen financiero transnacional...op. cit.”, p. 100) señala que las características ideales de un refugio financiero son: ningún pacto para compartir información fiscal con otros países; disponibilidad de corporaciones instantáneas; leyes de secreto corporativo; comunicaciones electrónicas excelentes; leyes severas sobre el secreto bancario; gran comercio turístico que puedan ayudar a explicar importantes entradas de dinero; uso de una moneda mundial importante como moneda local; un gobierno relativamente invulnerable a la presión del exterior; alto grado de dependencia económica con respecto al sector de servicios financieros; y, ubicación geográfica que facilite los viajes de negocios a y desde países vecinos ricos.

<sup>515</sup> C. Jiménez Villarejo, “Problemas derivados de la internacionalización...op. cit.”, p. 166.

<sup>516</sup> Información que puede ser consultada en el sitio web: <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2013-05-22/miles-de-millones-de-dinero-privado-escondidos-en-paraisos> (4/09/2019).

<sup>517</sup> “Los paraísos fiscales ganan con la crisis”, Diario *El País* (7/04/2013).

Sería difícil de creer que *Al Qaeda* u otras organizaciones terroristas, no se hayan servido de los paraísos fiscales localizados en el mundo occidental para financiarse.<sup>518</sup> Por ello, el blanqueo de capitales sólo funge como un método más para financiar organizaciones terroristas, es decir, una forma más de provisión de bienes.<sup>519</sup>

#### 2.4.2. El sistema monetario islámico hawala

Se ha advertido que el terrorismo islámico ha encontrado un modo de transferir fondos a través de figuras, tan antiguas como el denominado *hawala*<sup>520</sup>. En los países musulmanes, la mayoría de las transacciones se realizan en efectivo, de las cuales entre un 25 o 50% circulan sin dejar rastro. En la India, hasta un 50% de la economía utiliza este sistema.<sup>521</sup> Hoy en día el *hawala* funciona con el objetivo de permitir que se realicen transacciones

---

<sup>518</sup> F. Reinares, *Terrorismo global...op. cit.*, p. 141; también, “La Red de Lavado de Dinero de Hezbolá tiene un ‘Hogar Seguro’ en Alemania”, en: *Noticias Israel* (17/11/2018).

<sup>519</sup> M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 35.

<sup>520</sup> Término que designa un sistema de remesa de dinero alternativo o paralelo al sistema bancario, es decir, que trabaja fuera de la banca y demás canales financieros tradicionales, o paralelamente a ellos. Los elementos de la *hawala* que lo distinguen de otros procedimientos para mover el dinero son la confianza y el extenso uso que se hace de las relaciones, por ejemplo, los vínculos familiares o de paisanaje. Las transferencias se efectúan en forma de comunicaciones de la red de agentes, llamados *hawaladars* (L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.* pp. 368 y 369; también, A. Giménez-Salinas Framis, “Las finanzas del terrorismo...op. cit., p. 44; J. Brisard, “Terrorism Financing. Roots and trends of Saudi terrorism financing”, *JCB Consulting, Report prepared for the president of Security Council, United Nations...op. cit.*; M. El Qorchi, “Hawala”, *Finanzas & Desarrollo*, FMI, diciembre de 2002). La implantación del *hawala* está documentada desde los tiempos del Califato Abbasida (siglo IX). Se trata de una práctica originada en usos comerciales muy antiguos. Tiene modalidades como el “*fei-ch ien*” (dinero volador) en China; “*hundi*” en la India; “*padala*” en Filipinas; “*hui*” en Vietnam y “*hawaia*” que predomina en Oriente medio, Pakistán, Afganistán, norte de África, y, en general, en países árabes y musulmanes. En aquellos tiempos, el comercio internacional tenía como centro lo que hoy es el actual Irak. Los comerciantes hacían negocios desde el África subsahariana hasta China (“la ruta de la seda” y “la ruta de las especias”). Para subsanar el problema del transporte del dinero, los juristas idearon el sistema de *hawala*, consistente en que “A” confiaba a “B” una carta solicitando a “C”, residente en otra ciudad, que entregase a “A” una determinada cantidad de dinero a su llegada, a cargo de la cuenta de confianza existente entre ellos que, posteriormente, efectuaban, entre sí, la oportuna liquidación. La *hawala* es paralela a la invención del *shakk*, de donde proviene el ‘cheque’ -español- (RAN 54/2008, de fecha 4 de diciembre de 2008); además, *vid.*, V. Comras, “Al Qaeda finances and funding to affiliated Groups”, *Strategic Insights*, vol. IV, Issue 1 (January 2005), Center for Contemporary Conflict; y, A. Chirino Sánchez, “Autoría y participación...op. cit., p. 198; también, *vid.* P. Galain Palermo, “Terrorismo y financiación del terrorismo...op. cit., p. 31; M. A. Ballesteros, *Yihadismo...op. cit.*, p. 133; M. Bustos Rubio, “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 38-41.

<sup>521</sup> J. Moral de la Rosa, “Financiación del terrorismo ...op. cit., p. 272.

monetarias, al margen del sistema bancario internacional. Su simpleza y efectividad lo ha posicionado como una de las opciones más seguras. A manera de descripción general diremos lo siguiente: el dinero es depositado en un país diferente al que se retirará, un sistema codificado de palabras asegura que el recurso llegue a quien debe hacerlo y será recogido directamente con un socio al que se le tiene amplia confianza, llamado *hawaladar*. No se exige identificación, la operación se ejecuta de manera rápida y “limpia”, si es posible este término. En caso de existir alguna documentación o registro de por medio, se destruye apenas es concretada la transacción, no quedando evidencia alguna.<sup>522</sup> El secreto y la rapidez en la transacción son las cualidades de este sistema que más atrae a las organizaciones terroristas.<sup>523</sup>

La ventaja del sistema como explica EL-QORCHI<sup>524</sup>, es que:

“resulta menos costoso, más rápido, más confiable, más cómodo y menos burocrático que el sector financiero. Sin embargo, pese a su informalidad, el sistema *hawala* tiene repercusiones macroeconómicas directas e indirectas en relación con la actividad financiera y los resultados fiscales. [...] Este sistema, tiene un impacto potencial sobre las cuentas monetarias tanto de los países que inician las transacciones como de los que las reciben. Como esas transacciones no se reflejan en las estadísticas oficiales, las remesas de fondos de un país a otro no se registran como incremento de los activos externos en el país receptor ni como pasivo en el país remitente. Por lo anterior, la transferencia no contempla valor, sino una operación monetaria. Se produce un efecto contrario, pues el país que recibe las transacciones, ve afectado considerablemente el valor del dinero”.

---

<sup>522</sup> Un *hawaladar* pakistaní figura entre los patrocinadores financieros de los atentados contra las embajadas estadounidenses llevados a cabo en África en 1998 (*vid.*, L. Napoleoni, *Yihad. Cómo se financia...op. cit.*, p. 224). De acuerdo con el Diario *El País* (“Una extensa red de 250 locutorios y carnicerías financia la yihad en Siria” -25/02/2015-), España ha sido uno de los centros financieros de la *Yihad* en Siria e Irak, pues una extensa red de 250 locutorios, carnicerías y tiendas de alimentación han constituido la red *hawala* que mueve sin ningún control los ahorros de más de 150.000 musulmanes y es aprovechada para enviar donativos al EI y al Frente Nusra, filial de *Al Qaeda*.

<sup>523</sup> “Una extensa red de 250 locutorios y carnicerías financia la yihad en Siria”, en: Diario *El País* (25/02/2015).

<sup>524</sup> M. El Qorchi, *hawala*, Finanzas & Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2002, p. 33; B. Larriba Hinojar, “Respuestas legales a la financiación...op. cit.”, pp. 161 y 162.

Esta vía de provisión de bienes a organizaciones terrorista ha resultado efectiva, por ejemplo, al terrorismo *yihadista*<sup>525</sup>, puesto que se aparta del sistema financiero que cuenta con un régimen normativo más severo para combatir el financiamiento del terrorismo mediante medidas preventivas, que intentan evitar la circulación de dinero que tenga como destino una organización terrorista.

---

<sup>525</sup> “Así se financia la Yihad en Europa”, Diario *El País* (4/02/2015); “Detenidos 10 españoles de origen sirio en Madrid por financiación de actividades yihadistas”, Diario *El País* (18/06/2019).

#### Capítulo IV Aspectos administrativos, policiales y judiciales en materia de terrorismo y su financiación

En este capítulo se abordan diversos temas respecto a los más relevantes organismos, medios e instrumentos, tanto judiciales, administrativos, como policiales, para prevenir y combatir el financiamiento del terrorismo fuera del ámbito del derecho penal; para lo cual se parte de lo establecido en algunas normas jurídicas internacionales y nacionales dirigidas a hacer frente a este fenómeno delictivo. De esta manera es posible contar con instrumentos legales que plantean fundamentalmente la adopción de nuevas medidas de carácter preventivo, tanto en la utilización del sistema financiero, como en el marco de lo que atañe al carácter judicial y policial, en respuesta a la demostrada ineficacia en la lucha contra las actividades terroristas y el crimen organizado<sup>526</sup>.

La reflexión en torno a la *cultura en la predisposición*<sup>527</sup> hacia conductas delictivas, como el financiamiento de actividades terroristas, ha derivado en la necesidad de considerar, dentro de estos instrumentos, a la sociedad y a los diversos factores sociales que ejercen influencia sobre el individuo que delinque, y por tanto, que la conducta criminal no se debe dejar exclusivamente a las normas represivas (penales), sino que es preciso considerarla desde al menos, las facetas administrativas, policiales y de cooperación judicial, que se puedan presentar en su totalidad.

Es prioritario analizar más allá del sujeto que la comete y atender el marco referencial (el sistema financiero o la propia administración pública, por ejemplo) que hace posible su realización; es decir, a los factores desencadenantes de la misma, como una conducta preparatoria, como lo constituye la acumulación de dinero para determinados fines.

Por ello, es de vital importancia comenzar con la mención de dos principios fundamentales como límite del *ius puniendi*. El primero que consiste en que el Derecho penal ha de ser la *última ratio* en el conjunto del orden jurídico (carácter secundario o subsidiario); es decir, parte de que la pena y las medidas de seguridad no son los únicos medios de protección de la sociedad del que dispone el ordenamiento jurídico. Los intereses sociales que se estiman necesarios proteger pueden, a menudo, recibir suficiente tutela poniendo en funcionamiento otros mecanismos distintos al Derecho penal, menos lesivos para el ciudadano y con frecuencia mucho

---

<sup>526</sup> B. Larriba Hinojar, "Respuestas legales a la financiación... *op. cit.*", pp. 145 y 146; A. García-Pablos de Molina, *Derecho Penal, parte general*, ed. Universitaria Ramón Aceves, Madrid, 2009, pp. 51 y 52.

<sup>527</sup> F. A. Barrita López, *Manual de Criminología*, ed. Porrúa, México, 2006, p. 127.

más eficaces para la protección de la sociedad, tal como de Derecho administrativo.<sup>528</sup> Es decir, existen importantes instrumentos internacionales<sup>529</sup> que exigen sancionar los comportamientos de todos aquéllos que provean fondos que se utilicen en la perpetración de actos terroristas, o se ocupan de la prevención de este tipo de delitos reforzando los controles sobre instituciones financieras y profesionales que intervengan en transacciones u operaciones que puedan ser sospechosas de una actividad delictiva relacionada con el terrorismo (prohibición de apertura de cuentas secretas o de titulares no identificados, deberes específicos de información o conservación de documentos). Si se trata de reprimir el financiamiento del terrorismo internacional, estas actuaciones resultan complicadas de objetar.

El segundo principio se le denomina *carácter fragmentario del Derecho penal*, que significa que no se sancionan todas las conductas lesivas de bienes jurídicos. Así, por ejemplo, no todos los ataques a la propiedad constituyen delito, sino solamente ciertas modalidades relacionadas con una figura evidentemente violenta, que puede derivar tanto en daños en las cosas como en lesiones o muerte, lo que se relaciona en sí con el principio de fragmentariedad. En la actualidad, el carácter fragmentario se considera como característica de un Estado de Derecho respetuoso para con la libertad del ciudadano<sup>530</sup>, para lo cual, se tendrá presente como un subprincipio en el marco de otro principio, el de *intervención mínima* “basado en último término en el reconocimiento de un cierto déficit de legitimación del Derecho penal, que constriñe éste a la salvaguarda de los ataques más intolerables”<sup>531</sup>. Lo anterior implica que el daño mayor infringido será la prioridad de la sanción, de manera que, si la cadena de acciones que resultan en el financiamiento se fragmenta, no se considerará una sanción a la altura de la gravedad del flujo de recursos económicos, sin los cuales, sería imposible realizar la agenda violenta de los miembros de las organizaciones (en este caso de naturaleza terrorista).

---

<sup>528</sup> S. Mir Puig, *Introducción a las bases del Derecho penal...op.cit.*, pp. 108 y ss.

<sup>529</sup> Por ejemplo, la Directiva 2015/849 del PE 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 (DOUE, del 5 de junio de 2015), el Convenio de Varsovia de 2005, la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002, así como la Convención Internacional de la ONU para la represión de la financiación del terrorismo del 9 de diciembre de 1999.

<sup>530</sup> *Ibid.*

<sup>531</sup> J. L. Díez Ripolles, “El bien jurídico protegido en un Derecho penal garantista”, disponible en el sitio web: [www.Dialnet-ElBienJuridicoProtegidoEnElDerechoPenalGarantista-174728.pdf](http://www.Dialnet-ElBienJuridicoProtegidoEnElDerechoPenalGarantista-174728.pdf)

La comunidad internacional ha encaminado sus esfuerzos a través de diversos instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, en la elaboración de medidas preventivas relacionadas con las obligaciones administrativas (deberes de información y colaboración) y de cooperación, tanto judicial como policial para luchar contra el terrorismo y facilitar el descubrimiento de la fuente y su destino de financiación (organización terrorista). Se tienen como base los principios limitadores del derecho penal, o por lo menos, los antes mencionados; primeramente, me centraré en el estudio del fenómeno del financiamiento del terrorismo en el marco del Derecho administrativo, policial y de cooperación judicial, antes que el propio del Derecho penal. Por ello, en este capítulo se expondrán los instrumentos internacionales y nacionales, así como los organismos involucrados, que considero *punta de lanza* de las siguientes iniciativas para luchar contra el financiamiento del terrorismo, desde el aspecto administrativo que se desarrolla de forma transversal a los aspectos policiales y judiciales, pues las medidas preventivas tendrán vinculación unas con otras cuando se aplican a través de la cooperación y la colaboración, y desde los planos policiales y judiciales. Una medida de carácter preventiva dentro de un sistema financiero no puede estar aislada de una de carácter policial, en cuanto al uso y traslado de información como técnica de investigación, por ejemplo.

### **1. Principales iniciativas internacionales sobre el terrorismo y su financiación**

En primer lugar, cabe destacar, como bien lo menciona FERRÉ<sup>532</sup>, la estrecha relación entre blanqueo de capitales, corrupción y crimen organizado. Sin embargo, después de los atentados terroristas cometidos en Nueva York en 2001, Madrid en 2004 y Londres en 2005, se abre una nueva línea de debate, reflexión y discusión en torno a las medidas político-criminales aplicables a través de las normas jurídicas sobre la existencia de una ceñida relación entre blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo.<sup>533</sup> Por ello, la mayoría de los organismos internacionales y Estados naciones, sin excluir a la UE, han elaborado sus propios instrumentos legales para combatir el financiamiento del terrorismo, tomando como principal marco referencial la Convención para la represión de la financiación del terrorismo de las Naciones Unidas de 1999. Este

---

<sup>532</sup> J. C. Ferré Olivé, "Política criminal europea en materia...*op. cit.*", pp. 163 y 164; también, B. Larriba Hinojar, "Respuestas legales a la financiación...*op. cit.*", p. 156.

<sup>533</sup> *Supra*, Cap. II, y Cap. III.

instrumento es la primera iniciativa internacional que permitió dar los primeros pasos para la regulación en los distintos ámbitos nacionales e internacionales en materia de prevención y represión del financiamiento del terrorismo.

### **1.1. Iniciativas en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas**

De inicio, es dentro del marco de la ONU, mediante la Convención para la represión de la financiación del terrorismo de Nueva York, de 9 de diciembre de 1999, que se exige sancionar los comportamientos de todos aquellos que provean o recolecten fondos que se utilicen en la perpetración de actos terroristas. Éste es el punto de partida para conformar un régimen normativo que *a posteriori* se adaptará a los diversos instrumentos internacionales o supranacionales en materia de control y prevención de operaciones sospechosas de transferencias y operaciones dentro del sistema financiero y de carácter profesional que tengan relación a actividades que permitan el financiamiento del terrorismo, así como para la represión penal de dicho comportamiento.

Pero específicamente es en el art. 18. b de la Convención que se ocupa del tema de la prevención de los delitos contemplados en el art. 2, e insta adoptar los controles sobre instituciones financieras y profesionales que intervengan en transacciones u operaciones sospechosas de una actividad delictiva relacionada con el terrorismo, entre estas medidas: identificación de clientes, tanto personas físicas como jurídicas; prohibición de apertura de cuentas en las que no se puedan identificar a sus titulares; creación de reglamentos que impongan a las instituciones financieras la obligación de reportar a la autoridad competente toda transacción compleja e inusual, así como la conservación de documentos necesarios sobre las transacciones efectuadas, tanto nacionales como internacionales; entre otras. Estas medidas tendrán carácter cooperativo para intentar prevenir y erradicar los delitos de financiamiento del terrorismo que principalmente fluyen a través del sistema financiero.

No obstante el artículo 18. b, el incremento de las técnicas de reclutamiento y adoctrinamiento de posibles terroristas se ha unido al empleo de los medios de financiación del terrorismo internacional que acuden, por ejemplo, a sistemas tradicionales como la *hawala*, de difícil

rastreo<sup>534</sup>, a su vez, a otro tipo de instituciones como las compañías de seguros o las sociedades y agencias de valores o simplemente a la entrega de dinero en efectivo de “mano en mano”, para evitar así las medidas administrativas que pudiera implementar algún Estado de manera interna, en el marco de su propio sistema financiero y que se regula en el apartado 2, del art. 18; puesto que se considera adoptar, en lo posible, medidas de supervisión para todas las agencias de transferencia de dinero y medidas viables a fin de descubrir o vigilar el transporte transfronterizo de dinero en efectivo o en instrumentos negociables al portador. Como se planteó en el capítulo anterior, las vías mediante las cuales pueden circular diversos fondos (entendiéndose como bienes) no sólo tendrán que hacerlo por el sistema financiero, sino que existirán otras vías.<sup>535</sup> Es decir, la Convención prevé una alternativa distinta al sistema financiero para proveer de bienes a una organización terrorista, lo que de inicio permite en cierta forma hacer una pequeña distinción (pues no se entra en detalle a las vías alternas de provisión de bienes a organizaciones terroristas) entre el fenómeno del financiamiento del terrorismo y el blanqueo de capitales.

En sí, el Convenio basa su funcionamiento en torno a los delitos descritos en el art. 2, para plantear las medidas y actuaciones que tenderán a prevenirlos, mediante la cooperación. Por ello también el artículo 8 apartados 1, 2 y 3 de la Convención exige adoptar actuaciones<sup>536</sup>, mismas que extiende a los supuestos de blanqueo de capitales para financiamiento del terrorismo (principalmente que se observan en relación al artículo 5. b de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1998<sup>537</sup> —inclusive lo hacen las iniciativas legales de la UE y de los EE. UU., como se advertirá más adelante—). Circunstancia que, como ya se ha mencionado, no es la misma y el tratamiento jurídico tampoco, lo que ha generado diversas confusiones interpretativas<sup>538</sup>, y que se replicarán en los posteriores instrumentos

---

<sup>534</sup> D. Navarro y M. Á. Esteban, “Presentación”, en: VV.AA., *Terrorismo global. Gestión de información y servicios de inteligencia*, Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel Ángel (coords.), 1ª edición, ed. Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2007, p. 10.

<sup>535</sup> *Supra*, Cap. III, apartado 2.4.

<sup>536</sup> Por ejemplo, identificación, detección y aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados en el artículo 2 de la Convención (en el caso del financiamiento del terrorismo), así como el producto obtenido de esos delitos, los efectos de su posible decomiso; entre otros.

<sup>537</sup> J. C. Ferré Olivé, “Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *financiación del terrorismo...op. cit.*, pp. 59 y 60.

<sup>538</sup> Beatriz Larriba Hinojar (“Respuestas legales a la financiación...op. cit.”, p. 161) menciona: “...el estudio de las normas descritas pone de manifiesto, de un lado, que al enfrentarse con el problema de la financiación del terrorismo se ha optado por unificar el régimen jurídico

internacionales para combatir el financiamiento del terrorismo. Esto conlleva a que los actos relacionados con fines de blanqueo de capitales suelen utilizar el sistema financiero para su consumación, mientras que no sucederá lo mismo en el financiamiento del terrorismo, puesto que no necesariamente el origen de los bienes recolectados será de origen ilícito o que el sistema financiero sea la única vía para distribuir dichos bienes a las organizaciones terroristas para su disposición<sup>539</sup>. Frente a estas medidas no tan eficaces (en cuanto a su aplicabilidad por la falta de armonización normativa o por su trato superficial<sup>540</sup>), la mayoría de las veces los países que llegan a adoptarlas plantean primero respuestas más reactivas que estratégicas, que impactan regularmente en ciertos derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, el derecho a la libertad ambulatoria, el derecho a la libertad de expresión, por mencionar algunas.<sup>541</sup>

Es el apartado 3 y 4 del art. 18 de la Convención, que implica reforzar la cooperación en la prevención de los delitos señalados en el art. 2, mediante el intercambio de información precisa y corroborada, así como medidas administrativas y de otra índole, también en materia de intercambio de información y de investigación. La cooperación en materia administrativa, policial y judicial es evidente en este instrumento legal que luego será modelo de aplicación para otros instrumentos, sobre todo en el

---

del blanqueo, sin tener en cuenta la distinta naturaleza de que ambos fenómenos delictivos plantean. Lo cual, a nuestro entender hace que se corra el riesgo de convertir en ineficaces medidas que se crearon específicamente para el blanqueo de capitales atendiendo a sus especiales y concretas características. Y, además, que se produzcan indeseables solapamientos entre el delito de blanqueo de capitales y los delitos de terrorismo, complicando la ya de por sí difícil tarea interpretativa de estas particulares tipologías delictivas y dificultando, de este modo, la necesaria coherencia interna de los diferentes preceptos penales que las regulan”; también, *vid.*, J. C. Ferré Olivé, “Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *financiación del terrorismo...op. cit.*, pp. 58 y 59.

<sup>539</sup> El GAFI ha señalado que debe acabarse con este tipo de sistema (ejemplo, el *hawala*) para evitar la financiación de actos terroristas, señalando que los sistemas informales de envío de fondos no puede eliminarse totalmente mediante procedimientos penales y prohibiciones, lo cual requiere una respuesta de mayor alcance, incluyendo medidas económicas y financieras bien definidas, un sistema de pagos bien desarrollados y eficiente, marcos normativos y de supervisión eficaces (J. Moral de la Rosa, “Financiación del terrorismo...op. cit. p. 271); también, *vid.*, FAFT Report, *The Role of Hawala and Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing*, octubre 2013.

<sup>540</sup> *Ibid.*

<sup>541</sup> B. Larriba Hinojar, “Respuestas legales a la financiación...op. cit., pp. 146 y 147; B. Larriba Hinojar, “La insurgencia del sur de Tailandia...op. cit., p. 201; también, S. Herencia Carrasco, “El tratamiento del terrorismo en la Organización de los Estados Americanos y en el Sistema de Interamericano de derechos humanos”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal...op. cit.*, pp. 50 y ss.

ámbito europeo y dentro del marco legal internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que, a su vez, también servirán de modelo para otros instrumentos legales para combatir el financiamiento del terrorismo.

El problema de la adaptación de estas medidas y actuaciones preventivas, radica en que la descripción de la conducta descrita como delito en el Convenio, como ya se mencionó en el capítulo anterior<sup>542</sup>, señala que la provisión o recaudación de fondos que sean utilizados para cometer o perpetrar actos de terrorismo, y no esencialmente para evitar la supervivencia de las propias organizaciones de corte terrorista. Si bien, lo que se desea con estas medidas es prevenir las conductas descritas en el artículo 2, también lo es que no van encaminadas a evitar prioritariamente que nazcan o sobrevivan las organizaciones terroristas, pues se limita a evitar actos terroristas enumerados en el anexo y como el mismo Tratado (el Convenio) lo define.

Pocos días después de los atentados del 11-S en New York, surge la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1373<sup>543</sup>, de 28 de septiembre de 2001, que obliga a los Estados parte exigir responsabilidad penal, civil o administrativa a quienes financien actividades terroristas, así como a implementar medidas preventivas para impedir que el sistema financiero sea utilizado para la distribución de fondos con el objetivo de financiar el terrorismo, con lo que quedan fuera la libertad auxiliar de los derechos económicos; además, insta a los Estados a tipificar como delito la financiación del terrorismo. Bajo la misma fórmula, el Convenio de 1999 establece: congelar sin dilación los fondos de las personas que participan en la comisión de actos de terrorismo; denegar cualquier tipo de apoyo financiero a grupos terroristas; prohibir la provisión de refugio o de cualquier tipo de asistencia o apoyo a terroristas; intercambiar información con otros gobiernos en relación con cualquier grupo que cometa o se proponga realizar actos de terrorismo; cooperar con otros gobiernos a fin de investigar, detectar, arrestar, extraditar y enjuiciar a personas que

---

<sup>542</sup> *Supra*, Cap. III, apartado 1.

<sup>543</sup> Juan Moral de la Rosa ("Financiación del terrorismo...*op. cit.*", p. 256) destaca la labor del FMI que ha supuesto otra importante iniciativa en la lucha contra la financiación del terrorismo, comprometiéndose a prestar asistencia legal técnica a sus miembros en materia de derecho financiero, gestión de fronteras, evaluación y legislación antiblanqueo, algunas de las cuales fueron adoptados en la Resolución 1373; también, el Banco Mundial diseñó una metodología para evaluar todos los aspectos legales, económicos financiero, etcétera, en la lucha contra la financiación del terrorismo y blanqueo de capitales; también, L. Rodríguez de las Heras Ballell, *Protección Internacional de los derechos fundamentales y medidas antiterroristas*, ed. Tirant lo Blanch, México, 2012, pp. 94-97; y, Guía Legislativa del Régimen Jurídico Universal...*op. cit.*, pp. 4 y 5.

participen en la comisión de dichos actos; y tipificar como delito en la legislación nacional el suministro de apoyo activo o pasivo a quienes cometan actos de terrorismo y enjuiciar a las personas culpables de ese delito. Dicha resolución trajo aparejadas una nueva serie de medidas policiales y de cooperación judicial internacional. En resumen, esta Resolución amplia, fortalece y pretende perfeccionar aún más las medidas ya señaladas en la Convención de Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999.

Además, por medio de la Resolución 1373 (2001), se crea el Comité contra el Terrorismo, que mediante su Dirección Ejecutiva<sup>544</sup>, deberá aplicar las decisiones políticas, realizar evaluaciones a los Estados miembros y prestar asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo. De ahí, y nuevamente al elevarse la amenaza terrorista, sobre todo en algunos países de Europa (España, Reino Unido, Alemania, Francia, por ejemplo) por parte de organizaciones como *Al Qaeda* o EI, surgen nuevas resoluciones emitidas por la Naciones Unidas que destacan por coordinar esfuerzos y acciones mundiales para combatir el terrorismo —V. Gr. S/RES/1377 (2001)—; condenar ataques terroristas<sup>545</sup>; crear grupos de trabajo para estudiar medidas contra individuos, grupos o entidades distintas a *Al Qaeda* y los talibanes —S/RES/1566 (2004)—; y cooperar con las organizaciones regionales para mantener la paz y la seguridad internacionales —S/RES/1631 (2005)—. Desde la Resolución 1373 (2001) hasta las surgidas antes de septiembre de 2006, únicamente hacen alusión a crear grupos de trabajo de estudio, reforzar e impulsar la cooperación y colaboración, condenar la actividad terrorista o expresar su preocupación por generar nuevas estrategias claras y precisas para combatir el terrorismo, pero sin mencionar nada en relación al contexto del financiamiento del terrorismo.

No es sino hasta la Resolución A/RES/60/288 de 8 de septiembre de 2006, que se establecen nuevas medidas para prevenir y combatir el terrorismo desde el ámbito de su financiación; es decir, resuelve adoptar medidas para negar a los terroristas el acceso a los medios (económicos) para llevar a cabo sus atentados, a sus objetivos y a los efectos que persiguen mediante la abstención de organizar, instigar, facilitar, financiar, alentar o

---

<sup>544</sup> Creada por la Resolución 1535 (2004), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4936ª sesión, celebrada el 26 de marzo de 2004.

<sup>545</sup> Por ejemplo, las Resoluciones S/RES/1438/ (2002), S/RES/1440 (2002), S/RES/1450 (2002), S/RES/1465 (2003), S/RES/1516 (2003), S/RES/1530 (2004), S/RES/1611 (2005) y S/RES/1618 (2005) que pueden ser consultadas en el sitio web: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/resolutions> (16/06/2019).

tolerar actividades terroristas o participar en ellas; así también, medidas para cooperar en la lucha contra el terrorismo de conformidad a las obligaciones de derecho internacional con el fin de localizar, negar refugio y someter a la acción de la justicia, según el principio de extradición o enjuiciamiento, a toda persona que apoye, facilite, participe o trate de participar en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas, o proporcione refugio.

La Resolución A/RES/60/288 de la Naciones Unidas adopta medidas antiterroristas en sus diversas manifestaciones, tanto preparatorias como de planeación y comisión, entre ellas la de su financiamiento, pero como si fueran formas de participación de una sola figura, en este caso, la del terrorismo. Por ello, es importante señalar que, si bien se puntualizan medidas para prevenir y combatir el terrorismo, no se hace referencia a si se trata de aspectos administrativos, policiales, judiciales o penales, sino que nos lleva a interpretar esta Resolución de una forma global o genérica, es decir, de cualquier ámbito normativo, situación que nuevamente pudiera generar confusiones interpretativas. Además, adopta medidas para intensificar la cooperación y la coordinación entre los Estados en la lucha contra los delitos que puedan guardar relación con el terrorismo, incluido el narcotráfico en todos sus aspectos, el comercio ilícito de armas y armas ligeras, los sistemas portátiles de defensa antiaérea, el blanqueo de capitales y el contrabando de material nuclear, químico, biológico, radiológico y otros materiales potencialmente letales. Todos estos delitos tendrán relación con el terrorismo en muy diversos casos, que si bien, no se mencionan específicamente en su relación con el financiamiento, encuadran, dependiendo el tipo de recaudación de bienes en cuanto al origen ilícito que podrían incorporar a una organización terrorista. Como se ha mencionado, el financiamiento del terrorismo es una figura que incluye en sus elementos la recaudación de bienes que podrán ser de origen lícito o ilícito, pero que implican una mayor cantidad de formas para lograr su fin. Por ello, la preocupación de las Naciones Unidas en combatir este tipo de delito, además del secuestro como medio recaudatorio, supone que las ganancias obtenidas en la realización de estas actividades podrán ser incorporadas a organizaciones terroristas que a la postre le permita alcanzar sus fines; aunque no se mencione textualmente de esta manera en esta Resolución.

Es hasta este momento que las Naciones Unidas explícitamente reiteran, en razón de la Resolución A/RES/60/288 prevenir y reprimir el financiamiento del terrorismo, ahora sí en el sentido de tipificar el financiamiento como figura autónoma, pero como se puede advertir lo pide

tipificar desde la misma fórmula que en la Convenio de 1999, en cuanto a castigar la conducta cuando se pretenda financiar actos de terrorismo, sin que sean mencionados en la Resolución cuáles son estos actos en específico, puesto que es reiterativo, así como lo señalado en la Resolución 1373(2001) en el mismo sentido.

Desde 1999, las Naciones Unidas continúa expresando que el financiamiento del terrorismo implica evitar la perpetración de actos terroristas y no erradicar las organizaciones dedicadas al terrorismo, que insisto, es más importante desarticular y erradicar a las organizaciones para que a la postre no puedan perpetrar ningún acto que atente contra la población. Pero, finalmente, es la ONU el organismo internacional que propone el punto de partida para la prevención, mediante la aplicación de diversas medidas de cooperación y colaboración, tanto administrativas, policiales y judiciales, del financiamiento del terrorismo.

Además, a partir del 2006, la ONU ha resuelto ampliar el mandato de la Dirección Ejecutiva del Comité Antiterrorista — Resoluciones 1787, de 10 de diciembre de 2007 y 1805, de 20 de marzo de 2008—; y, reafirma la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo — Resoluciones A/RES/62/272 de 5 de septiembre de 2008 y A/RES/64/297 de 8 de septiembre de 2010—. Es en la Resolución 1963, de 20 de diciembre de 2010, del Consejo de Seguridad de la ONU que nuevamente expresa la preocupación por el aumento del número de casos de secuestro y toma de rehenes perpetrados por algunos grupos terroristas, a fin de recaudar fondos u obtener concesiones políticas (siendo esta modalidad de recaudación su principal preocupación); reitera la obligación de los Estados miembros de prevenir y reprimir la financiación de todo acto terrorista, así como de tipificar como delito la provisión y recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en su territorio con la intención de que dicho recurso se utilicen, o con conocimiento de que esos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo; reitera a congelar sin demora los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo; y, reafirma la prohibición a sus nacionales o a toda persona o entidad que se encuentre en su territorio que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control directo o indirecto de esas

personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes.

Finalmente, la Resolución 2178 aprobada por el Consejo de Seguridad, el 24 de diciembre de 2014, exige que todos los Estados desarrollen estrategias preventivas y punitivas para cortar toda posibilidad de financiación del terrorismo. Esta Resolución, como las anteriores, hace referencia a la Resolución 1373 (2001), y recuerda enjuiciar a toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación y comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos. Sin dejar de mencionar, la Resolución 2178 (2014) en el que de nuevo se limita a cortar el flujo de recursos económicos para evitar la comisión de “actos de terrorismo”. Además, decide que todos los Estados se cercioren de que en sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar, de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito. Por último, hace alusión al financiamiento de viajes a personas de sus Estados de residencia o nacionalidad a un Estado distinto, con el propósito de cometer, planificar o preparar “actos terroristas” o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo.

Como se puede advertir, desde la Convención para la represión de la financiación del terrorismo de Nueva York, de 9 de diciembre de 1999, hasta la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas han intensificado los esfuerzos por lograr una estrategia común para combatir el financiamiento del terrorismo, a través de la tipificación del fenómeno (y sus manifestaciones, como financiar viajes de sujetos que se incorporan al terrorismo en otros países ajenos a ellos), así como mediante la implementación de medidas preventivas que involucran principalmente el sistema financiero, controles fronterizos y medidas de carácter cooperativo y colaborativo, tales como la extradición, la vigilancia del sistema financiero, decomiso, embargo, la asistencia judicial, uso de especiales técnicas de investigación y la trasmisión de información, entre otras. No obstante, la ONU no ha logrado unificar criterios en cuanto a una definición homogénea sobre terrorismo, y mucho menos de lo que implica definir la manifestación concreta de su financiamiento. La falta de criterios mínimos para un consenso entre terrorismo y financiamiento del terrorismo, ha llevado a que su lucha se extienda a la mala práctica de implementar las mismas medidas que las utilizadas para combatir el blanqueo de capitales, siendo que cada uno atiende a una fenomenología

distinta y a un trato legal diferenciado.<sup>546</sup> De hecho, las medidas expuestas en el Convenio y las posteriores Resoluciones para combatir el financiamiento del terrorismo se asimilan a las medidas establecidas en los Convenios<sup>547</sup> que previenen y reprimen el blanqueo de capitales, sin que se realice una debida y acotada distinción en el tratamiento legal entre ambas figuras.

### **1.2. Normativa para prevenir el financiamiento del terrorismo en el ámbito europeo**

La prevención del financiamiento del terrorismo involucra la aplicación de varios instrumentos legales, tanto internacionales, como en el ámbito europeo. Pero en este caso, es la UE el espacio en que importantes acciones antiterroristas se han generado a través de diversas estrategias legales y que implican el uso de medidas en materia administrativa, policial y judicial. Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, se desataron una serie de atentados terroristas en Europa que alertaron a toda la Unión, pues España, Reino Unido, Alemania y Francia fueron algunos de los países que los sufrieron de manera muy singular y que, por ello, motivaron estas nuevas estrategias legales (de carácter colaborativo, tanto administrativo y policial, como judicial) para prevenir el terrorismo en todas sus manifestaciones, entre éstas la de su financiamiento. La cooperación, dentro de estos instrumentos, está influenciada por diversas ramas del Derecho, como el Derecho comunitario, Derecho penal, Derecho procesal penal y el Derecho administrativo. Esta situación dificulta su debida aplicación, puesto que existen muchos instrumentos legales y sus efectos son diferentes en el Derecho internacional o comunitario de acuerdo con los fines perseguidos; es decir, falta una debida armonización entre el cúmulo de normas que regulan estos aspectos en los distintos niveles, nacional e internacional, que podrán derivar en limitar o lesionar algunos derechos fundamentales, entre estos la protección de datos personales y la libertad económica<sup>548</sup>. Por ello,

---

<sup>546</sup> *Infra*. Cap. III.

<sup>547</sup> Por ejemplo, la Convención de Viena de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 y la Convención de Mérida de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.

<sup>548</sup> Isaac Katz señala ("Libertad económica", *El Economista* —7/02/2019—. Documento que puede ser consultado en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Libertad-economica-20170515-0034.html> -19/09/2019-) que entre mayor sea el grado de libertad económica que poseen los agentes económicos privados, tanto empresas como individuos, mayor tiende a ser el nivel de desarrollo económico de las naciones. Cuando se habla de libertad económica

y por ser el propósito de este capítulo se mencionarán los principales instrumentos en materia preventiva dentro del marco de la UE, evitando por el momento y en la medida de lo posible, entrar al estudio estrictamente penal como estrategia de combate al financiamiento del terrorismo.

Dentro de este ámbito, el CE juega un papel importante en la creación de estrategias antiterroristas, pues su lucha constituye una prioridad fundamental para la UE y sus socios internacionales. En 2005 el CE adoptó estrategias centradas en cuatro pilares: prevenir, proteger, perseguir y responder. A partir de dichas estrategias, en lo que interesa específicamente para este apartado, en mayo de 2015, el CE y el PE pidieron reforzar la normativa para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo adoptando la Directiva 2015/849<sup>549</sup>, que nuevamente extiende dichas normas al ámbito del blanqueo de capitales como si fueran fenómenos similares. Pero para el año 2016, la CE propuso un nuevo marco legal a fin de intensificar la lucha contra el financiamiento del terrorismo observada en la Directiva 2015/849. Para el 19 de abril de 2018, el PE aprobó el texto propuesto, para que, el 14 de mayo del mismo año, el CE adoptara las modificaciones de dicha Directiva, que pretende impedir que se utilice el sistema financiero para la financiación de actividades delictivas y reforzar las normas de transparencia para impedir la ocultación de fondos a gran escala. Derivado de lo anterior, se adopta la Directiva (UE) 2018/843 del PE y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

Esta nueva normativa forma parte del Plan de Acción<sup>550</sup> de la Comisión contra el Financiamiento del Terrorismo establecido en 2016, que, a raíz de la escalada de atentados perpetrados en suelo europeo,

---

resaltan los siguientes elementos: a) los derechos privados de propiedad están eficientemente definidos en el marco legal; b) los individuos tienen la libertad irrestricta de poseer bienes y recursos productivos; c) los agentes económicos son libres de utilizar los recursos de su propiedad, incluido su propio cuerpo, para cualquier fin mientras en el ejercicio de tal libertad no se atente contra los derechos de terceros; d) los agentes económicos son libres para transferir los recursos de su propiedad en transacciones enteramente voluntarias, tanto nacional como internacionalmente; y e) los derechos de propiedad así como las tres libertades señaladas son protegidas y garantizadas por un Poder Judicial independiente e imparcial que además garantiza el cumplimiento de los contratos.

<sup>549</sup> *Vid.*, *Infra*, apartado 1.2.1., Cap. IV.

<sup>550</sup> Documento que puede ser consultado en el siguiente sitio web: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=145513825366&uri=CELEX:52016DC0050\(12/12/2018\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=145513825366&uri=CELEX:52016DC0050(12/12/2018)).

generó la necesidad de dar una respuesta coordinada para combatir el terrorismo. El Plan de Acción se articula en torno a dos ejes: a) localizar a los terroristas a través de movimientos financieros e impedirles que transfieran fondos u otros activos; y b) dismantelar las fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas, centrándose en su capacidad de obtener fondos.

En cuanto al primer eje, el Plan de Acción se elaboró en el entendido que los terroristas desarrollan su actividad mediante múltiples actividades, tanto lícitas como ilícitas, para financiar sus actos, lo que implica seguir el rastro de los flujos financieros para poder identificar y perseguir las redes terroristas. Estas acciones<sup>551</sup> son parte de un plan concebido para perseguir y enjuiciar a las personas que pretendan utilizar el sistema financiero para trasladar fondos u otros activos que a la postre les permitan desarrollar y perpetrar actos terroristas.

Este tipo de estrategias podrán distar mucho de los objetivos planteados para prevenir el uso del sistema financiero, con el fin de lograr desarticular una organización terrorista. Desde un punto de vista propio, lo que se pretende bajo esta estrategia es utilizar medidas antiblanqueo, para frenar flujos de activos que pudieran ser utilizados para perpetrar actos terroristas y rastrear a los responsables de financiar dichos actos. Pero, como ya se mencionó, el financiamiento del terrorismo supone un programa secuencial de manejo de fondos orientados a una organización o, dicho de otra manera, implica un conjunto de fases sucesivas representadas en la recolección, la provisión y finalmente la disponibilidad de bienes a una organización terrorista, y que el sistema financiero solamente consistirá en una de tantas vías que podrán nutrir financieramente a estas organizaciones, considerando las medidas antiblanqueo sólo como una forma de prevención del uso del sistema financiero para combatir el terrorismo. Es decir, el proceso de blanqueo de capitales ha beneficiado a las organizaciones terroristas para lograr complejizar la forma en que circula el dinero dentro de un sistema financiero, para complicar su rastreo por parte de las agencias de investigación, pero no es la única vía de dirigir recursos a una organización, no se pueden olvidar algunas formas como el *hawala* o la entrega de dinero de “mano en mano”. No quiero decir que

---

<sup>551</sup> Entre las acciones están: ofrecer un nivel elevado de salvaguardia para los flujos financieros procedentes de terceros países de alto riesgo; reforzar las competencias de las unidades de información financiera de la UE y facilitar su cooperación mutua; registros nacionales centralizados de cuentas bancarias y cuentas de pago o sistemas centrales de recuperación de datos en todos los Estados miembros; afrontar los riesgos de financiación del terrorismo relacionado con las monedas virtuales; y afrontar los riesgos vinculados a los instrumentos de prepago anónimos (por ejemplo, tarjetas de prepago).

estas estrategias no funcionen, pero sí que resultan insuficientes<sup>552</sup> para lograr la desarticulación de una organización terrorista. Aunado a ello, cuando se trate de recolección de bienes de origen legal, todo el proceso de financiamiento será punible sólo hasta que se logre acreditar la intención de aquél que desee financiar una organización terrorista y que el bien recolectado logre ingresar a ésta.

El segundo eje supone dismantelar las fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas, pues la Comisión considera que una de las principales fuentes de ingreso de las organizaciones terroristas, actualmente, es el comercio ilícito desde las zonas ocupadas, en particular el comercio ilícito de bienes culturales y de fauna y flora silvestre, pero también pueden obtener beneficios del comercio de bienes legales (métodos de financiamiento comúnmente utilizado por EI). Por ello, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior prestarán asistencia técnica a los países de Oriente Próximo y Norte de África para luchar contra el tráfico de bienes culturales y facilitará ayuda a los terceros países para que cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en este ámbito. También, recibirán ayuda el Sudeste Asiático para mejorar la lucha contra el financiamiento del terrorismo.

A partir de este eje se pretende fortalecer la estrategia para la erradicación del terrorismo al momento en que estas organizaciones dejen de existir por falta de recursos para desarrollar sus actividades letales. No obstante, ello, el Plan de Acción esencialmente presta mayor atención a las fuentes de origen ilícito fuera del sistema financiero y pretende dirigir esfuerzos principalmente a evitar que el producto obtenido de algún delito (haciendo hincapié en el contrabando de bienes culturales) ingrese a las

---

<sup>552</sup> Por ejemplo, en el año 2013 el banco inglés HSBC fue multado por un juez federal de Estados Unidos con la cantidad de 1.470 millones de euros por haber ignorado las leyes diseñadas para evitar el blanqueo de capitales y bloquear las transacciones con países sancionados por Washington (Myanmar, Cuba, Irán, Libia y Sudán). HSBC reconoció haber cometido errores en torno a la supervisión, entre ellos el no haber mantenido un programa efectivo y conducido así como transacciones en representación de clientes en dicho países, además de burlar el embargo económico estadounidense a Irán o financiar operaciones terroristas islámicas a través de instituciones financieras en Arabia Saudí (“HSBC pagará la mayor multa en EEUU por lavado de dinero”, Diario *El País* (11/12/2012); “HSBC acepta una multa record de 1.470 millones por blanqueo de dinero”, Diario *El País* -3/06/2013-). El resultado fue una relativa impunidad; me refiero a que se estimó que HSBC lavó un total de 4.000 millones de dólares, lo que supone representa una ganancia superior a la multa aplicada por el tribunal norteamericano, considerando la cantidad de tiempo en que estuvo la entidad financiera blanqueando dinero sin ser descubierta, lo que en una balanza financiera la multa sólo representó un déficit menor en comparación a la ganancia obtenida por esa actividad ilícita.

arcas de una organización terroristas. Para ello, la medida preventiva implicaría reforzar más las competencias de las autoridades aduaneras e impedir con ello el tráfico de bienes de origen ilícito que puedan beneficiar a una organización terrorista.

El objetivo de mitigar los actos terroristas, hasta lograr erradicarlos por completo, consiste en lograr desaparecer las organizaciones terroristas e impedir que surjan nuevas, mediante el bloqueo de cualquier bien que les permita su supervivencia. Por ello, creo suficiente que las acciones vayan encaminadas a ese fin, pues dichos ejes se podrán englobar en la fórmula: impedir mediante cualquier medio (controles en el sistema financiero o aduaneros, de vigilancia en cualquier ámbito, por ejemplo) que cualquier flujo de dinero o transferencia de bienes, sea el origen que sea, ingrese a una organización terrorista. Es decir, las medidas preventivas tendrán que dirigirse, no sólo al sistema financiero, sino a cualquier vía existente para trasladar bienes físicamente o a través de medios informáticos (Internet), pues las organizaciones terroristas (en su vinculación con el crimen organizado) se han beneficiado tanto de las nuevas tecnologías como de los medios tradicionales (*hawala*) existentes hasta este momento. Debe recordarse que la principal fuente de ingresos de una organización terrorista se basa en la comisión de delitos, lo que dificulta un plan de acción eficiente para prevenir que el producto de esos delitos llegue a una organización terrorista cuando no siempre y en alguna medida ni siquiera pasan por el sistema financiero. De ahí que la comunidad internacional tenga que apostar también a la cooperación policial y judicial para detectar y enjuiciar a potenciales financiadores de organizaciones terroristas.

### **1.2.1. Más reciente Directiva de la Unión Europea en materia de prevención del financiamiento del terrorismo**

En cuanto a los aspectos preventivos la más reciente es la Directiva<sup>553</sup> (UE) 2018/843 del PE y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización

---

<sup>553</sup> El artículo 288 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE de 7 de junio de 2016) establece que “para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes”. Para este apartado específico, las Directivas son actos legislativos en los cuales se establecen objetivos que todos los países de la UE deben cumplir y forman parte de la legislación secundaria de la UE, la cual una vez adoptada a escala de la Unión, los Estados miembro la incorporarán de forma que adquiera rango de ley en sus países. Es decir, una Directiva es obligatoria, respecto del resultado a obtener, para el Estado miembro a quien se dirige, pero concede libertad a las autoridades nacionales para elegir la forma y métodos correspondientes. A los Estados miembro es concedido un periodo determinado para introducir la implementación legislativa necesaria. *Vid.*, Vervaele, J. A. E., *El Derecho penal europeo... op. cit.*, p. 361.

del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE. En el considerando (1) se menciona que es la Directiva 2015/849 del PE y del Consejo (de 20 de mayo de 2015), el principal instrumento jurídico de prevención de la utilización del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Previamente, es importante señalar que la Directiva (UE) 2015/849 del PE y del Consejo, conocida como “la Cuarta Directiva europea”, trazaba las más relevantes líneas político criminales<sup>554</sup>, tanto del blanqueo de capitales como del financiamiento del terrorismo. En este caso, la Directiva siguió el mismo tratamiento legal que se realiza sobre el blanqueo de capitales para el financiamiento del terrorismo, tal cual lo hace la Convención y Resoluciones de la ONU.<sup>555</sup> Esta fue la Directiva para prevenir ambos fenómenos criminales que cuenta con un enfoque más ceñido a la utilización del sistema bancario y financiero, pues a raíz de los atentados terroristas perpetrados en París el 13 de noviembre de 2015, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, en sesión de 20 de noviembre de ese mismo año concluyó, entre otras medidas<sup>556</sup>, reforzar, armonizar y aumentar las competencias y la cooperación entre las Unidades de Información Financiera (UIF), en particular mediante la correcta integración de la red FIU.net para el intercambio de información en EUROPOL, y garantizar su rápido acceso a la información necesaria, para mejorar la efectividad y eficiencia de esta lucha con arreglo a las recomendaciones de GAFI (que se comentará más adelante); para reforzar los controles de formas de pago no bancarias, así como como los pagos electrónicos o anónimos, los envíos de

---

<sup>554</sup> Recoge las 40 Recomendaciones del GAFI sobre blanqueo de capitales y las 9 Recomendaciones Especiales sobre financiamiento del terrorismo. Además, por ejemplo, la Directiva 2015/849 hace expresa referencia a la situación de los abogados pues se mantiene casi sin cambios el deber previsto en la derogada Directiva 2001/97/CE de 4 de diciembre, que exige adoptar medidas de diligencia “cuando participe en operaciones financieras o empresariales, incluido el asesoramiento fiscal, en la que exista el mayor riesgo de que los servicios de dichos profesionales del Derecho se empleen indebidamente a fin de blanquear las actividades delictivas o financiar el terrorismo”. Pero por otro lado, se consagra una exoneración del deber de denunciar a sus clientes si existen sospechas de blanqueo de dinero o financiamiento de terrorismo, pero exclusivamente cuando presten un asesoramiento jurídico que determine la situación jurídica de sus clientes o ejerciten la representación legal de los mismos en acciones judiciales; no así cuando el asesor letrado esté implicado o el asesoramiento sea para llevar a cabo actividades de blanqueo de capitales o financiamiento del terrorismo.

<sup>555</sup> *Vid., Supra.*, apartado 1.5., Cap. II.

<sup>556</sup> El documento puede ser consultado en el siguiente sitio web: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/20/jha-conclusions-counter-terrorism> (21/11/2018).

dinero, el transporte de fondos, las divisas virtuales, las transferencias de oro o metales preciosos y las tarjetas pre-pagadas, en consonancia con el riesgo que presentan, y para frenar más eficazmente el comercio ilegal de bienes culturales. Además, el CE concluye con el compromiso de garantizar una inmovilización rápida y eficaz de los activos de los terroristas en toda la Unión, ya sea a través de decisiones propias de la UE o en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Es hasta el 20 de diciembre de 2017 que la Presidencia y el PE alcanzan un acuerdo sobre adopción de normas reforzadas de la UE para prevenir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo que modifica la Directiva 2015/849. El proyecto persigue dos objetivos principales. El primero impedir que se utilice el sistema financiero para actividades delictivas; y el segundo, reforzar las normas de transparencia para impedir la ocultación de los fondos a gran escala. El proyecto pretende acabar con la financiación de actividades delictivas sin poner obstáculos o generar riesgos al funcionamiento normal de los mercados financieros y sistemas de pagos, lo cual es difícil de evitar, pues algunas medidas preventivas implican la observancia de las actividades financieras de los millones de usuarios del sistema financiero. Este último aspecto puede generar diversos problemas. Por ejemplo, la severidad de las medidas aplicadas genera riesgos para los usuarios comunes del sistema financiero, por una parte, al complejizarse los trámites bancarios y el flujo lícito de capitales; pero, por otra, al ser flexible la legislación en su aplicación abre lagunas legales o facilita el financiamiento a organizaciones terroristas al no contar con limitantes suficientes para ello, sobre todo en los países que cuentan con legislaciones débiles, o en su caso nula para prevenir el financiamiento del terrorismo. Además, de una manera muy singular se pretende la armonización legal, adecuando la legislación de la UE a la evolución de la situación mundial, siguiendo las recomendaciones de las Resoluciones 2199 (2015) y 2253 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que pedían implementar medidas que impidieran el acceso de los grupos terroristas en las instituciones financieras internacionales. Dicho proyecto deriva en las modificaciones de la Directiva (UE) 2015/849 que se establecen en el artículo 1 de la Directiva (UE) 2018/843. Dichas modificaciones surgen en razón de los más recientes atentados terroristas, los cuales revelaron la aparición de nuevas tendencias, especialmente en las que se refiere a la manera en que se financian y se ejecutan las operaciones de los grupos terroristas, mediante el uso de tecnología. La Directiva (UE) 2018/843 amplía aún más los conceptos, medidas preventivas en el marco del sistema financiero y aspectos cooperativos de intercambio de

información y de transparencia establecidas anteriormente en la Directiva (UE) 2015/849, así como el uso de tecnología para combatir la financiación del terrorismo dentro y fuera del sistema financiero.

Aún la ampliación de medidas observadas en la Directiva (UE) 2018/843, en el ámbito administrativo son aplicables básicamente, tanto al sistema financiero (derecho sustantivo) como a lo relacionado al ámbito tributario y aduanal.<sup>557</sup> Por lo que la falta de transversalidad con la cooperación policial y judicial, podría mantener lagunas legales que permitirán que el proceso de financiamiento a organizaciones terroristas se pueda consumir con relativa facilidad por parte de los financiadores. Ha quedado demostrado que la provisión de bienes a organizaciones terroristas ha resultado todo un entramado tan complejo como combatir el blanqueo de capitales, y los resultados han evidenciado una relativa impunidad o desinterés en el pago de multas<sup>558</sup> o en la aplicación de medidas preventivas. Por ejemplo, el banco alemán *Deutsche Bank* fue intervenido por la policía por escándalos financieros relacionados a operaciones de blanqueo de capitales en paraísos fiscales pese a tener conocimiento.<sup>559</sup>

Si bien, a partir de 2018 se amplía una gama de medidas preventivas, se sigue utilizando el sistema financiero para la transformación de capitales de origen ilícito como estrategia de distribución de los bienes. Estas prácticas podrían inhibirse si mejorara la participación de diversos organismos de cooperación financiera internacional; de ponerse más atención en las transacciones sospechosas y utilizar tecnología de punta para “seguir el dinero”, se podrían detectar movimientos de organizaciones terroristas que utilizan el sistema financiero para ingresar recursos a sus arcas. Estas acciones funcionarían adecuadamente en conjunto con la vigilancia a vías alternas al sistema financiero. Tanto la legislación internacional como las nacionales carecen, o si cuentan con ella es relativamente débil, de mecanismos legales sobre vigilancia, transparencia e información de vías alternas al sistema financiero. No obstante, lo positivo de estas iniciativas se puede advertir en que la UE hace finalmente

---

<sup>557</sup> Vervaele, J. A. E., *El Derecho penal europeo... op. cit.*, pp. 363 y ss.

<sup>558</sup> De acuerdo con el *Diario Público*, los bancos europeos han asumido una factura de 16.455 millones de dólares (14.651 millones de euros) entre 2012 y 2018 en relación con multas por vulnerabilidades en la lucha contra el blanqueo de capitales o por infringir sanciones comerciales, según estimaciones de la agencia Moody's (“La banca europea ha pagado casi 15.000 millones desde 2012 en multas por blanqueo e infringir sanciones”, *Diario Público* – 7/04/2019–).

<sup>559</sup> “La crisis del Deutsche Bank: tiempos difíciles para el gigante alemán”, en: *Diario El País* (13/12/2018)

una distinción más concreta entre los fenómenos de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, puesto que amplían el marco estratégico-legal para combatir ambos fenómenos de forma diferenciada, al abordar el problema también por fuera del sistema financiero; es decir, busca también bloquear cualquier tipo de flujo económico o tránsito de bienes que pudieran llegar a una organización terrorista por medio de cualquier vía diferente al propio del sistema bancario o financiero, sea a través de aduanas, empresas comerciales, asociaciones no lucrativas o cualquier otro medio como el *hawala*.

### 1.3. Iniciativas legales relevantes

Aplicando una mirada analítica y en otro plano geográfico, habrá que referir además, la cuestionable Ley estadounidense<sup>560</sup> para la Supresión Internacional del Lavado de Dinero y de la Financiación de Actividades Terroristas, el Título III de la *US Patriot Act*<sup>561</sup> de 26 de octubre de 2001, que también fundamenta su contenido en las Resoluciones 1373 y 1390 del Consejo de Seguridad de la ONU, en el Acta de Nacionalidad e Inmigración y en la Ley de Seguridad Nacional norteamericana.<sup>562</sup> Consta de 3 subtítulos referidos a: 1) lucha internacional contra el blanqueo de capitales y otras medidas (sec. 311 a 330); 2) modificaciones a la ley del secreto bancario y otras mejoras relacionadas (sec. 351 a 366), y; 3) delitos monetarios y protección (sec. 371 a 377), respectivamente.

Las leyes patrióticas estadounidenses habilitan además diversos mecanismos de actuación, entre los que destacan: a) sanciones económicas<sup>563</sup>; b) suspensiones de la exención del pago de impuestos para

---

<sup>560</sup> Lucas Rodríguez de la Heras Ballell (*Protección Internacional...op. cit.*, p. 164), respecto a la *US Patriot Act* señala que sacrifica libertades previamente consolidadas en nombre de la seguridad nacional y altera los valores democráticos a través de la consolidación de un amplio número de nuevos poderes que recaen de manera exclusiva en el poder ejecutivo.

<sup>561</sup> El documento puede ser consultado en el siguiente sitio web: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> (12/14/2017); además, J. Pulido, "Las respuestas de la inteligencia...op. cit.", pp. 54 y ss.; también, *vid.*, L. Rodríguez de las Heras Ballell, *Protección Internacional...op. cit.*, pp. 164 y 175.

<sup>562</sup> B. Larriba Hinojar, "Respuestas legales a la financiación...op. cit.", pp. 153 y 154.

<sup>563</sup> Controlar las operaciones financieras es muy complicado, más cuando se desarrollan en un escenario internacional y cuando la interacción de los actores que conforman la sociedad no es la única existente. Actualmente los grupos terroristas que operan en el mundo mantienen una conexión con organizaciones que desempeñan acciones relacionadas con el crimen organizado como forma de financiación (J. Pulido, "Las respuestas de la inteligencia norteamericana...op. cit.", p. 55). Desde la década de los noventa, EE.UU. ha empleado medidas económicas contra los terroristas: los grupos que revisten tal naturaleza y aquellos que la apoyan (J. A. E. Vervaele, "La legislación antiterrorista en Estados Unidos ¿Inter arma silent leges?", Estudios de Puerto, Buenos aires, pp. 63 y ss.). Como ejemplo de medidas económicas, las impuestas por el Senado contra Libia, mediante Resolución 285 de abril de

determinadas organizaciones; c) y, la posibilidad de reclamar indemnizaciones en el ámbito civil por parte de quien haya sido víctima de un acto terrorista, no sólo contra quienes cometieron materialmente el atentado, sino todos aquellos colaboradores en ellos.<sup>564</sup>

Es importante recalcar, que en lo que se refiere a las demás normas y reformas concretas en materia de financiamiento del terrorismo que puedan existir, siguen todas ellas la pauta marcada por las iniciativas antiterroristas derivadas de las resoluciones de la ONU, principalmente la 1373 y su Convención; así como las iniciativas llevadas a cabo por la UE en materia de financiamiento del terrorismo, como la Directiva 2015/849; de las 40 Recomendaciones de la GAFI; y, de manera trascendental y muy particular, por las Leyes Patrióticas estadounidenses.<sup>565</sup>

Esto nos lleva a replantear nuevamente, todas las actuaciones que derivan de dichos instrumentos internacionales. Algunos de ellos entran en el debate académico en relación a su eficacia y al respeto de los derechos fundamentales, pues su aplicación puede afectar, por excepción normativa para combatir el crimen organizado, a la generalidad de la población o usuarios del sistema financiero, como las empresas legalmente constituidas, puesto que la aplicación de medidas excesivas podrán generar mayor burocracia en los servicios de la banca y con ello ser menos eficientes en su capacidad de agilizar la circulación de capitales, que es motor de una economía sana.

Por su parte, otra importante iniciativa internacional es la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002<sup>566</sup>, suscrita por iniciativa de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con fundamento en el acervo normativo derivado de la institucionalidad de la ONU. En el artículo 4 prevé una serie de medidas tendientes a prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo, apelando a los lineamientos diseñados por el GAFI, ya mencionada anteriormente, la

---

1992, por el cual Libia debía entregar a dos sospechosos del atentado de Pan Am, cooperar con la justicia francesa en la investigación del atentado de UTA en 1989, compensar a las familias de las víctimas directas del atentado, así como finalizar el apoyo al terrorismo (J. Pulido, "Las respuestas de la inteligencia norteamericana...*op. cit.*", p. 56).

<sup>564</sup> A. Fernández Hernández, "Prevención y represión de la financiación...*op. cit.*", p. 135.

<sup>565</sup> B. Larriba Hinojar, "Respuestas legales a la financiación...*op. cit.*", pp. 147 y 153, 157 y 160; J. L. González Cussac y C. Vitales Rodríguez, "El nuevo delito de financiación...*op. cit.*", pp. 182-184.

<sup>566</sup> Aprobada en sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Interamericanos del 3 de junio de 2002, AG/Res. 1840 (XXXII-O/02). Además, S. Herencia Carrasco, "El tratamiento del terrorismo...*op. cit.*", pp. 52-61.

Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (CICAD)<sup>567</sup>, el Grupo de Acción Financiera del Caribe y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica, por mencionar algunos instrumentos y organismos internacionales. Aunque si bien es cierto, la Convención adopta los lineamientos de dichos organismos, también lo es que son anteriores al 2002, que no estaban adaptados para prevenir y combatir del todo al fenómeno del financiamiento del terrorismo y sí más al delito de lavado de dinero.

Las medidas preventivas establecidas en la Convención Interamericana (art. 4), en materia de financiamiento del terrorismo, apelan a una triple estrategia para establecer un régimen jurídico y administrativo interno relativamente mejorado (pues surge este instrumento en el año 2002, poco después de la propia Convención de las Naciones Unidas de 1999, y que sigue la misma política), que consiste en un primer plano en la supervisión para los bancos, otras para instituciones financieras y otras entidades susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas. Es decir, la estrategia va dirigida a supervisar el sistema financiero, aunque también hace mención de entidades susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas, como quizá pueden ser instituciones de seguros o de valores, por ejemplo. En este caso, amplía la supervisión a entidades tanto financieras como no financieras, pero vinculadas a ésta.

En un segundo plano, la estrategia plasmada en la Convención radica en la implementación de medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero en efectivo, instrumentos negociables al portador y otros relevantes de valores. Hasta este punto, es evidente que el deber del establecimiento de un régimen jurídico y administrativo es únicamente para supervisar, detectar y vigilar el financiamiento del terrorismo, aunque es en el artículo 5 en el que se establecen las medidas que traerán como consecuencia la identificación, congelación, embargo y, en su caso, decomiso de los fondos o bienes que constituyan el producto o tengan como propósito financiar o hayan financiado la comisión de cualquiera de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales mencionados en el artículo 2 de la Convención Interamericana<sup>568</sup>. En este caso, se trata de ampliar el espectro

---

<sup>567</sup> Destaca que el Reglamento Modelo de la CICAD ha hecho énfasis en la preocupación del financiamiento del terrorismo como delito fenomenológicamente próximo al blanqueo de capitales, en el que dedica un nuevo precepto a su definición (art. 3).

<sup>568</sup> Se refieren a los instrumentos de la ONU: el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970; Convenio para la represión de actos ilícitos

preventivo a las instancias no financieras que necesariamente no estén vinculadas a éstas, sino a otras como aduanas o controles de paso migratorio susceptible de traslados de bienes que podrán ser entregados de “mano en mano” y de región en región. Estas medidas se vincularán a lo señalado en el artículo 7, mediante la figura de la cooperación en el ámbito fronterizo, con el fin de detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas, tal como se prevé en su apartado 1 del mismo artículo. Además, promoverá, en su apartado 2, la cooperación y el intercambio de información para mejorar controles de emisión de los documentos de viaje e identidad y evitar su falsificación, alteración ilegal o utilización fraudulenta. Este último apartado suena más a otros grados de participación, no necesariamente para financiar organizaciones terroristas, sino para facilitar su actividad a través de actos de planeación o preparación para financiar una actividad terrorista.

Y en un tercer plano implica la aplicación de medidas que aseguren a las autoridades competentes dedicadas a combatir los delitos, establecidos en los instrumentos internacionales de la ONU en materia de terrorismo, para que cuenten con la capacidad de cooperar e intercambiar información en los niveles nacionales e internacionales. En este caso, exige para ello el establecimiento y mantenimiento de unidades de inteligencia financiera<sup>569</sup>.

Finalmente, de manera similar a la Convención de las Naciones Unidas contra la financiación del terrorismo de 1999, es en los artículos 8 y 9 que exigen a los Estados parte firmantes de la Convención Interamericana, a cooperar entre autoridades competentes para la aplicación de la ley y para asistencia jurídica mutua. Es decir, se aplicarán normas de carácter judicial y policial; además de las señaladas en el artículo 10, 11, 12 y 13 sobre traslado de personas bajo custodia, inaplicabilidad de la

---

contra la seguridad de la aviación civil de 1971; Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos de 1973; Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979; Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980; Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1988; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988; Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental de 1988; Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bomba de 1997; y, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999.

<sup>569</sup> Estas Unidades de Inteligencia Financiera servirán como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo.

excepción de delito político, denegación de la condición de refugiado y denegación de asilo.

## **2. Aspectos administrativos sobre colaboración de las entidades financieras**

En el caso específico del financiamiento del terrorismo, se ha analizado (en capítulos anteriores) que la distribución de los bienes a las organizaciones terroristas, no necesariamente pasa por el sistema financiero; tanto la legislación internacional como las nacionales carecen de mecanismos legales sobre vigilancia, transparencia e información de vías alternas al sistema financiero.

No obstante, la obligación de deberes de información y colaboración de las instituciones financieras, proveedores de servicios financieros y de otro tipo de autoridades con el fin de facilitar la investigación y persecución de los delitos de financiamiento del terrorismo, con base a lo establecido principalmente en la Resolución 1373 de la ONU, así como de la Directiva (UE) 2018/843 del PE y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE, exige a los Estados miembros que las entidades y personas sujetas a lo dispuesto por dichas iniciativas, establezcan políticas y procedimientos adecuados y apropiados con la diligencia debida en materia de identificación<sup>570</sup> con respecto al cliente, información, conservación de documentos, control interno, evaluación de riesgos, gestión de riesgos u operación de riesgos<sup>571</sup>, garantía del cumplimiento de las disposiciones pertinentes y comunicación con vistas a prevenir e impedir operaciones relacionadas con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo; que las entidades de crédito y financieras comuniquen las políticas y los

---

<sup>570</sup> Las medidas de diligencia debida pueden ser, normales y reforzadas. Consisten en una serie de deberes de identificación personal. Identificación real y de información. El artículo 1 de la Directiva (UE) 2018/843, que modifica en parte los artículos del 18 al 20, y mantiene el 15, 16, 17, 21, 22, 23 y 24 de la Directiva 2015/849 señala las medidas simplificadas y reforzadas de diligencia debida con respecto al cliente, que no se limitan a comprobar la identidad del cliente, sino que abarcan también la obligación de determinar que la relación de negocio o transacción presenta un menor grado de riesgo; y, velar porque las entidades obligadas controlen suficientemente las transacciones y las relaciones de negocio para poder detectar operaciones inusuales o sospechosas.

<sup>571</sup> Aquellas operaciones cuya reiteración, frecuencia, rapidez en el desarrollo y generalidad de su concurrencia, las convertirían en especialmente peligrosas por su capacidad potencial a la hora de asumir operaciones de financiación del terrorismo (B. Larriba Hinojar, "Respuestas legales a la financiación...op. cit., p. 162).

procedimientos correspondientes, cuando sean de aplicación, a las sucursales y filiales en las que tengan participación mayoritaria situadas en terceros países.

Además, el artículo 39 de la Directiva (UE) 2015/849 -sin modificar por la Directiva (UE) 2018/843- añade que las entidades y personas sujetas, así como sus directivos y empleados, no revelarán al cliente de que se trate ni a terceros que se ha transmitido información, ni que está realizándose o pueda realizarse una investigación sobre blanqueo de capitales o financiamiento de terrorismo.

En conclusión, estas medidas administrativas pretenden evitar que el sistema bancario y financiero sea utilizado para la transformación de capitales de origen ilícito como estrategia de distribución de los bienes. Estas prácticas podrían inhibirse si mejorara la participación de diversos organismos de cooperación financiera; de ponerse más atención en las transacciones sospechosas, se podrían detectar movimientos de organizaciones terroristas que utilizan el sistema financiero para ingresar recursos a sus arcas. Estas acciones funcionarían mejor en conjunto con la vigilancia a vías alternas al sistema financiero, a través de la cooperación policial y judicial.

## **2.1. Relevantes organismos de cooperación financiera**

Después del año 2001, la comunidad internacional ha desplegado intensos esfuerzos para fortalecer las defensas mundiales contra el blanqueo de capitales, ahora con mayor énfasis al terrorismo y su financiamiento por su evidente efecto lesivo. Por ello, se han implementado acciones para luchar, mediante distintas estrategias de carácter administrativo de cooperación (información, supervisión y vigilancia), a través de organismos financieros, para prevenir y combatir el financiamiento del terrorismo. Entre estos organismos de relevancia internacional, se encuentran el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

### **2.1.1. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional**

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son organismos internacionales que aportan a la cooperación financiera. El BM tiene como objetivos, entre otros, proporcionar asesoría técnica y supervisión para reforzar la confianza en el sistema financiero y usar todas las herramientas disponibles para impedir que sus instituciones

pertenezcan o sean utilizadas por criminales.<sup>572</sup> A medida que los países en el mundo adoptan legislaciones para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, es el BM, bajo los estándares internacionales establecidos por el GAFI, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, entre otros, el que diseña métodos de supervisión y asesoría técnica para cumplimiento del sector bancario bajo el régimen preventivo de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, es decir, supervisar el cumplimiento por parte de las entidades bancarias en cuanto a conocer e informar sobre sus clientes y transacciones sospechosas; las buenas prácticas; detección de áreas de riesgo; seguimientos reforzados y diligencias debidas; y, sanciones.<sup>573</sup>

Por su parte, el FMI dice tener como objetivos: promover la estabilidad financiera y la cooperación monetaria internacional; facilitar el comercio internacional y la reducción de subsidios; fomentar un crecimiento económico sostenible con el fin de reducir la pobreza en el mundo, así como respetar los derechos humanos y procurar el fortalecimiento de la democracia. A pesar de esto, el FMI parece enfocarse en sugerir la solidez de los sistemas financieros de los países a los que emite recomendaciones, y no aborda de manera sustancial temas como seguridad o inteligencia en materia de combate al terrorismo. El FMI insiste en que un sistema financiero sólido no sólo es un requisito necesario para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico sostenible, sino también para la buena marcha del sistema financiero internacional. Pero sólo una parte de su trabajo incluye la búsqueda de soluciones al problema del lavado de dinero y la financiación del terrorismo sobre los sistemas financieros. En abril de 2001, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó una serie de iniciativas en ese sentido.<sup>574</sup>

Tras los atentados del 11 de septiembre, el FMI intensificó los trabajos y esfuerzos internacionales dentro de su ámbito de responsabilidad y especialización; reconoció que la tarea recae en los gobiernos, instituciones financieras y en los ciudadanos de los países. El FMI se ha centrado en la coordinación, integridad y estabilidad del sistema financiero internacional

---

<sup>572</sup> VV.AA., *Prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo*, ed. Gondo, The World Bank, Washington, 2009, p. 9.

<sup>573</sup> *Ibid.*, pp. 9 y ss; también, por ejemplo, *vid.*, *CTITF Working Group Report, Tackling the Financing of Terrorism*, The World Bank, International Monetary Fund, UNODC, with de support of: Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, Monitorin Team of the 1267 Committee, INTERPOL, United Nations, Nueva York, 2009.

<sup>574</sup> E. Aninat, D. Hardy y R. B. Johnston, "Contra el lavado de dinero...*op. cit.*", p. 46.

en colaboración con el GAFI y el BM, y ha intensificado su lucha contra el financiamiento del terrorismo.<sup>575</sup>

El Comité Monetario y Financiero Internacional, órgano rector del FMI, mediante un programa de trabajo para reforzar la función de la institución en la lucha contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, ayuda a los países miembros a identificar las deficiencias de sus normas en la materia y a traducir el enfoque general para luchar contra estos problemas de análisis y en recomendaciones concretas que les permite fortalecer sus regímenes. Sin embargo, contrastando el estado ideal de la misión de estos organismos, es claro que sus esfuerzos no han logrado del todo el fin para el cual han sido instituidos; de hecho, si fuera el caso que esta tutela internacional cumpliera con las encomiendas que le dan razón de ser, no existiría el problema que da motivo al presente objeto de estudio. Los esfuerzos tanto del BM como del FMI no han sido suficientes para contrarrestar el fenómeno criminal del financiamiento del terrorismo, tan es el caso que desde el año 2001 no se ha logrado erradicar la existencia de organizaciones de esta naturaleza, y las que han desaparecido fueron por otros factores sociales, en el que no influyeron del todo las políticas antiterroristas que fomentan estos organismos internacionales en materia de prevención en el marco del sistema financiero (como por ejemplo ETA, en España); al contrario, han surgido organizaciones terroristas después del año 2001, como por ejemplo el EI. Por ello, fue necesario, en abril de 2018 en la ciudad de París (bajo el eslogan “*No money for terror*”), discutir cómo cortar, o al menos dificultar, la financiación del terrorismo internacional, especialmente de las organizaciones terroristas EI y *Al Qaeda*.<sup>576</sup>

En dicha discusión, impulsada por el presidente francés Emmanuel Macron, se presentaron los representantes del FMI y del BM, Christine Lagarde y Him Yong Kim, respectivamente, y de la declaración final no derivaron planteamientos nuevos, únicamente compromisos para una mejor coordinación entre los países asistentes, en torno a lo ya estipulado en los instrumentos internacionales y nacionales que combaten el financiamiento del terrorismo. Es decir, los esfuerzos, tanto del BM como del FMI, no han sido efectivos, entre otras razones porque no son

---

<sup>575</sup> “Lagarde alerta del riesgo de que nuevas tecnologías puedan financiar el terrorismo”, Diario *El País* (22/06/2017).

<sup>576</sup> El 26 de abril de 2018, a raíz de los atentados terroristas que impactaron a la comunidad europea desde el año 2015, Francia convocó en París a 72 países, 80 ministros y casi medio millar de expertos durante dos días para discutir un solo tema: cómo cortar, o al menos dificultar, la financiación del terrorismo internacional. “Más de 70 países se comprometen en París a luchar mejor contra la financiación del terrorismo”, Diario *El País* (2/04/2018).

vinculantes, con lo que se podrían aplicar medidas preventivas, especialmente dentro del sistema financiero, que impidan su uso para apoyar organizaciones terroristas; mientras no sea así, los objetivos que pretenden alcanzar, tanto el BM y el FMI quedan sólo en el discurso como un catálogo de “buenas intenciones”, en el que se plantean medidas no obligatorias a todas las naciones del mundo que sean parte del modelo financiero global imperante. Además, quedó en evidencia que la estrategia para luchar contra el financiamiento del terrorismo sigue siendo la misma utilizada para combatir el lavado de dinero, lo que deja claro que la política preventiva del fenómeno del financiamiento del terrorismo, pareciera responder más a un sentido burocrático que a una solución eficiente que comprenda la realidad del problema del terrorismo y la forma en que se financia. El BM y el FMI han innovado poco en la manera de contrarrestar legal y efectivamente el financiamiento del terrorismo, pues aprovechan de forma limitada todo el potencial de las nuevas tecnologías para mejorar sus controles de vigilancia sobre el sistema financiero internacional, que prácticamente son nulas. Los objetivos pretendidos por ambos organismos obedecen a los ya existentes e influenciados por el GAFI y las Resoluciones de la ONU (ya antes mencionados). El BM, el FMI y el GAFI influyen en la creación de normas de carácter nacional e internacional que no distan en señalar lo mismo que otros instrumentos internacionales; es decir que se adopten, dentro del sistema financiero, medidas que impongan múltiples obligaciones a comerciantes, entidades financieras y operadores en distintos sectores profesionales, fundamentalmente jurídicos, para que realicen una serie de conductas preventivas de la financiación del terrorismo.<sup>577</sup>

### **2.1.2. Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión Europea**

De las consideraciones dispuestas en la Directiva (UE) 2018/843 que modifica la Directiva 2015/849 del PE y del CE, se desprende que cada Estado miembro establecerá una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) a fin de prevenir, detectar y combatir eficazmente el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; exigirá a las entidades obligadas y, en su caso, a sus directivos y empleados que colaboren plenamente tomando sin demora las medidas siguientes<sup>578</sup>: a) informando a la UIF por iniciativa propia, cuando la entidad obligada sepa, sospeche o tenga motivos

---

<sup>577</sup> J. C. Ferré Olivé, “Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *financiación del terrorismo...op. cit.*, pp. 69 y 70.

<sup>578</sup> Art. 33.1.

razonables para sospechar que unos fondos son producto de actividades delictivas o están relacionadas con el terrorismo, y b) facilitando directamente a la UIF, a petición de esta, toda la información que sea necesaria.

La UIF es el organismo administrativo de obligatoria existencia con independencia y autonomía en cada Estado, pero coordinado por la Comisión Europea, y cuya gestión parte de los mandatos de GAFI; este organismo está dedicado, idealmente a recabar información y pruebas en materia de blanqueo de capitales y financiamiento de terrorismo que exige, recupera y procesa la información con diversas finalidades. Recibe del sector público las comunicaciones sospechosas por blanqueo de capitales o financiamiento del terrorismo, las que deberá analizar y encauzar hacia las instituciones de lucha contra el crimen: fuerzas de seguridad, juzgados y fiscalías, agencias tributarias, servicios de aduanas.<sup>579</sup> Evidentemente, y lo que da razón de ser a este estudio, son los vacíos informáticos que permiten omisiones en este cometido, lo que nos lleva a plantear el supuesto de que quienes encabezan estas acciones, regularmente no encuentran dificultades que impidan sus objetivos; es decir, el combate principalmente al financiamiento del terrorismo no ha sido efectivo por parte de los países de la UE por la falta de aplicación de normativa que fomente una transparencia más estricta que ayude a cortar la financiación del terrorismo, el blanqueo de capitales y la evasión fiscal, y de esta manera, logren los objetivos de fomentar la cooperación y el intercambio de información entre las UIF de los Estados miembro.<sup>580</sup>

Estos organismos se limitan a observar el sistema financiero como medio de transferencia de fondos en que organizaciones terroristas puedan ser beneficiarios. Sus acciones son mínimas cuando se trata de vigilar la circulación de recursos por vías alternas al sistema financiero, tales como la entrega de maletines en dinero, de “mano en mano”, o cualquier otra vía, como aduanas. Por tal razón, los organismos vigilantes del sistema financiero tendrán que ceder a las autoridades policiales las labores de investigación, análisis y persecución de las actividades que permiten la circulación de bienes paralela al sistema financiero y que son destinadas a

---

<sup>579</sup> L. Martín Velasco, “La investigación policial en el blanqueo de capitales”, en: VV.AA., *Financiación del terrorismo...op. cit.*, p. 226). Por su parte, es en el artículo 32.4, de la Directiva, señala: “Los Estados miembros deberán garantizar que la UIF tenga acceso, directa o indirectamente, en el plazo requerido, a la información financiera, administrativa y policial que necesite para llevar a cabo sus funciones de manera adecuada”.

<sup>580</sup> “Alemania crea una unidad especial para combatir el lavado de dinero”, Diario *El País* (9/08/2016); “Antiterrorismo financiero”, Diario *El País* (10/08/2016).

organizaciones terroristas. En este punto es relevante la intervención de la cooperación internacional policial entre los Estados miembro y los que no son parte de la UE.

Esta crítica no es nueva, ya lo mencionó el Ministro de Finanzas Alemán Wolfgang Schäuble en el año 2017, que las leyes en materia de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo deberán ser más duras y aportar más a la cooperación internacional a través de la UIF, pues ningún país de la UE había implementado medidas acordadas en mayo de 2015 que pretendían crear un registro de todas las personas que se esconden tras fundaciones y compañías disfrazadas con una dirección postal<sup>581</sup>. No obstante, posterior a esta crítica, surge la ya mencionada Directiva (UE) 2018/843 por la que modifica la Directiva (UE) 2015/849, en la que se amplía la gama de medidas preventivas en el marco del sistema financiero para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y fortalece la labor de las UIF.<sup>582</sup> Se tendrán que esperar los resultados de la adopción de estas nuevas medidas para conocer su eficacia. En el caso español, como medida exigida, nace el Real Decreto-Ley 11/2018<sup>583</sup>, de 31 de agosto, de trasposición de directivas en materia de protección de los compromisos por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Que si bien, dicho Decreto establece nuevas medidas, estas se equiparan a las utilizadas para combatir el blanqueo de capitales, y equipara al financiamiento del terrorismo a un delito económico.<sup>584</sup>

### 2.1.3. Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

El GAFI es un grupo de trabajo intergubernamental para la lucha contra el blanqueo o lavado de capitales y contra el financiamiento del

---

<sup>581</sup> “Bruselas abre expediente a España por no aplicar la normativa sobre blanqueo de capitales”, Diario *El País* (29/11/2017).

<sup>582</sup> España adopta las medidas de la Directiva (UE) 2018/843, en el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto. Publicado en el BOE, de 4 de septiembre de 2018.

<sup>583</sup> BOE, de 4 de diciembre de 2018.

<sup>584</sup> Se menciona: “El blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, además de los innegables riesgos sociales que plantea, genera también riesgos económicos y financieros [...] La norma se orienta a perfeccionar los instrumentos y mecanismos que debe implementar los sujetos obligados por la Ley, de cara a prevenir eficazmente el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo. Ambas actividades ilícitas se caracterizan por evolucionar y adaptarse a los diferentes mecanismos de control y prevención desplegados, por lo que la rápida adecuación de la norma a este escenario cambiante es un elemento fundamental de eficacia del sistema. Pero no basta, desde luego, con adoptar normas adecuadas, sino que esas normas deben cumplirse plenamente por los obligados a ello. A este fin, es necesario arbitrar, con la mayor celeridad, los cambios orientados a reforzar los mecanismos y sistemas de garantía de cumplimiento”.

terrorismo. Fundado por el Grupo de los 7 países más industrializados del mundo y los miembros de la Comisión Europea en la cumbre celebrada en París en 1989.<sup>585</sup> Es uno de los organismos internacionales con más influencia en la materia.

Las principales funciones del GAFI son respaldar los trabajos que llevan a cabo las organizaciones regionales similares; cooperar estrechamente con los organismos internacionales implicados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; difundir el mensaje de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; supervisar la aplicación de sus recomendaciones y organizar reuniones de expertos sobre tipologías y nuevas tendencias del blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo.<sup>586</sup>

GAFI fija los estándares y promueve la implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. También, en colaboración con otras entidades internacionales, trata de identificar vulnerabilidades a nivel nacional para proteger el sistema financiero internacional de usos indebidos.<sup>587</sup> Sus recomendaciones son periódicamente renovadas y no tienen fuerza ejecutiva, pero si una influencia mayor que deriva de su rigurosa incorporación a las Directivas Europeas y a la legislación de los casi 40 países o regiones miembros del GAFI y sus zonas internacionales de proyección.<sup>588</sup>

Las 40 Recomendaciones del GAFI de 1990 fueron una iniciativa para combatir los usos indebidos de los sistemas financieros por las personas que lavaban dinero proveniente del tráfico de drogas. En 1996, se revisaron las recomendaciones por primera vez para reflejar las crecientes tendencias y técnicas del blanqueo de capitales no sólo proveniente del tráfico de drogas, sino también de otros delitos. Como consecuencia de la reunión

---

<sup>585</sup> I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, p. 97; E. A. Fabián Caparrós, *“El delito de blanqueo...op. cit.*, p. 203; E. A. Fabián Caparrós, “El blanqueo de capitales. Contexto, razones de su penalización, evolución en nuestro entorno de las iniciativas supranacionales”, en: VV.AA., *“El sistema penal frente a los retos...op. cit.*, pp. 163-188; además, *Las recomendaciones de GAFI, Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*, febrero de 2012.

<sup>586</sup> Se puede consultar el sitio web: <http://www.fatf-gafi.org> (12/04/2017); también, *vid.*, B. Larriba Hinojar, “Respuestas legales a la financiación...op. cit., pp. 150, 151 y 157.

<sup>587</sup> *Las recomendaciones de GAFI, Estándares Internacionales... op. cit.*, p. 6.

<sup>588</sup> J. C. Ferré Olivé, “Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *financiación del terrorismo...op. cit.*, pp. 62 y 63.

celebrada a finales de octubre de 2001 en Washington D.C., se amplió su ámbito de actuación, dedicada casi exclusivamente a cuestiones relacionadas con blanqueo de capitales, complementando sus “40 recomendaciones” con “8 recomendaciones” especiales para combatir y eliminar el financiamiento del terrorismo, y en octubre de 2004 se amplió aún más a “9 recomendaciones”. El GAFI revisó y actualizó sus Recomendaciones en cooperación con los organismos regionales afines a la misión de GAFI y los organismos *observadores* tales como el BM y el FMI. Además de estos organismos GAFI ha cooperado con la ONU y el Grupo Egmont.

En 2008, los estándares de GAFI también han sido revisados y se fortalecieron los requisitos para situaciones de mayor riesgo, a fin de permitir que todos los países se focalicen más en aquellas áreas de alto riesgo o donde se podría mejorar la implementación. Posteriores actualizaciones se presentaron en febrero de 2013, octubre de 2015, junio y octubre de 2016, junio de 2017 y junio de 2019. Para efectos de esta investigación, es necesario destacar la de octubre de 2015, que inserta la sección B.3 que aborda la amenaza planteada por los terroristas extranjeros. Al respecto, la Recomendación 5 obliga a los países a tipificar como delito la financiación de los viajes de personas que transitan a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad para perpetrar, planificar, preparar o participar en actos de terrorismo y que han recibido entrenamiento de terroristas. Esta recomendación evidencia una estrategia antiterrorista que pudiera generar confusiones interpretativas, puesto que la obligación de tipificar esta conducta no representa un acto del proceso de financiamiento de organizaciones terroristas, sino el gasto que generan estas organizaciones para lograr sus fines. Es decir, el proceso de financiamiento implica la recolección de bienes que serán provistos a una organización terrorista, la cual finalmente erogará dicho bien para poder lograr sus fines, ya sea para planificar, perpetrar o participar en actos terroristas. Como se mencionó, algunas estrategias antiterroristas suelen ser más reactivas que preventivas, ya que, del resultado de las diversas detenciones de miembros de organizaciones terroristas, se probó que eran personas que viajan de un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad para ejecutar actos terroristas en otro en algún grado de participación.

También resalta la actualización de octubre de 2016 que revisa la definición del glosario de "fondos u otros activos " y añade referencias al petróleo y otros recursos naturales, y a otros activos que potencialmente

pueden ser utilizados para obtener fondos<sup>589</sup>. En junio de 2017 se revisó la “Nota Interpretativa de la Recomendación 7” y las definiciones del glosario de “Persona o entidad designada”, “Designación” y “Sin demora”.<sup>590</sup>

Finalmente, en la actualización de junio de 2019<sup>591</sup>, en cuanto a la lucha contra el financiamiento del terrorismo, la mayoría de las medidas que se le relacionaban ahora están integradas en las 40 recomendaciones, obviando entonces la necesidad de las recomendaciones especiales. En cuanto al financiamiento del terrorismo hay algunas que son exclusivas y estipuladas en la Sección C, estas son: la recomendación 5 (la criminalización del financiamiento del terrorismo), las recomendaciones 6 y 7 (sanciones financieras) y la recomendación 8 (medidas para prevenir el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro).

De la nota interpretativa de la recomendación 5 de la GAFI<sup>592</sup> se puede leer: “los países deben tipificar el financiamiento del terrorismo en base al Convenio Internacional para la represión del financiamiento del terrorismo, y deben tipificar no sólo el financiamiento de actos terroristas, sino también el financiamiento de organizaciones terroristas y terroristas individuales, aun en ausencia de un vínculo con un acto o actos terroristas específicos. Los países deben asegurar que tales delitos sean designados como delitos determinantes del lavado de activos”. Esta interpretación de la recomendación 5 toma como punto de partida el Convenio de 1999 de Naciones Unidas, y agrega que se deberá tipificar el fenómeno en 3 distintos supuestos que implican el financiamiento. En ese sentido, se debe recordar nuevamente el problema de la falta de una definición homogénea del concepto de terrorismo, pues tipificar, en el caso del primer supuesto, el financiamiento de actos terroristas, nos lleva a replantear qué es un acto terrorista y qué no lo es<sup>593</sup>, puesto que regularmente los actos terroristas se enlistan en los diversos instrumentos legales que la ONU ha elaborado. Esto genera problemas interpretativos.

---

<sup>589</sup> Recordemos que por fondos se entenderá como cualquier bien, tangible o intangible que conlleve un valor implícito. En la mayoría de los instrumentos legales internacionales y nacionales se hace tal referencia.

<sup>590</sup> Información que se puede consultar en el sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html#UPDATES> (15/07/2017).

<sup>591</sup> Documento que puede ser consultado en el sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf> (7/08/2019).

<sup>592</sup> La nota interpretativa de la recomendación 5 puede ser consultada en el siguiente sitio web: <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones/41-fatf-recomendacion-5-delito-de-financiamiento-del-terrorismo> (18/02/2019).

<sup>593</sup> *Vid., Infra.*, Cap. 1, apartado 2.

El tercer supuesto en cuanto a tipificar el financiamiento de terroristas individuales, también rompe con la esencia del terrorismo contemporáneo bajo un esquema de organización criminal. Tal como lo manifiesta SCHIMD, no podrá argumentarse que un individuo por si mismo y sin ayuda de alguien comete actos de terrorismo, puesto que un individuo encarcelado o abatido no volverá a cometer actos violentos de terror, que en cambio una organización criminal terrorista podrá continuar ejecutando de manera sistémica, aunque alguno de sus miembros sea encarcelado o abatido toda vez que podrán ser sustituidos<sup>594</sup>. Es por ello, que el segundo supuesto, tipificar el financiamiento a organizaciones terroristas, resulta ser la estrategia más indicada, pues no se puede entender el terrorismo moderno ausente de una conformación bajo una forma de organización criminal.

Finalmente, como se ha dicho innumerables veces, el tratamiento legal no puede ser el mismo para el lavado de activos como para el financiamiento del terrorismo, pues los delitos que la recomendación 5 impera tipificar, no necesariamente son determinantes para el delito lavado de activos. Por su parte, en la recomendación 6, que contiene el deber de implementar un régimen de sanciones financieras basadas en las mismas estipuladas en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, relativas a la prevención y represión del terrorismo y el financiamiento del terrorismo, se siguen el mismo tratamiento legal para combatir el blanqueo de capitales. Es decir, medidas consistentes en el congelamiento de fondos y otros activos, identificación y designación de personas y entidades que financian o apoyan actividades terroristas, por decir algunas. De esta misma manera, la recomendación 7 que contiene el deber de implementar un régimen de sanciones financieras, con base en las mismas Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, pero relacionado a la prevención, supresión y proliferación de armas de destrucción masiva y su financiamiento.

Respecto a la recomendación 8 sobre organizaciones sin fines de lucro, señala que: “Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades que puedan ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo. Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables, y los países deben asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente”. Esta recomendación tiene mucho sentido y no hay nada que objetar, pues deja claro que las organizaciones sin fines de lucro, especialmente las organizaciones

---

<sup>594</sup> *Vid.*, *Infra*, Cap. 2, apartado 1.

benéficas, han sido utilizadas para financiar el terrorismo y que la normatividad que las rige actualmente, les ha abierto una puerta importante a los grupos terroristas para financiar su movimiento sin ser fácilmente detectados. Hasta hoy, resulta insuficiente la supervisión de dichas organizaciones sin fines de lucro, por lo que esta forma de financiamiento se suma a otras formas y vías para recaudar bienes y proveer a organizaciones terroristas.

De ahí que las Recomendaciones del GAFI orienten a los países miembro<sup>595</sup> para identificar los riesgos y desarrollar políticas y coordinación local; luchar contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación; aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados; establecer poderes y responsabilidades y otras medidas institucionales; mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas; y facilitar la cooperación internacional.<sup>596</sup>

Si bien el GAFI es un organismo de cooperación, vigilancia, supervisión y difusión de sus recomendaciones para combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y todas aquellas amenazas al sistema financiero internacional, también es cierto que no cuenta con herramientas coercitivas o vinculantes que obliguen a los países miembros a aplicar dichas recomendaciones de manera obligatoria. Esto permite que sólo el apoyo otorgado por el GAFI a los países miembros u organizaciones destinadas a combatir dichos fenómenos delictivos, sea para fortalecer las posibles acciones que permitan detectar los riesgos derivados de estas conductas criminales. Aunado a ello, el GAFI sostiene el mismo modelo en el que no se hace una debida distinción entre el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, siendo sólo 3 de sus 40 recomendaciones las que especifican el trato legal que debe aplicarse al financiamiento del terrorismo. Esto conlleva a que las recomendaciones del GAFI afecte las líneas político criminales para combatir diferenciadamente ambos fenómenos criminales al momento de legislar normas en el ámbito de su influencia. Crítica que se comparte y concluyo, en el mismo sentido que señala FERRÉ<sup>597</sup>:

“Considero que la política criminal que desarrolla GAFI/FATF carece de fundamentos sólidos, ya que

---

<sup>595</sup> Vid., <http://www.fatf-gafi.org/countries/#FATF> (15/07/2017).

<sup>596</sup> *Ibid.*

<sup>597</sup> J. C. Ferré Olivé, “Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *financiación del terrorismo...op. cit.*, pp. 62 y 63.

responde en buena medida a un oportunismo e improvisación más propios de soluciones policiales a corto plazo. Adoptando un sentido crítico que compartimos plenamente. Bajo Fernández considera que el GAFI/FAFT y organismos similares responden a la mentalidad de una clase burócrata que ‘confunde los fines preventivos, políticos y policiales en la lucha contra la criminalidad organizada con la función del Derecho Penal’. En este marco de supervisión internacional y constantes dudas, el blanqueo de capitales no puede disimular sus orígenes más polémicos. Se trata de una figura delictiva que nace en el contexto del pragmatismo anglosajón, que no se preocupa por encontrar un fundamento o bien jurídico para justificar la intervención penal en determinadas materias. De los mismos defectos adolecen las recomendaciones relacionadas con la financiación del terrorismo”.

### 3. Aspectos policiales. Cooperación policial internacional

Como refiere PULIDO<sup>598</sup>, el crecimiento de la naturaleza multipolar de los asuntos internacionales y la habilidad de los actores más pequeños para tener un mayor impacto con acciones que le proporcionen el cumplimiento de sus objetivos, hacen comprender la necesidad de unos servicios de inteligencia mucho más inter-operantes entre ellos, es decir, se necesita un aumento en la cooperación, tanto entre los distintos Estados como entre las distintas agencias de información e inteligencia<sup>599</sup> que existen en cada país. También, es importante la participación de los servicios de inteligencia policial, con nuevos métodos y procedimientos de contrainteligencia que hagan frente a las posibles amenazas, mediante el uso de nuevas tecnologías, en todos los niveles, especialmente en lo que se refiere a los actores no gubernamentales, tanto extranjeros como locales, lo anterior tiene que ver con líneas de actuación dentro de las fronteras de un Estado.

Los medios extraordinarios de investigación y cooperación policial, han alcanzado su auge en virtud de los no tan recientes textos internacionales en materia de delincuencia organizada<sup>600</sup>, y con un especial

---

<sup>598</sup> J. Pulido, “Las respuestas de la inteligencia norteamericana...*op. cit.*”, pp. 57 y 58.

<sup>599</sup> L. Bachmaier Winter, “Información de inteligencia y proceso penal”, en: VV.AA., *Terrorismo: proceso penal y derechos fundamentales*, Lorena Bachmaier Winter (coord.), ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 45 y ss.

<sup>600</sup> Principalmente los instrumentos internacionales en el marco de las Naciones Unidas, como los son el Convenio de Viena de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, aprobado el 20 de diciembre de 1988, la

énfasis en el tema del terrorismo y su financiamiento<sup>601</sup>. Es la Convención de Viena, uno de los instrumentos internacionales que sienta las bases de la cooperación policial y judicial, con especial atención en el elemento económico que rodea a las organizaciones criminales. Pero es la Convención de Palermo, de la ONU, de 2003, que nuevamente establece las formas de cooperación internacional policial y judicial más claras para combatir el crimen organizado transnacional, y que establece las medidas o técnicas extraordinarias de investigación (entrega vigilada, vigilancia electrónica, operaciones encubiertas o intervención de comunicaciones). Finalmente, la Convención de Mérida que amplía aún más la cooperación internacional, sobre todo en materia de extradición, traslado temporal para práctica de actividades de investigación, investigaciones conjuntas, videoconferencias, entregas vigiladas, vigilancia electrónica y operaciones encubiertas.

Por su parte, los 19 instrumentos internacionales de las Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo, han establecido medidas de carácter cooperativo internacional nada novedosas a los posteriores Convenios de Palermo y Mérida. Específicamente en materia de financiamiento del terrorismo, el Convenio de 1999, señala en su artículo 18, apartados 3 y 4, los aspectos policiales que implican la aplicación de medidas que permitan básicamente el intercambio de información, así como medidas para la cooperación en la investigación en lo que respecta a la identidad, el paradero y las actividades de las personas con respecto a los cuales existen sospechas razonables de que participen en delitos de financiamiento del terrorismo, así como el movimiento de fondos relacionados en la comisión de tales delitos.

Si bien algunos de estos medios de investigación son cuestionables, también lo es que los Estados<sup>602</sup> que los aplican, justifican su uso bajo el argumento sobre la gran complejidad que implica combatir el crimen organizado como un fenómeno internacional, que opera con una pluralidad de personas y una jerarquizada división de funciones que es difícil de descifrar y detectar. Por esta razón, los aspectos administrativos

---

Convención de Palermo de las Naciones Unidas *contra la Delincuencia Organizada Transnacional* de 2000, y Convención de Mérida de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, en cuanto a la cooperación policial y judicial para combatir el crimen organizado. *Infra.*, Cap. Apartado 4.

<sup>601</sup> Los 19 instrumentos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas en materia de prevención y represión del terrorismo. *Vid.*, *Infra*, Cap. 2. Apartado 4.3.

<sup>602</sup> Por lo menos los Estados que firmaron y ratificaron la Convención de Palermo para la lucha del crimen organizado transnacional de las Naciones Unidas, así como los diversos instrumentos internacionales para combatir el terrorismo y sus diversas manifestaciones.

que se traducen en medidas preventivas, principalmente de carácter financiero, resultan insuficientes para contener por sí mismos el fenómeno del financiamiento del terrorismo, de ahí la relevancia de que tenga que considerarse aspectos colaborativos en materia policial y judicial, que van de la mano de la armonización de las legislaciones locales con las medidas internacionales y la aplicación efectiva de la ley.

Por ello, de la misma manera en que se ha venido realizando el presente trabajo de investigación, se presentan de forma comparativa las distintas perspectivas internacionales considerando las políticas-criminales implementadas en los más relevantes instrumentos jurídicos, tanto nacionales como supranacionales, que facilitan la cooperación policial, y que como ya se dijo, muchas veces son cuestionables, pues se ha considerado se contraponen con principios fundamentales (garantismo), tales como: principio de presunción de inocencia y el principio de debido proceso, entre otros.<sup>603</sup> Me refiero a que la lucha contra el fenómeno terrorista y todas sus manifestaciones, bajo un esquema organizativo criminal complejo, ha implicado el uso de medidas en el marco de la cooperación judicial (y policial), que pudieran violentar derechos fundamentales de los individuos; por ejemplo, en lo que respecta a las técnicas de investigación utilizadas por la policía, tales como la investigación encubierta, actividades de vigilancia, agente infiltrado, prolongación de detención o bien, negación de comunicación. Es decir, la aplicación de legislación excepcional<sup>604</sup> o bien, la norma aplicable bajo el denominado “Derecho penal del enemigo”<sup>605</sup>, que se intensifica después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 a las torres gemelas del WTC, implicó una “declaratoria de guerra” a la delincuencia terrorista mediante un “modelo de lucha contra el terrorismo”<sup>606</sup>. Se justifica bajo una

---

<sup>603</sup> A. Garrido Muñoz, *Garantías judiciales y sanciones antiterroristas...op. cit.*, pp. 391 y ss.

<sup>604</sup> Me refiero a la normativa que aplica únicamente a delitos relacionados a la delincuencia organizada y el terrorismo (y sus diversas manifestaciones) y no a la delincuencia común.

<sup>605</sup> F. Muñoz Conde, “El Nuevo Derecho Penal Autoritario” en: VV.AA., *El Derecho ante la globalización...op. cit.*, pp. 163-183; F. Muñoz Conde, *Los orígenes ideológicos del Derecho penal del enemigo*, ed. UBIJUS, México, 2010; y, A. Ponte Cardona, “Terrorismo y Crímenes Internacionales...op. cit., pp. 114-116.

<sup>606</sup> Especialmente el modelo de Estado de Guerra característico de los Estados Unidos, que de acuerdo con Manuel Carrasco Durán (“¿Tiene sentido disminuir las garantías en los procesos por causa del terrorismo? Distintos modelos en derecho comparado”, en: VV.AA., *Seguridad humana y derechos fundamentales. En defensa del Estado de Derecho*, Viridiana Molineros Hassan y Joan Lluís Pérez Francesch (comps.), Universidad del Norte, Bogotá, 2019, pp. 33 y ss.), señala que: tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos formuló la doctrina según el cual el país estaba en guerra contra el terrorismo, y que ese estado de guerra cristalizó una serie de normas que, en la práctica, dejaban un gran margen

perspectiva bélica de seguridad nacional<sup>607</sup>, que habilitó una lucha contra el enemigo (terrorista) que no respeta ni las propias leyes de la guerra (Convenios de Ginebra), mediante una forma diferenciada del uso de esta norma excepcional que se deduce en el no respeto a las garantías penales y procesales, como en el caso de la delincuencia común. Que un Estado aplique normas excepcionales podría poner en riesgo los derechos fundamentales de la mayoría de la ciudadanía que, por el simple hecho de encontrarse bajo sospecha de vínculo con una organización terrorista, permite la aplicación de medidas especiales (como la prolongación de detención e incomunicación<sup>608</sup>) que rompe con el principio garantista de presunción de inocencia, por decir un ejemplo. De ahí que sea importante señalar la relación conflictual entre la legislación (procesal) antiterrorista y el marco normativo que protege derechos y libertades. Es decir, ¿el Estado hasta qué punto deberá privilegiar la seguridad sobre las libertades que son características de un modelo democrático? Por ello resulta fundamental que las medidas impuestas por algún Estado o las reformas legales que se impulsen deban aplicarse con la debida legalidad (principio del debido proceso) y de la manera más cuidadosa a fin de no lesionar derechos fundamentales.

Se entiende que la delincuencia organizada y su vinculación al terrorismo, son delitos que representan una lucha difícil que enfrentar. El uso de normas que permitan la cooperación policial y judicial, tendrá

---

de discrecionalidad a la Administración a la hora de adoptar medidas para prevenir la comisión de acciones terroristas.

<sup>607</sup> E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho. Parte General*, 2ª edición, ed. Ediar, Buenos Aires, 2006, pp. 17-19. El claro ejemplo de especialización del Derecho procesal penal en materia de crimen organizado y terrorismo y se puede observar en la legislación francesa (El código puede ser consultado en el siguiente sitio web: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20170123-21/01/2017->), en el Código de Procedimiento Penal, fue adaptado a las exigencias de la lucha contra la delincuencia organizada (Libro IV, Título XXV -*De la procédure applicable à la criminalité et à la delinquance organisées*-, última modificación mediante Ley no. 2016-731, de 3 de junio de 2016) y del terrorismo (Libro IV, Título XV -*De la poursuite, de l'instruction et du jugement des actes de terrorisme*-, última modificación mediante Ley no. 2015-912, de 24 de julio de 2015). No obstante, en el ámbito penal y procesal penal, con frecuencia se plantean regulaciones que no se sujetan los principios concretos que fundamentan el Derecho penal. La mayoría de las veces, se restringen en exceso los derechos fundamentales, tomando como justificación una pretendida necesidad de seguridad nacional, tal como se desprende de la sentencia de la *Cour de Cassation* 2015-508 QPC de 11 de diciembre de 2015, en el que se hace referencia a la inconstitucionalidad al 8º bis (abrogado) de los artículos 706-73 del Código francés de Procedimientos Penales, en materia de delincuencia organizada.

<sup>608</sup> A. Bernardo San José y M. T. De Padura Ballesteros, "La detención incomunicada por delitos de terrorismo", en: VV.AA., *Terrorismo: proceso penal y derechos fundamentales...op. cit.*, pp. 103 y ss.

también que ajustarse a la complejidad que estos problemas representan, cuya estrategia de combate no sería la misma que con la delincuencia común. Tal como se ha referido en los primeros capítulos, el terrorismo está impregnado de un toque de fanatismo radical (sea nacionalista o religioso, por decir algunos ejemplos), lo cual dificulta el tratamiento legal para la investigación de algún delito relacionado al terrorismo o alguna de sus manifestaciones. Es difícil pensar que obtener información o una confesión de un terrorista que esté dispuesto a morir por una causa (sobre todo en el terrorismo *yihadista*) sería cosa sencilla.

En ese contexto, las nuevas medidas de investigación han requerido la regulación cada vez más precisa y específica de carácter procesal en cuanto a la investigación encubierta, agente provocador o infiltraciones controladas por la autoridad judicial, la autorización de actividades de vigilancia electrónica de las comunicaciones y la circulación y entrega vigilada de determinados efectos delictivos, con el propósito de tener mejores resultados. Además, lo relacionado con testigos protegidos, ocultos o anónimos o coimputados colaboradores (arrepentidos), así como en materia de detención (prolongación de la detención e incomunicación de detenidos), incluida la extradición, requieren adecuaciones para tener mejores resultados en la lucha contra el terrorismo.<sup>609</sup>

Pero parte del debate sobre las técnicas especiales de investigación encubierta, agente provocador o infiltraciones controladas por la autoridad judicial, versa especialmente al hecho en que se violenten o no derechos fundamentales. En mi opinión, se trata sólo de figuras o métodos de investigación que implican que el Estado, a través de los miembros de seguridad, incita a determinada persona a cometer un delito, contraponiendo a la función misma del Estado, que es garantizar el Estado de derecho. Al agente encubierto se le permite legalmente cometer delitos (no graves), y el agente provocador, valga la redundancia, provoca en otras personas que cometan delitos para posteriormente buscar el enjuiciamiento judicial, con las pruebas suficientes obtenidas de dicha

---

<sup>609</sup> Eduardo Vilarino Pintos (“Terrorismo y cooperación penal internacional en las relaciones bilaterales entre España y los Estados Latinoamericanos”, en: VV.AA., *Lucha contra el terrorismo...op. cit.*, p. 355), refiere que “la cooperación internacional en materia penal, comienza por la extradición –primero ad hoc y para los delitos políticos–, continúa con la asistencia general en materia penal (antecedentes penales, condenas judiciales, comisiones rogatorias y notificaciones judiciales) y se completa, con el traslado de personas para el cumplimiento de condenas penales. En la actualidad la delincuencia organizada en sus diversas manifestaciones y siempre con trascendencia internacional y el terrorismo internacional, viene a completar la necesidad de esta cooperación”; también, J. Merino Herrera, *Marco estratégico de las Naciones...op. cit.*, pp. 217-242.

provocación. Aunque, a decir verdad, es un debate mucho más amplio, pero que no es materia del presente trabajo.

Por su parte, la vigilancia electrónica de las comunicaciones o la intervención de comunicación, sin una adecuada legislación que garantice el respeto al derecho humano de respeto a la intimidad o al secreto de las comunicaciones privadas<sup>610</sup>, podría poner en riesgo a la sociedad. Estos son aspectos que deberán ser vigilados para cumplir con una adecuada asistencia judicial, pues el principio del debido proceso así lo exige. La legislación en materia de intervención de comunicaciones deberá ser muy precisa en cuanto al tiempo de intervención y personas a quienes se intervendrá su comunicación, siempre bajo vigilancia judicial, de tal forma que sí se resuelva un problema y no se generen otros.

Por otra parte, es importante mencionar que a partir del año 2005 se ha detectado un aumento de la presencia y amenaza de *Al Qaeda* en el continente europeo<sup>611</sup>, lo cual motivó la identificación en conjunto de escenarios globales de riesgo, y paralelamente, la adopción de un buen número de medidas conjuntas en el seno de la UE para propiciar el intercambio de inteligencia, la cooperación entre los servicios y el aumento de las medidas preventivas de lucha contra el terrorismo.<sup>612</sup> De ahí que distintos instrumentos de cooperación internacional se hayan elaborado en la UE, como por ejemplo el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, que si bien no es un instrumento de persecución policial, por lo menos en él se establecieron los objetivos de la Unión, la cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros.

De ahí nacen la Decisión Marco 2005/671/JAI del CE, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio y a la cooperación sobre delitos de terrorismo, que define los delitos de terrorismo tal como se contemplan en los artículos 1 a 3 de la Decisión Marco 2002/475/JAI, así como la facilitación de información sobre delitos de terrorismo a Eurojust, EUROPOL y los Estados miembro; y el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención del terrorismo, de Varsovia de 16 de mayo de 2005, que en similares términos que la Decisión 2008/919/JAI, establece políticas

---

<sup>610</sup> M. L. De Bitonto, "Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales en Italia", en: VV.AA., *Terrorismo: proceso penal y derechos fundamentales...op. cit.*, pp. 197 y ss.

<sup>611</sup> "Las principales actuaciones contra el yihadismo en España desde el 11-M", Diario *El País*, (23/04/2013).

<sup>612</sup> D. Navarro y M. Á. Esteban, "Presentación...op. cit.", pp. 9 y 10.

preventivas antiterroristas, cooperación, penas mínimas y ampliación de los delitos relativos al terrorismo.<sup>613</sup>

No obstante los anteriores instrumentos jurídicos, como parte de la estrategia para fortalecer la lucha contra el crimen organizado, surge el Convenio de Schengen<sup>614</sup> de 1990 que contiene normas tanto de cooperación judicial como policial, estas últimas consistentes en: intercambio de información policial; vigilancia transfronteriza; persecución transfronteriza (*cross-border pursuit*) para los delitos graves que se especifican; la información espontánea preventiva (comunicación de informaciones sin previa petición para la prevención de futuros delitos); intercambio de información directa entre las autoridades de policías interesadas en varios países; y, el uso de “funcionarios enlace” (*liaison officers*) de una parte contratante en servicios de policía de otra parte contratante.

Estas normas coadyuvan al intento de la comunidad internacional, principalmente en el ámbito europeo, para combatir el financiamiento del terrorismo que no necesariamente implica medidas destinadas a vigilar únicamente el sistema financiero internacional, vía común para transferir dinero, sino que amplían su ámbito de intervención a otras de transferencia de bienes como son las aduanas, en la que basan principalmente su acción a la vigilancia y transferencia de información para mejorar los controles de paso de personas y bienes.

En el Convenio Schengen se establecen normas de cooperación judicial y policial, ahí se inició una revisión formal al Acuerdo del 20 de noviembre de 2015, en razón de los ataques terroristas en París de 13 de noviembre de 2015<sup>615</sup>, con lo que se instituyó un debate en torno a la aprobación de controles más estrictos para los ciudadanos comunitarios<sup>616</sup>

---

<sup>613</sup> *Vid.*, *Infra*. Cap. 2, apartado 4.4.

<sup>614</sup> El espacio Schengen surge de la iniciativa de un grupo de Estados europeos que consagraron dentro de sus fronteras la libre circulación de personas, junto con medidas de colaboración en materia aduanera, policial y judicial penal, principalmente en materia de extradición, entre otras. Se puede consultar el siguiente sitio web [http://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999\\_es](http://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999_es) (13/03/2017); así también, I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 362-363.

<sup>615</sup> “Francia imputa al ‘hombre del sombrero’ por los atentados de París”, Diario *El País* (30/01/2017); “Anatomía del impacto psicológico del terrorismo en Francia”, Diario *El País* (9/01/2017).

<sup>616</sup> Es de recalcar que la mayoría de los participantes en los últimos atentados terroristas, tanto en París, como en Londres, tenían pasaporte comunitario. *Vid.*, “Los Europeos deben mostrar desde hoy el pasaporte al entrar y salir de Schengen”, Diario *El País* (17/04/2017); “Un cargo de Interpol alerta de la capacidad del terrorismo de adaptarse”, Diario *El País* (11/12/2015).

y extracomunitarios en las fronteras exteriores. Asimismo, el PE y del Consejo establecieron un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)<sup>617</sup>, y que entró en vigor el 7 de abril de 2017; es decir, para reforzar la seguridad, las personas requieren pasar por un control de pasaporte a su ingreso al territorio comunitario desde un tercer país cuando éste es ajeno al espacio de libertad de movimiento Schengen de la que gozan 26 países (22 de la UE, más Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein). Hasta ese momento, el Convenio permitía a las autoridades nacionales efectuar controles sólo a los ciudadanos sospechosos que ingresaran al territorio Schengen. Con ese cambio, las autoridades están obligadas a escanear todos los documentos comunitarios y extracomunitarios para cruzar información con la base de datos de INTERPOL y el SIS II (Base de datos europea). Con ello se crea un registro de “Nombres de Pasajeros” (PRN, por sus siglas en inglés).<sup>618</sup>

La cooperación policial interviene en acciones concretas, cuando la legislación internacional para prevenir el financiamiento del terrorismo no da cabida al sistema informal de circulación de recursos económicos. En este caso, intensifica sus acciones y se complementa para combatir la recolección, provisión de bienes dirigidos a una organización terrorista. La labor de inteligencia policial resulta trascendental para complementar la actividad preventiva en el marco del sistema financiero, y lograr desarticular los grupos criminales que han utilizado sistemas informales para financiar grupos u organización de carácter terrorista.

### **3.1. Organismos de cooperación policial**

La cooperación policial es un pilar fundamental en la lucha contra el crimen organizado, así como en su aproximación al terrorismo y su financiación, no sólo en el plano represivo sino en el preventivo, que auxilia en gran medida a las acciones emprendidas en materia de prevención, dentro del marco del sistema financiero para combatir dicho fenómeno criminal. Aunque tradicionalmente los servicios policiales se dedicaban al intercambio de información, los nuevos instrumentos y técnicas de investigación han llevado a la cooperación policial a un nuevo espacio de

---

<sup>617</sup> DOUE, de 23 de marzo de 2016.

<sup>618</sup> “La UE debate nuevas medidas de seguridad tras los ataques de París”, Diario *El País* (20/11/2015); “La UE revisa Schengen para hacer controles sistemáticos en frontera”, Diario *El País* (20/11/2015). “Francia pide controlar los pasaportes europeos en las fronteras exteriores”, Diario *El País* (19/11/2015); también, I. Sánchez García de Paz, “Armonización penal...*op. cit.*”, pp. 392 y 393.

colaboración, mediante el uso de nuevas figuras jurídicas, sobre todo en materia del combate al terrorismo y sus manifestaciones.

En este sentido, los organismos internacionales de cooperación policial realizan una importante labor a través de las reglas establecidas en los instrumentos internacionales, derivados en los nacionales, a efecto de impulsar nuevas estrategias de combate a la delincuencia organizada y el terrorismo en sus distintas variantes, sobre todo de carácter transnacional.

Mediante Acto de 29 de mayo de 2000, el CE celebró el Convenio<sup>619</sup> intergubernamental de cooperación, relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembro de la UE<sup>620</sup>. Sus objetivos consisten en asegurar, sobre la base de la confianza mutua entre los Estados miembro, que la asistencia judicial acontezca con rapidez, eficacia y en absoluta conformidad con los principios básicos de los ordenamientos internos, de manera que el fortalecimiento de la cooperación judicial tenga lugar de una forma progresiva, en función de las posibilidades legales y constitucionales de los propios países miembro. Entre sus novedades se encuentran: que las comisiones rogatorias serán practicadas en total consonancia con la legislación del Estado requirente; que en su ejecución material, el Convenio abandona la vía de la comunicación entre Ministerios de Justicia, y ahora las solicitudes se efectuarán directamente entre las autoridades judiciales, que en caso de urgencia, se hará por conducto de INTERPOL, EUROPOL y Eurojust; la regulación de la videoconferencia a fin de poder tomar declaración a aquellas personas —testigos y peritos— que residan en el extranjero; la confiscación de ganancias procedentes del crimen y de otros productos ilegales; la intervención de telecomunicaciones, más amplio que el de comunicaciones telefónicas, tales como el correo electrónico; y la intervención de funcionarios de un Estado miembro en el territorio de otro Estado durante el desenvolvimiento de operaciones de entrega vigilada y con agentes encubiertos.

---

<sup>619</sup> DOCE, de 12 de julio de 2000, pp. 1-23. Declaración de España sobre la aplicación provisional del Convenio de 23 de septiembre de 2003 (BOE de 5 de octubre de 2003, nº 247).

<sup>620</sup> M. Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, *Criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 112 y 113. Cabe señalar que el Convenio de 29 de mayo de 2000, mejora y completa los anteriores instrumentos en la materia (el Convenio europeo de asistencia judicial en materia penal de 20 de abril de 1959, el Protocolo adicional al Convenio europeo de asistencia judicial de 17 de marzo de 1978, las disposiciones sobre asistencia judicial en materia penal del Convenio de 19 de junio de 1990 de aplicación del Acuerdo Schengen de 14 de junio de 1985, además de los bilaterales en materia de extradición).

### **3.1.1. La Organización Internacional de Policía Criminal**

La creación de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), se remonta a 1914 y se consolida como un organismo de policía internacional intergubernamental desde los años 1971 y 1972. Con 182 Estados miembro y con sede en Lyon, Francia, la INTERPOL se dirige a posibilitar la cooperación entre los Estados para combatir el crimen internacional, particularmente el crimen organizado.

Mediante la elaboración de ficheros con datos sobre la materia, comparte información, las planificaciones de acciones coordinadas y la organización de encuentros de trabajos sobre la materia. INTERPOL, también, pone en aviso a los países miembros acerca de las personas y entidades asociadas a *Al Qaeda*, El y los talibanes que figuran en la lista “negra”<sup>621</sup> del Comité 1267 del Consejo de Seguridad de la ONU, y para ayudar a los países a poner en práctica la congelación de activos o fondos<sup>622</sup>, la prohibición de viajar y los embargos de armas.

Sobresale en el tema del financiamiento del terrorismo<sup>623</sup> la Resolución AGN/68/RES/2 de la Asamblea General de la OIPC\_INTERPOL, en su 68ª reunión celebrada en Seúl, Corea, del 8 al 12 de noviembre de 1999, en la que reconoce la necesidad de intensificar la cooperación internacional con miras a prevenir la financiación del terrorismo. Esta resolución surge en razón de lo dispuesto en la propia Convención de las Naciones Unidas contra la financiación del terrorismo de 1999, en su artículo 18, apartado 4, en el que se hace mención que los Estados parte podrán intercambiar información por medio de la INTERPOL.

Así mismo, en las Resoluciones AGN/68/RES/2 y AG-2001-RES-05 (Budapest, 2001), se reiteran las disposiciones de la Resolución de la Asamblea General AGN/67/RES/12 (conocida como “Declaración de El Cairo para la lucha contra el terrorismo”), que en lo pertinente confirma su llamamiento a todos los Estados miembros de INTERPOL para que se abstengan de financiar, instigar o apoyar de algún modo cualquier actividad terrorista; y para la mejora de la cooperación policial y judicial, con miras a atajar más eficazmente el terrorismo y la delincuencia organizada, por ejemplo estudiando todas las posibilidades de coordinar los enfoques legal, judicial y operativo. Todas las resoluciones contienen una serie de catálogos

---

<sup>621</sup> *Vid.*, A. Garrido Muñoz, *Garantías judiciales y sanciones antiterroristas del Consejo de Naciones Unidas*, ed. Tirant lo Blanch, México, 2013, pp. 59-74.

<sup>622</sup> *Ibid.*, pp. 64-66.

<sup>623</sup> Las resoluciones de INTERPOL pueden ser consultados en el siguiente sitio web: <https://www.interpol.int/es/Criminalidad/Terrorismo/Resoluciones> (15/04/2017).

de “buena voluntad”, que busca resolver el problema del intercambio de información y del fortalecimiento a la cooperación policial y judicial advierte la falta de éstos para combatir el crimen organizado, el terrorismo y sus variantes.

En 2002 fue creado el Grupo Mixto Especializado<sup>624</sup> de la INTERPOL a raíz del aumento de la escala y complejidad de los atentados terroristas internacionales, el cual investiga no sólo los atentados, sino también las jerarquías, la formación, la financiación, los métodos y la motivación de los grupos terroristas. El problema es que sólo actúa a petición de alguno de sus miembros; no obstante, a partir de 2008 ha incrementado el intercambio de información sobre asuntos relacionados con el terrorismo haciendo uso de los instrumentos de INTERPOL y de la red de oficiales de contacto (Resolución AG-2008-RES-06 de la Asamblea General de la OIPC-INTERPOL, en su 77ª reunión, celebrada en San Petersburgo, Rusia, del 7 al 10 de octubre de 2008).

### 3.1.2. La Agencia Europea de Policía

La Agencia Europea de Policía (EUROPOL)<sup>625</sup> fue creada por Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, en el que se sitúa su sede en La Haya, Países Bajos, en virtud del Tratado de *Maastricht*<sup>626</sup> de 1992 de la Unión Europea. Es hasta el 1 de julio de 1999 que inicia sus actividades, una vez explorada a nivel europeo la información sobre determinado tipo de actividades delictivas. Su misión fundamental es proporcionar apoyo a los Estados miembro para la prevención y lucha contra la delincuencia internacional grave y contra el terrorismo.

---

<sup>624</sup> Se han creado 6 grupos mixtos especializados regionales en sendas regiones consideradas particularmente proclives a la actividad terrorista (1.- próximo oriente y norte de África; 2.- América central y del sur; 3.- Asia central y meridional; 4.- África oriental, occidental y meridional; 5.- Europa; y, 6.- Sudeste de Asia e islas del Pacífico). Los objetivos principales del Grupo Mixto Especializado son: identificar a grupos terroristas en activo y a sus miembros; solicitar, recopilar y compartir datos e información policial; proporcionar apoyo analítico; mejorar la capacidad de los países miembros para enfrentarse a las amenazas de los terroristas y de los grupos de delincuentes.

<sup>625</sup> M. Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, *Criminalidad organizada...op. cit.*, pp. 119 y 120; La EUROPOL, a partir del 1 de enero de 2010 se convierte en una agencia de la UE, se estructura en: un Departamento de Operaciones, un Departamento de Gobierno y un Departamento de Capacidades. Además, cada Estado miembro dispone de una Unidad Nacional de EUROPOL (UNE), que canaliza todas las comunicaciones entre las fuerzas de seguridad nacionales y EUROPOL (L. Martín Velasco, “La investigación policial...op. cit.”, pp. 230-232); L. Rodríguez de las Heras Ballell, *Protección Internacional ...op. cit.*, pp. 344- 346; I. Sánchez García de Paz, “Armonización penal...op. cit.”, pp. 421-426.

<sup>626</sup> El Tratado, en el artículo K<sub>1</sub> (g), contempla la cooperación policial entre los Estados miembro para combatir el terrorismo, el narcotráfico y otros delitos internacionales, e hizo referencia explícita a una Oficina Europea de Policía.

Además tiene otros objetivos<sup>627</sup>: ayudar a los 28 Estados miembro de la Unión Europea a cooperar estrechamente y eficazmente a fin de prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, las redes de inmigración, el tráfico de vehículos, la trata de seres humanos, la pornografía infantil, la falsificación de dinero, el tráfico de sustancias radioactivas o nucleares, el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo; apoyar a los Estados miembro facilitando el intercambio de información entre ellos, proporcionando análisis operativos y ofreciendo apoyo a las operaciones de los Estados miembro; aportar experiencia y apoyo técnico para investigaciones y operaciones realizadas en la UE, bajo supervisión y la responsabilidad jurídica de las autoridades nacionales; elabora los informes estratégicos y análisis de la delincuencia a partir de informaciones facilitadas por los Estados miembro o procedentes de otras fuentes; y, mantener un sistema automatizado de almacenamiento, acceso y análisis de datos de interés.

Es decir, la EUROPOL contribuye al objetivo global de la seguridad de la UE, apoyando a los distintos cuerpos de seguridad de los Estados miembro, a través del intercambio y análisis de inteligencia criminal, que, tras la reforma de 2010, el apoyo que EUROPOL puede prestar a sus Estados miembro es cada vez mayor, mediante un mejor y fácil acceso a la base de datos, al análisis y a la inteligencia sobre su ámbito de actuación.<sup>628</sup>

EUROPOL, a raíz de los atentados en París del 13 de noviembre de 2015 y por temor a nuevos ataques terroristas dentro del continente europeo, intensificó su labor al crear el Centro Europeo contra el Terrorismo (por sus siglas en inglés, *ECTC*) que tiene por objetivo fortalecer la respuesta antiterrorista mediante la Red de Intercambio de Información (SIENA), incluyendo la implementación de un Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo (por sus siglas en inglés, *TFTP*), búsqueda de combatientes extranjeros, entre otros.<sup>629</sup>

En cuanto al *TFTP*, surge en virtud del Acuerdo<sup>630</sup> con los EE.UU. y la UE para el intercambio de información financiera, con vigencia a partir

---

<sup>627</sup> L. Martín Velasco, "La investigación policial...*op. cit.*", pp. 230 y 231.

<sup>628</sup> M. I. González Tapia, "La información sobre la delincuencia organizada...*op. cit.*", pp. 127-136.

<sup>629</sup> Se puede consultar el siguiente sitio web: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc> (16/04/2017); "Europol alerta del riesgo de nuevos atentados del ISIS en Europa", *El Diario El País* (25/01/2016); *TE-SAT EU Terrorism Situation and Trend Report*, 2017, pp. 59-61.

<sup>630</sup> DOUE, de 27 de julio de 2010.

del 1 de agosto de 2013, que ha beneficiado<sup>631</sup>, tanto de EE.UU. como de la UE, en la lucha contra el terrorismo y su financiación. En síntesis, el Acuerdo prevé la transferencia de mensajes sobre pagos financieros que haga referencia a transferencias financieras y datos relacionados, almacenados en la UE por proveedores internacionales de servicios de mensajería sobre pagos financieros (proveedores designados), al Departamento del Tesoro de los EE.UU.; así como información pertinente obtenida a través del *TFTP* del Departamento del Tesoro de los EE.UU. a las autoridades responsables del cumplimiento de la ley, la seguridad pública o la lucha contra el terrorismo de los países de la UE, o a la EUROPOL o al Eurojust. La autoridad pertinente de un país de la UE, la EUROPOL o Eurojust podrá facilitar al Departamento del Tesoro de los EE.UU. una solicitud para investigar datos conseguidos a través del *TFTP* y transferir información pertinente, si hay motivos para creer que alguna persona o entidad está conectada con el terrorismo o su financiación de conformidad en lo dispuesto en la Decisión marco del Consejo 2002/475/JAI de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo y en la Directiva (UE) 2015/849, modificada por la Directiva (UE) 2018/843.

### 3.1.2.1. Sistema de información de EUROPOL (SIE)

El propósito del SIE es la detección de coincidencias entre los datos proporcionados por los distintos Estados miembro y por terceros países vía EUROPOL, especialmente en operaciones transfronterizas. Para ello, EUROPOL gestiona un sistema informático de información (*TECS* o *Europol Computer System*), que tiene como herramienta básica la aplicación SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*). Dicha información es procesada dentro del sistema de análisis operativo (*Analysis Work Files AWFs*), mediante el uso de ficheros de trabajo operativos, en el que varios sistemas de información están interconectados, entre estos el SNA (*Social Network System*) utilizado para el análisis en materia de crimen organizado y terrorismo.<sup>632</sup>

El SNA se basa en la utilización de algoritmos matemáticos para mapear y medir complejos o largos juegos de datos, e identificar

---

<sup>631</sup> Vid., *Joint Report from the Commission and the U.S. Treasury Department regarding the value of TFTP Provided Data pursuant to Article 6 (6) of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from The European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program* (COM -2013- 843 Final, Bruselas, 27 de noviembre de 2013). El documento puede ser consultado en el siguiente sitio web: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131127\\_tftp\\_annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131127_tftp_annex_en.pdf) (16/04/2017).

<sup>632</sup> M. I. González Tapia, "La información sobre la delincuencia organizada...op. cit.", pp. 128 y 129.

rápidamente a los actores clave, grupos de objetivos sospechosos y otros patrones ocultos, que de alguna otra forma quizá pudieran pasar inadvertidos.<sup>633</sup>

#### **4. Aspectos sobre cooperación judicial internacional**

La búsqueda de la justicia y su mejor aplicación, a través del debido cumplimiento de las normas en el ámbito local, exige la existencia de mecanismos de cooperación judicial en el ámbito internacional. Ya se mencionaron los Convenios internacionales de las Naciones Unidas (las Convenciones de Viena, Palermo y Mérida), que establecen las normas en materia de cooperación judicial más relevantes para combatir el crimen organizado, mismas que tendrán relación con el combate a las organizaciones de naturaleza terrorista. En los últimos años se ha pretendido dar un orden en la lucha contra la delincuencia internacional, ahora ya organizada, configurando algunos tipos penales y procurando una efectiva actuación de los Estados en la persecución de los delitos más graves, para garantizar la seguridad de la comunidad internacional<sup>634</sup>. Además, se han impulsado medidas que tienen relación con aspectos procesales relacionados, específicamente con el terrorismo y su financiación. En este sentido, se debe prestar importante atención a la aproximación del delito de terrorismo con la delincuencia organizada, sobre todo en cuanto al tema de la internacionalización, cuyo problema se puede encontrar en la Convención para reprimir el financiamiento del terrorismo de las Naciones Unidas de 1999 en sus artículos del 12 al 17, que hacen referencia a la cooperación judicial.

En síntesis, la cooperación judicial se traduce en la ayuda a otro Estado a reparar el déficit procesal, causado por el hecho de que el autor o los medios de prueba necesarios están fuera de su territorio. De ahí se distinguen tres pilares esenciales integrantes de la cooperación judicial internacional<sup>635</sup>:

- 1) La extradición, que es la forma tradicional de auxilio jurídico internacional en materia penal.
- 2) Otras formas menores de asistencia judicial o asistencia judicial en sentido estricto. Por ejemplo, la transferencia de un proceso penal pendiente en el extranjero, la restitución de objetos obtenidos por medios ilícitos, el traslado temporal a otro Estado de detenido con fines de investigación, la audición por

---

<sup>633</sup> *Ibíd.*

<sup>634</sup> *Vid., Infra.*, Cap. 2, apartado 4.

<sup>635</sup> I. Sánchez García de Paz, *La criminalidad organizada...op. cit.*, p. 257.

conferencia electrónica y por video conferencia de testigos y peritos en el extranjero, las entregas vigiladas en territorio de otro Estado, los equipos conjuntos de investigación con un fin y una vigencia temporal determinados, la intervención de telecomunicaciones en el extranjero, la facilitación de información, documentos u otros elementos de prueba en el extranjero, etcétera.

- 3) El auxilio en la ejecución de decisiones judiciales extranjeras. Es decir, la ejecución de sentencias penales extranjeras o la vigilancia de personas condenadas condicionalmente en el extranjero.

Todos ellos como instrumentos jurídicos orientados a la persecución de toda forma de delincuencia, incluidos los referentes al terrorismo, y particularmente en aquella delincuencia transnacional propia del crimen organizado.

En cuanto al financiamiento del terrorismo, la facilitación de las investigaciones financieras del patrimonio de organizaciones criminales resulta imprescindible, tanto para la averiguación, en conexión con su enjuiciamiento, como para posibilitar la aplicación de medidas cautelares, sanciones de confiscación o el pago de la responsabilidad civil.

Mientras tanto, el Convenio internacional para la supresión de la financiación del terrorismo de 1999 de la ONU, en materia judicial dispone que se ha de identificar, embargar y decomisar los fondos destinados a las actividades terroristas, así como proceder al reparto de los fondos decomisados por otros Estados. No se puede alegar el sistema bancario para justificar la no cooperación (de la misma manera se establecen en el Convenio de Varsovia de 2005).

Con independencia de las normas procesales, la cooperación judicial es indispensable para unificar esfuerzos por parte de los Estados democráticos, cuidando de no violentar los derechos de las personas, para lograr combatir un fenómeno criminal de carácter internacional y que se desarrolla en un mundo globalizado, complejo y dinámico.

#### **4.1. Organismos de cooperación judicial**

En cuanto a los organismos de cooperación judicial, además de los ya mencionados, en materia administrativa y policial cabe mencionar en el espacio de la UE, además de los contemplados a través de la ONU, a la Red Judicial Europea y a la Unidad Europea de Cooperación Judicial.

#### **4.1.1. Red Judicial Europea**

En cuanto a la cooperación policial internacional, es la EUROPOL la encargada de dicha función, mientras que en lo que refiere a las autoridades judiciales, se crea a nivel europeo la Red Judicial Europea (RJE), bajo la recomendación 21 del programa de acción sobre criminalidad del 17 de junio de 1997, pero originalmente concretada en la Acción Común 98/428/JAI, de 29 de junio de 1998<sup>636</sup>, para consolidar una cooperación judicial internacional. No obstante, dicha Acción Común, la RJE continúa funcionando ahora con arreglo a las disposiciones de la Decisión 2008/976/JAI de 16 de diciembre de 2008<sup>637</sup>.

A partir de esta Decisión, la RJE se compone de las autoridades centrales de cada Estado miembro responsables de la cooperación judicial internacional, las autoridades judiciales u otras autoridades competentes que tienen responsabilidades específicas en el ámbito de la cooperación internacional. Es decir, se refiere a cualquier autoridad que el propio Estado miembro designe (*V. Gr.*, fiscales, jueces, magistrados) para tratar cualquier asunto relacionado con la cooperación judicial en el ámbito de la UE.<sup>638</sup>

La RJE funciona prácticamente a través del establecimiento de contactos adecuados para facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembro, cuando se trate de delincuencia grave. Los puntos de contacto se encargarán de proporcionar información jurídica y práctica de forma recíproca, para preparar solicitud de cooperación judicial y de mejorar la cooperación judicial en general. Para lograr sus objetivos se organizan reuniones periódicas de los representantes de los Estados miembros.

Esta red judicial ha abonado al intercambio de información para mejorar los procesos penales de cada Estado miembro y luchar contra el crimen organizado. Los avances tecnológicos y los nuevos métodos utilizados por la delincuencia organizada, en un espacio global, han implicado que el combate a este fenómeno, con mayor énfasis al terrorismo y sus manifestaciones, sea casi imposible erradicar desde el ámbito de lo local. Por eso, la cooperación mutua, el intercambio de información, la asesoría y la aplicación de algunas figuras jurídicas, como la extradición, juegan un papel importante para encontrar soluciones que permitan reducir el porcentaje de atentados terroristas y, por ende, buscar eliminar las organizaciones terroristas impidiendo su financiamiento.

---

<sup>636</sup> DOCE, de 7 de julio de 1998; M. Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, *Criminalidad organizada...op. cit.*, p. 212.

<sup>637</sup> DOUE, de 24 de diciembre de 2008.

<sup>638</sup> *Ibíd.*

#### 4.1.2. Unidad Europea de Cooperación Judicial

Mediante la Decisión del CE 2002/187/JAI<sup>639</sup>, de 28 de febrero, para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, se crea la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust)<sup>640</sup>, que se conforma como un órgano con personalidad jurídica propia, financiado con arreglo al presupuesto de la UE y compuesto por un representante de cada Estado miembro; dicha Decisión es modificada por la Decisión 2009/426/JAI<sup>641</sup> de 16 de diciembre de 2008. Eurojust nace en razón de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU., lo que motivó que el CE diera un enfoque nuevo a la lucha contra este tipo de criminalidad.

Eurojust se vincula con organismos nacionales de la UE, tales como RJE, EUROPOL, Frontex, Sitcen, CEPOL, entre otros.

A diferencia de la RJE, Eurojust funciona como una unidad de cooperación central que fomenta en colaboración con la Red, la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembro para mejorar las investigaciones y actuaciones judiciales, facilitando la ejecución de la asistencia judicial internacional en su lucha contra las formas más graves de delincuencia organizada transfronteriza en la UE, tales como: el terrorismo, narcotráfico, tráfico de seres humanos, fraude, corrupción, delitos informáticos, blanqueo de capitales y todas aquellas actividades ilegales relacionadas con la presencia de grupos delictivos organizados en la economía.

Es relevante señalar la labor de la Unidad Provisional de Cooperación Judicial de la Unión Europea, que, en una operación en el año 2015 contra el terrorismo *yihadista*, coordinada junto con los carabineros italianos, arrestaron a 15 personas en Italia, Noruega, Reino Unido y Finlandia. La operación llamada *Jweb*, permitió la desarticulación de una célula compuesta por kurdos que planeaban un atentado en Noruega.<sup>642</sup>

---

<sup>639</sup> DOCE, de 6 de marzo de 2002.

<sup>640</sup> También *vid.*, I. Sánchez García de Paz, "Armonización penal...*op. cit.*", pp. 416-421.

<sup>641</sup> DOCE, de 4 de junio de 2009.

<sup>642</sup> "Desmantelada una célula yihadista con arrestos en cuatro países europeos", Diario *El País* (12/11/2015).

## PARTE II TIPIFICACIÓN DEL DELITO DEL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

### Capítulo V. La intervención penal ante el fenómeno del financiamiento del terrorismo

#### 1. Algunas consideraciones preliminares sobre la legitimación del Derecho penal ante el fenómeno del financiamiento del terrorismo

La ciencia del Derecho, más que un conjunto de conocimientos, es un hábito de la inteligencia consistente en buscar las causas de los fenómenos jurídicos<sup>643</sup> y la demostración de éstos de manera racional.<sup>644</sup> No obstante, no toda ley emanada del Estado necesariamente forma parte de la ciencia jurídica o ciencia del Derecho, pues el criterio de *legalidad* resulta insuficiente para calificar la ciencia jurídica a una determinada disposición.

Casi no existen estudios adecuados y suficientes que nos lleven a entender, desde una perspectiva filosófica-jurídica, el fenómeno del terrorismo o más específicamente el financiamiento del terrorismo, lo que puede incidir en normas que podrían no ser tan efectivas en la práctica<sup>645</sup>. Para esto, la epistemología nos permite realizar una reflexión para aclarar los problemas como son, de manera racional. Busca apoyarse no en los conceptos, sino en el desarrollo que el problema ha tenido o cómo se hizo la sistematización del problema en las ciencias, teniendo en cuenta el elemento valorativo que es muy importante y no debe ser descuidado<sup>646</sup>.

Esto complica la posibilidad de definir qué constituye una operación de financiamiento del terrorismo y, evidentemente, tomar acciones para inhibir estas prácticas, así como sancionar a quienes las realizan. Las presunciones o suposiciones no sólo no constituyen pruebas, sino que vulneran la naturaleza misma de la investigación y los resultados que puedan darse. Combatir el financiamiento del terrorismo, poniendo énfasis en el destino de los recursos que lo sustentan, puede ayudar a mejorar la

---

<sup>643</sup> También cabe señalar, como lo hace Luigi Ferrajoli (*Epistemología y garantismo*, ed. Fontanamara, México, 2008, p. 22.) que los fenómenos jurídicos consisten, en lugar de en normas, en actividades, acaecimientos, personas, relaciones entre personas, procedimientos, orientaciones interpretativas, prácticas legales o ilegales de los órganos públicos y en particular de aquellos responsables de las decisiones jurisdiccionales; esto es en el conjunto de todas las cosas y las experiencias de las que habla el discurso del legislador y que, en cualquier caso, son en relación con dicho discurso jurídicamente calificables.

<sup>644</sup> S. T. Azúa Reyes, *Métodos y técnicas de investigación jurídica*, 7ª edición, ed. Porrúa, México, 2008, p. 4.

<sup>645</sup> L. Ferrajoli, "*Epistemología jurídica...op. cit.*", pp. 56-58.

<sup>646</sup> *Ibid.*

labor de las autoridades encargadas de este tema, siempre en el marco del respeto a los derechos fundamentales<sup>647</sup>.

Si el Derecho penal es una rama del saber jurídico, su conocimiento debe ser alcanzado por el método jurídico, que es básicamente la interpretación de la ley expresado en palabras (lenguaje escrito), consistente en el análisis y comprensión de textos legales<sup>648</sup>. El método de estudio, en el Derecho Penal, está representado por la jerarquización y valoración conceptual de los preceptos jurídicos (normas o categorías penales). El objeto de conocimiento lo encontramos en la orientación del sistema, en torno a la dogmática que generan aquellos preceptos jurídicos (normas o categorías penales constitutivas, al propio tiempo, del objeto del sistema).<sup>649</sup> Para eso no basta el puro análisis gramatical de las leyes, que sólo proporcionan datos aislados, aunque se menciona es correcto que comiencen por eso y también recogiendo datos históricos y genealógicos (de dónde proviene la norma); luego, debe formular una *construcción explicativa*.

En este sentido, la dogmática jurídico penal tiene como función descomponer el texto legal en elementos simples (dogmas<sup>650</sup>, porque el

---

<sup>647</sup> Declaración de Caracas, aprobada en el Sexto Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Res. AG. n.º 35/171, de 15 de diciembre de 1980), del cual se desprende: “La política criminal y el sistema de administración de justicia deben basarse en los principios que garanticen la igualdad de todos ante la ley, sin discriminación alguna, la efectividad del derecho de defensa y la existencia de órganos judiciales adecuados para administrar una justicia rápida y equitativa, así como procurar a todos mayor seguridad y protección de sus derechos y libertades”. También, el Plan de Acción de Milán y Normas Nuevas de las Naciones Unidas, aprobado en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Res. AG. n.º 40/32, de 29 de noviembre de 1985), en el que se señala: “Es igualmente necesario proseguir el estudio del delito y de la delincuencia en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales [...] Un sistema de justicia penal justo, equitativo y humano es una condición necesaria para que los ciudadanos de todos los países gocen de los derechos humanos fundamentales [...] Los sistemas jurídicos, incluida la justicia penal, deben contribuir a promover un desarrollo equitativo y beneficioso que tome debidamente en cuenta los derechos humanos y los aspectos de justicia social, a garantizar a quienes ocupen cargos judiciales o cuasi judiciales desempeñen sus funciones sin atender a intereses personales o de grupo, y a mantener la imparcialidad en el nombramiento de los jueces, en la conducción del procedimiento penal y en el acceso del público a los tribunales”. Documentos que pueden ser consultados en el siguiente sitio: [http://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/55years\\_ebook\\_es.pdf](http://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/55years_ebook_es.pdf); además, “Para controlar el yihadismo habría que renunciar a la libertad y no es eso”, Diario *El País* (19/11/2015).

<sup>648</sup> E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho. Parte General*, 2ª edición, ed. Ediar, Buenos Aires, 2006, p. 69.

<sup>649</sup> R. Márquez Piñero, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 157.

<sup>650</sup> “Dogma” es un vocablo griego que significa algo como “opinión”, “disposición”, “proposición doctrinal”. La dogmática es la ciencia de los dogmas. (C. Roxín, *Derecho Penal*.

intérprete no debe tocarlos, de allí su nombre) con los que luego se procede a construir una teoría *interpretativa* que debe responder a tres reglas básicas<sup>651</sup>:

- 1) Completividad lógica<sup>652</sup>, o sea no ser interiormente contradictoria.
- 2) Compatibilidad legal<sup>653</sup>, que no puede postular decisiones contrarias a la ley.
- 3) Armonía jurídica<sup>654</sup>, también llamada *ley de la estética jurídica*, según la cual debe ser simétrica, no artificiosa ni amanerada.

Por su parte, ATIENZA<sup>655</sup>, señala que la legislación o norma puede analizarse desde diversos niveles de racionalidad:

- 1) lingüística, en cuanto que el emisor debe ser capaz de transmitir con fluidez su mensaje (la ley) al receptor (el destinatario);
- 2) jurídico-formal, pues la nueva ley ha de insertarse armoniosamente en un sistema jurídico;
- 3) pragmático, pues se pretende que la conducta de los destinatarios se adecue a la norma y éste sea eficaz;
- 4) ética, pues los mandatos legales y sus fines presuponen valores que han de ser susceptibles de justificación ética.

Siendo lo anterior lo que se pretende observar en los ordenamientos legales nacionales e internacionales, y en este estudio en cuanto al Código Penal español (CPes), en concreto, en su título XXII —De los delitos contra el orden público—, capítulo VII —de las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo—, sección segunda, en la que se establecen los supuestos relativos al delito de “Terrorismo”, así como específicamente y en lo que interesa a su financiación expresado en su artículo 576; tomando

---

*Parte General. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, Diego-Manuel Luzón Peña (trad.), 1ª edición, ed. Thomson Civitas, Madrid, 1997, p. 192).

<sup>651</sup> E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho...op. cit.*, pp. 69 y 70.

<sup>652</sup> “No cumple esta regla, por ejemplo, una teoría que considera una misma circunstancia eximente y atenuante, sin compatibilizar los criterios (precisar en qué casos exime y en cuáles atenúa), porque equivale a decir que algo es y no es al mismo tiempo” (*ibid.*).

<sup>653</sup> “...la Ley que debe tener en cuenta es, ante todo, la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; si hay contradicción entre leyes, se debe privilegiar la ley constitucional e internacional.” (*ibid.*).

<sup>654</sup> “No es un requisito absoluto como los anteriores, pero su observancia es altamente conveniente. Una teoría es mejor cuando es transparente, cuando el razonamiento es más natural, cuando parece un edificio sólido y armónico, y no cuando ofrece el aspecto de una casa a la que se accede por el sótano y tiene corredores ciegos, escaleras cortadas y ventanas que no dan a ninguna parte.” (*ibid.*).

<sup>655</sup> M. Atienza, *Contribuciones para una teoría de la legislación*, en: DOXA, núm. 6, 1989, pp. 385-403.

en consideración que el terrorismo es un problema de carácter complejo incluso desde su definición.

De ahí, aprehender el objeto denominado “terrorismo” se ha convertido en un problema de difícil solución, hasta para los Estados, la comunidad internacional y los organismos internacionales, que se encargan de su persecución o investigación. Estos organismos no han logrado un acuerdo unánime respecto a la totalidad de los elementos (normativos) que deben conformar un tipo penal para su correspondiente sanción; se han enfrentado, ante la desesperación que producen los atentados terroristas, a la exposición de las estructuras gubernamentales en un marco de inseguridad política, económica y social, independiente de esto a la categoría de potencias que ostentan en el concierto internacional; se han enfrascado en combates al delito que tienen a bien llamar “guerras”, pero sin respetar las reglas que para esta actividad establece el “Derecho humanitario” o propias de la *teoría del garantismo*<sup>656</sup>.

Si por consiguiente las valoraciones político-criminales fundamentan el sistema del Derecho penal y la interpretación de sus categorías, necesariamente se plantea la cuestión de la relación entre dogmática penal y política criminal<sup>657</sup>. La política criminal, entendida ésta como el “conjunto sistemático de principios —garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la pena—, según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena y sus formas de ejecución”<sup>658</sup>, ha evolucionado a través de los tiempos desde su conceptualización<sup>659</sup>. Desde

---

<sup>656</sup> “La lucha antiterrorista y los derechos humanos: no pueden existir el uno sin el otro”, Diario *El País* (12/03/2012); “La justicia no se ha adaptado al fenómeno terrorista”, Diario *El País* (25/07/2015), “Los límites en la lucha contra el Estado Islámico”, Diario *El País* (29/09/2014); “Al exige que la lucha contra el terrorismo no desplace a los derechos humanos”, Diario *El País* (27/05/2002). Además, *vid.*, J. M. Terradillos Basoco, “Terrorismo yihadista...*op. cit.*”, pp. 20 y 21.

<sup>657</sup> C. Roxín, *Derecho Penal...op. cit.*, pp. 223 y ss.

<sup>658</sup> Eduardo Lozano Tovar, (*Manual de la Política Criminal y Criminológica*, ed. Porrúa, México, 2007, p. 2), señala que fue en el año 1882, cuando Franz Von Liszt da a conocer su programa de “Marburgo”, donde se establecen las bases de la que debe ser la “Moderna Política Criminal”. También, en ese mismo año, Von Liszt estableció las bases de la “moderna dogmática penal”; asimismo, C. Roxín, *Derecho Penal...op. cit.*, pp. 223 y 224.

<sup>659</sup> Algunos especialistas europeos atribuyen la construcción semántica de “Política criminal” a Feuerbach en 1801, otros a Henker, en 1823, en tanto que a otros a Kleinsrod, en 1793. Sin embargo, todos ellos coinciden en otorgarle a tales conceptualizaciones una connotación de poder. Por su parte, la Política Criminal puede discurrir sus orígenes en Renazzi y Cremani (1773-1793), aunque Beccaria, en 1764, en su “Tratado de los delitos y de las penas”, manifiesta que es mejor evitar los delitos que castigarlos. Santiago Mir Puig (“Constitución, Derecho Penal y Globalización”, en: AA.VV., *Nuevas tendencias en Política Criminal. Una auditoría al Código Penal español de 1995*, Mir Puig, Santiago y Corcoy Bidasolo, Mirentxu (dirs.) Gómez Marín, Víctor (coord.), ed. B de F, Buenos Aires, 2006, p.

una perspectiva dogmática, la política criminal es el puente necesario para que el Derecho penal funcione y tiene como finalidad específica la lucha contra el crimen, valiéndose de todos los medios que le aportan las ciencias penales<sup>660</sup>.

Además, como señalan CORCOY y MIR PUIG<sup>661</sup>, no podemos dejar pasar las *actuales líneas* de política criminal, cuya importancia no estriba tanto en su *actualidad* como en el hecho de que existe una alta probabilidad de que sean las que se impongan en el futuro. Que sean “nuevas” (tendencias) no significa que sean “buenas”, puesto que la actual y presumible futura política criminal no obedece a planteamientos serios, desarrollados a partir de las finalidades que se adscriben al Derecho penal. La nueva política criminal no se desarrolla en la línea de prevenir riesgos que, atendiendo a las circunstancias sociales, requieren de la intervención del Derecho penal, sino que se mueve al tenor de los problemas que los medios de comunicación ponen de manifiesto, en algunos casos, creándolos, y en casi todos magnificándolos. Lo más grave es que en las diferentes reformas legislativas se lleva a efecto la regulación a partir de las “soluciones” propuestas por esos mismos medios de comunicación o, en su caso, constituyen un mero *seguidismo* de las líneas político-criminales marcadas por los EE.UU. en la lucha contra el crimen, en este caso, y con gran énfasis en la lucha contra el “terrorismo” y su “financiamiento”.

Lo anterior guarda relación con la *globalización*<sup>662</sup> que se va produciendo también en el ámbito de la política criminal. Lo importante es que la globalización no supone que se haya logrado un cierto consenso mundial acerca de los diferentes problemas de seguridad que nos afectan y un consecuente acuerdo en cómo debe orientarse la intervención penal, sino que las legislaciones de los diferentes países siguen el rumbo trazado desde el centro del *Imperio*<sup>663</sup>. Es decir, “convertido nuestro mundo en un espacio globalizado, los penalistas han de dirigir su atención en estos

---

118), señala en ese sentido que: “...Fue el punto de partida de la *Scuola Positiva* italiana, que inicio Lombroso en el último tercio del siglo XIX y desarrollaron Ferri y Garofalo hasta principios del siglo XX. Alegaban algo, que ahora, a principios de un nuevo milenio, se repite continuamente: que la Política criminal no puede limitarse a asegurar garantías para los justiciables, sino que debe perseguir una lucha eficaz contra la criminalidad.”; también, *vid.*, I. Rivera Beiras, “Elementos para una aproximación epistemológica”, en: AA.VV., Rivera Beiras, Iñaki (coord.), *Política criminal y sistema penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*, 1ª edición, ed. Anthropos, Barcelona, 2005, pp. 24 y ss.

<sup>660</sup> E. Lozano Tovar, *Manual de política criminal...op. cit.*, p. 10.

<sup>661</sup> S. Mir Puig, y M. Corcoy Bidasolo, “Prólogo”, en: A.A.V.V., *Nuevas tendencias...op. cit.*, p. 9; J. M. Terradillos Basoco, “Terrorismo yihadista...op. cit., pp. 20 y 21.

<sup>662</sup> *Infra.*, Cap. II.

<sup>663</sup> *Ibid.*

momentos a la preocupante evolución del Derecho penal en el núcleo político de occidente”.<sup>664</sup>

Todo Derecho penal responde a una determinada política criminal, y toda política criminal depende de la política general propia del Estado a que corresponde<sup>665</sup>, en un tiempo y momento determinado<sup>666</sup>. En los Estados democráticos, su propia constitución sienta las bases de su política criminal y de su Derecho penal. No obstante, esto no debe considerarse en un sentido de cierta oposición entre los conceptos de Derecho penal y globalización, es decir, como un fenómeno de ámbito estatal contrapuesto a las corrientes internacionales<sup>667</sup>.

Por otro lado, la política criminal y el Derecho penal son términos necesariamente unidos a lo que denominamos criminología y control social<sup>668</sup>, para poder ser funcionales. Es decir, su aplicación frente a ellas

---

<sup>664</sup> S. Mir Puig, “Constitución, Derecho Penal y Globalización”, en: AA.VV., *Nuevas tendencias...op. cit.*, p. 116.

<sup>665</sup> Menciona Santiago Mir Puig (*Ibid.*) que: “Del mismo modo que las Constituciones estatales proceden de un movimiento internacional que arranca de la Ilustración del siglo XVIII, también las diferentes legislaciones penales responden a principios no exclusivamente nacionales, sino de alcance internacional. Así como existe una conexión profunda entre las declaraciones internacionales de Derechos Humanos y los principios del Estado constitucional, igualmente el Derecho Penal del Estado constitucional responde a principios ampliamente compartidos en la mayoría de países democráticos”.

<sup>666</sup> Santiago Mir Puig (“Constitución, Derecho Penal y Globalización”, en: AA.VV. *Nuevas tendencias...op. cit.*, pp. 117 y ss.) dice que la historia pone de manifiesto que la evolución de las ideas penales es paralela a la de las concepciones políticas. Así, por ejemplo, en la Europa medieval el Estado se concibió en términos religiosos, el delito se vio como una forma de pecado y la pena pudo justificarse como exigencia de justicia, análoga al castigo divino; en la Edad Moderna, el Estado evolucionó hacia el “absolutismo”, en el cual el Derecho penal es un instrumento tendencialmente ilimitado del sometimiento de los súbditos, denominada “época del terror”, del *Ancient Régime*, frente al cual alza la voz (siglo XVIII) Beccaria, con su nueva filosofía política que defiende la Ilustración, y, mediante su “Contrato Social” Rousseau; y, en el siglo XX la tendencia intervencionista del estado social condujo a la antítesis del Estado liberal: a sistemas políticos totalitarios, como el soviético que surge a consecuencia de la Revolución Rusa de 1917, el fascismo de Mussolini en la Italia de los 20’s y el Nacionalsocialismo de Hitler en los años 30’s, en la que el derecho penal se endureció hasta los extremos que alcanzaron en la Unión Soviética y el III Reich; hasta el neoliberalismo de los EE.UU. de este siglo, en las que se modifica las funciones del Estado, tanto en política interna como externa, y que han tenido graves consecuencias para la Política criminal y el Derecho penal.; también, *vid.*, I. Rivera Beiras, El autoritarismo político-criminal”, en: AA.VV, Rivera Beiras, Iñaki (coord.), *Política criminal...op. cit.*, pp. 107-141., y F. Muñoz Conde, *Los orígenes ideológicos del derecho penal del enemigo*, 1ª edición, ed. Ubijus, México, 2010, pp. 49 y 50.

<sup>667</sup> S. Mir Puig, “Constitución, Derecho Penal y Globalización”, en: AA.VV. *Nuevas tendencias...op. cit.*, p. 117.

<sup>668</sup> Francisco Muñoz Conde (*Derecho penal y Control social*, Fundación Universitaria Jerez, España, 1985, pp. 17 y 18) señala que: “...El Derecho penal, tanto en los casos que sanciona, como en la forma de sancionarlos, es, pues, violencia; pero no toda violencia es Derecho penal. La violencia es una característica de todas las instituciones sociales creadas para la

(en particular, el Derecho penal) se encuentra la Criminología como ciencia de la realidad<sup>669</sup>. Científicamente representa el lado empírico de las disciplinas jurídicas ya mencionadas. El objeto de estudio de la Criminología (general) es la antisocialidad, representada por conductas antisociales y, por tanto, por los sujetos que las cometen.<sup>670</sup> En cuanto al Control social<sup>671</sup>, garante del orden social, dentro de ésta la norma penal, el sistema jurídico penal, ocupa un lugar secundario, puramente confirmador y asegurador de otras instancias mucho más sutiles y eficaces<sup>672</sup>. La criminología es la ciencia que proporciona certeza sobre lo que deseamos confrontar, en torno a la criminalidad.<sup>673</sup> Esta referencia es necesaria, pues permite dar sustento a los principios de derecho, que permitan aplicar una ley que no se contraponga con las normas particulares de cada Estado ni con el respeto a los derechos humanos.

Entonces, el problema del terrorismo y su financiación es un fenómeno tan complejo y a la vez difícil de resolver. Para la solución de dicho problema han tratado de cooperar el Derecho penal, la Política criminal, el Control social y la Criminología, entre otras disciplinas científicas. No obstante, la “buena intención” de los investigadores y estudiosos en el tema, es de considerar que la falta de un conocimiento más

---

defensa o protección de determinados intereses, legítimos o ilegítimos. La violencia es, por tanto, consustancial a todo *sistema de control social*. Lo que diferencia al Derecho penal de otras instituciones de control social es simplemente la *formalización* del control, liberándolo, dentro de lo posible, de la espontaneidad, de la sorpresa, del coyunturalismo y de la subjetividad propios de otros sistemas de control social. El control social jurídico penal es, además, un control normativo, es decir, se ejerce, a través de un conjunto de normas creadas previamente al efecto...”. Por su parte, Antonio García Pablos-De Molina (*Derecho Penal, parte general...op. cit.*, p. 130), menciona que “el hombre está forzado a convivir porque es un ser social. Y la convivencia se hace posible gracias a una serie de reglas y pautas de conducta que integran el llamado “orden social”. Dicho orden social dispone de un amplio arsenal de medios y mecanismos de autodefensa que garantiza su estabilidad. Se habla entonces del “control social”. El control social es indispensable en todo proceso de integración (socialización) y hace posible la supervivencia del grupo. Pero el orden social no es autosuficiente, no resuelve todos los conflictos. La experiencia demuestra que tiene que ser completado y reforzado por el orden jurídico”.

<sup>669</sup> C. Roxin, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 46; también *vid.*, J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malareé, *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*, ed. Trotta, Madrid, 2006, pp. 30-39.

<sup>670</sup> L. Rodríguez Manzanera, *Criminología clínica*, 2ª edición, ed. Porrúa, México, 2008, pp. 3 y ss.

<sup>671</sup> Bajo el concepto de control social se comprenden los recursos de que dispone una sociedad determinada para asegurarse la conformidad del comportamiento de sus miembros a un conjunto de reglas y principios establecidos, así como las formas organizadas con la que la sociedad responde a sus trasgresores (J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malareé, *Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, p. 17).

<sup>672</sup> F. Muñoz Conde, *Derecho penal y Control social...op. cit.*, p. 129.

<sup>673</sup> A. García-Pablos De Molina, *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*, 3ª edición, Valencia, 1996.

allá del económico, político, sociológico y normativo, difícilmente se puede proponer un remedio adecuado para esta situación. Y es que en el ámbito político-criminal, ante la presencia de situaciones que trastocan la esfera de convivencia social en armonía, se podría caer fácilmente en dos tentaciones: primera, tipificar el delito de inmediato, si es que no se ha hecho (lo que acarrea que a mayor sea el número de tipos penales de una legislación, mayor será el ámbito poblacional sobre el que pese el riesgo de criminalización secundaria, o sea, de arbitrio selectivo personal y mayor será también el arbitrio del que dispongan las agencias para el ejercicio de su poder de vigilancia sobre la totalidad de la población<sup>674</sup>) o aumentar las penas establecidas<sup>675</sup>. Ejemplos se encuentran multiplicados en todos los países del orbe, sin pensar en las dificultades que posteriormente puede acarrear a la convivencia social. De allí, como puntualmente señala ZAFFARONI<sup>676</sup>, que el Derecho penal —como instrumento de realización del Estado de derecho— debe proveer un sistema interpretativo limitador del ámbito de acciones típicas: cuando más idónea sea una doctrina penal para reducir interpretativamente los tipos penales, menor será el poder punitivo de selección personal que se habilite en una sociedad. Así mismo, la excesiva investigación que sobre algunas personas se lleva a cabo, incluso en países desarrollados, con todos los medios para allegarse de datos que vayan más allá de iniciar una indagatoria por simple sospecha va en contra

---

<sup>674</sup> Raúl Zaffaroni (*Moderna dogmática del tipo penal*, 1ª ed., Ara editores, Perú, 2009, pp. 13 y ss.) menciona: “Son tipos las fórmulas que usa la ley para señalar los programas conflictivos cuyas acciones amenazan la pena. Para el poder punitivo es la formalización de la criminalización primaria que habilita su función en leyes con función punitiva manifiesta. De antemano se sabe que esa habilitación formalizada por las agencias políticas competentes, en muy pocos casos dará lugar a un efectivo ejercicio del poder punitivo como criminalización secundaria agotada de una pena, pero que, de cualquier modo, será un nuevo motivo para la vigilancia (poder positivo configurador) y para criminalizaciones secundarias no agotadas (detenciones, prisiones preventivas, allanamientos, interrogatorios, etc.). Estas últimas también se sabe que operan selectivamente en razón de la vulnerabilidad del criminalizado.”

<sup>675</sup> “...por supuesto que todos los delitos, por diferentes que puedan ser su causa y origen, deben ser penalmente perseguidos, sancionados o cuando menos desaprobarse por el Estado; ello es una exigencia de la paz jurídica. Si ello no ocurriera, también recurriría a semejantes métodos los ciudadanos leales a la ley con el fin de no quedar como únicas víctimas dañadas. Por consiguiente, el derecho penal evita la anarquía y, por tanto, es indispensable. Pero se espera demasiado cuando se supone que a través de penas duras se reducirá sustancialmente la criminalidad existente.” (C. Roxín, “Problemas actuales de la política criminal”, en: AA.VV., *Problemas fundamentales de política criminal y derecho penal*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 88-91).

<sup>676</sup> E. R. Zaffaroni, *Moderna Dogmática...op. cit.*, p. 14.

de cualquier Estado considerado “de Derecho” y de las propias garantías de los individuos.<sup>677</sup>

Por consiguiente, la dogmática jurídico penal supone plantear y resolver, en estrecha relación con la política criminal, el control social y la Criminología, si la redacción de los instrumentos internacionales y la interpretación jurisprudencial de los mismos permiten cumplir eficazmente los objetivos político criminales preventivos y represivos del financiamiento del terrorismo, mediante la comprensión científica del fenómeno criminal, sin violentar los principios de legalidad penal y taxatividad propios de un Estado democrático y de Derecho, pues éste ha tenido un tratamiento jurídico poco claro; se propugna por que la implementación se realice prontamente, e incluso se pide una “homologación normativa”, es decir, que todos los países realicen un tipo penal que pueda aplicarse a todos los firmantes (Estados parte) de los tratados internacionales, o miembros de organismos internacionales. Pero realizar un tipo penal para cubrir una presunta deficiencia normativa, y más aún, homologar el tipo penal para otros Estados no es tan fácil como lo parece, ni es una cosa tan sencilla de lograr. En primer término, se pretende prevenir y controlar el financiamiento del terrorismo, y, por ende, el terrorismo, en todas sus formas y expresiones; ya sea que se trate de activos de origen legal (organizaciones de beneficencia, diezmos, sorteos, etcétera) o ilegal (lavado de dinero, robo, secuestro, extorsión, etcétera) destinados a organizaciones terroristas para mantener sus fines. En segundo término, que el combate al terrorismo y su financiación ha de respetar siempre las normas del Estado democrático y de Derecho, en discordancia con lo teorizado, principalmente por el alemán JAKOBS, como el ya referido “Derecho Penal del Enemigo”<sup>678</sup>.

---

<sup>677</sup> F. Muñoz Conde, *Los orígenes ideológicos...op. cit.*, p. 52.

<sup>678</sup> G. Jakob, P. Navarrete y Polaino-Orts, *El Derecho Penal del Enemigo en el contexto del funcionalismo*, 1ª ed., Flores editorial y distribuidor, México, 2008, en el que se menciona que el tema del derecho penal del enemigo fue difundido mediante las obras que publicó Jakobs en torno al año 2000, en los que aludía de manera expresa al fenómeno del Derecho penal del enemigo en las sociedades actuales. El derecho penal del enemigo, como lo concibe Jakobs, es un ordenamiento de combate excepcional contra manifestaciones exteriores de peligro, desvaloradas por el legislador y que éste considere necesario reprimir de manera más agravada que en el resto de los supuestos (Derecho penal del ciudadano). De acuerdo con Jakobs, la razón de ser de ese combate más agravado estriba en que dichos sujetos (“enemigos”) comprometan la vigencia del ordenamiento jurídico y dificultan que los ciudadanos fieles a la norma o que normalmente se guían por ella (“personas en derecho”) puedan vincular al ordenamiento jurídico su confianza en el desarrollo de su personalidad. Esa explicación se basa en el reconocimiento básico de que toda institución normativa requiere de un mínimo de corroboración cognitiva para poder orientar la comunicación en el mundo real. Además, *vid.*, L. García Martín, *Crítica del derecho penal del*

Entonces, solamente cuando la actuación pueda cumplir los parámetros que la hagan típica, antijurídica y culpable en cualquiera de sus formas punibles, además de comprobarlos, se estará en la condición de exigir responsabilidad del reproche penal, ya sea por la mediación, incardinando la conducta en el delito de colaboración con organización o grupo terrorista o por la participación en delito concreto.

## 2. Lesividad de la conducta del financiamiento del terrorismo

La facultad del legislador para establecer penas —*ius puniendi*— se consagra en las distintas constituciones democráticas del mundo, que en España ocurre en sus artículos 9.3 y 25.<sup>1679</sup> —principio de legalidad en materia sancionadora—, y en el capítulo II, título III, de la Constitución de 1978; atribución que se establece ahí y permite reconocer que el legislador constitucional presupone un derecho de Estado a penar.

En la mayoría de los casos, las constituciones nacionales consagran la limitación a la injerencia del poder más definitiva del modelo de Estado que regula: *las acciones que no lesionan a nadie están fuera de toda injerencia estatal*.<sup>680</sup> Ya lo señala ZAFFARONI<sup>681</sup>, que mientras no hay una lesión no hay un conflicto; mientras no hay un conflicto no puede haber un delito y, por ende, sería absurdo que el poder punitivo pretenda entrometerse. El principio de lesividad —*nullum crimen sine iniuria*— se introdujo en la construcción del sistema penal con el concepto del *bien jurídico*, pues exige que en todo delito haya un bien jurídico lesionado, como exigencia de limitación del poder punitivo del Estado. Esto lleva a que, si bien el concepto del bien jurídico es de tipo normativo, no será estático, sino que dentro del marco de las finalidades constitucionales está abierta al cambio social y a los progresos del conocimiento científico.

En ese sentido, el Derecho penal constituye un área del conocimiento jurídico especializado en el que es más delicado e importante la observancia de los diversos principios, por los bienes jurídicos que se encuentran en

---

*enemigo*, 1ª ed., ed. Ubijus, México, 2009; F. Muñoz Conde, *Los orígenes ideológicos...op. cit.*; y, E. R. Zaffaroni, *El enemigo en el derecho penal*, 2ª ed., ed. Coyoacán, México, 2011.

<sup>679</sup> El artículo 9.3 de la Constitución española establece que: “la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionatorias no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. Por otra parte, el artículo 25.1, señala: “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

<sup>680</sup> E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho Penal...op. cit.*, p. 109; también, E. A. Fabián Caparrós, *El Blanqueo...op. cit.*, pp. 168-178.

<sup>681</sup> E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho Penal...op. cit.*, p. 110.

juego, y porque en ella se busca proteger a las personas más que a las cosas, como se pretende en la rama mercantil, por ejemplo.

En este momento, podemos preguntarnos: ¿cuál es el bien jurídico protegido en el delito de financiamiento del terrorismo? Podríamos contestar: la salud del sistema económico, la seguridad, paz social u orden público, el patrimonio individual o social, la vida, la integridad física, la libertad individual, entre otros. Incluso, se podría decir, la viabilidad y la existencia del propio Estado, que se ve amenazado por los movimientos terroristas, no sólo en términos de que ellos buscan en determinados casos su desaparición, sino en el sentido de que su razón de ser se ve amenazada y cuestionada al no garantizar su principio fundante: la cohesión social y la convivencia pacífica entre los particulares.

En el ordenamiento español, el artículo 55.2 de la Constitución permite la suspensión de ciertos derechos fundamentales, pues se menciona: “2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”<sup>682</sup>, caracterizadas legalmente por la búsqueda de la grave alteración de la paz pública y/o la subversión del orden constitucional, del que deriva que el terrorismo sea considerado como delito contra el orden público, en el título XXII, sección 2ª (arts. 571-580), que lleva por rúbrica “De los delitos de Terrorismo” y en éstos se encuentran contemplados los supuestos del terrorismo y su financiamiento.

Estas acciones se han replicado, de una u otra manera, en algunas legislaciones nacionales, como ejemplos, podemos señalar países en que se ha insertado el terrorismo o alguna de sus derivaciones en sus códigos penales: en México se tipificó el financiamiento del terrorismo como un delito “contra la seguridad de la Nación” en el artículo 139 quater, Capítulo

---

<sup>682</sup> En la STS 8050/2012, de 30 de octubre, que revisa mediante recurso 303/2012 la resolución 977/2012, enfatiza que: “la falta de un concepto de terrorismo no afectaba a la Constitución, defendiendo el carácter conocido de dicha noción y el valor de la jurisprudencia a la hora de elaborar uno, la sentencia del Tribunal Constitucional 199/87, del Pleno de 16 de diciembre, que resolvía el recurso con la LO 9/84, de 26 de diciembre sobre actuación de bandas armadas o elementos terroristas y supresión de derechos y libertades en desarrollo del art. 55.2 de la Constitución, que introdujo el art. 520 bis LECrim (prolongación de la detención) y reformó los arts. 553 y 579 LECrim (detención y registro inmediato), afirmaba el ‘carácter de constituir un riesgo para el desarrollo de la vida de los ciudadanos por el terror que su actividad creaba’”.

VI bis, Título I del CPmx. En Francia, se le puede encontrar en el artículo 421-2-2, título II, capítulo 1 del libro IV de su ordenamiento penal, definido como: de los crímenes y delitos contra la Nación, el Estado y la paz pública. No obstante, los anteriores ejemplos, considero que el ordenamiento penal argentino insertó inadecuadamente el delito de financiamiento del terrorismo en el título XIII, de los “Delitos contra el orden económico y financiero”<sup>683</sup>, es decir, dentro de los delitos considerados económicos. Dicho delito, como ya se ha mencionado, no deberá ir encaminado a regular el proceso económico, pues sancionar el tráfico de bienes considerados de procedencia ilegal sería como equiparar el financiamiento del terrorismo con el lavado de dinero o blanqueo de capitales.

Pero, al hablar de los delitos de terrorismo y sus derivaciones (integración, financiamiento, colaboración) se debe delimitar y determinar el bien jurídico protegido en cada uno de estos delitos. Las actividades delictivas que financian el terrorismo generalmente son formas de recaudación que se utilizan, mediante determinadas vías, para la consecución de estos recursos. Además de colaboraciones voluntarias de tipo económico; ataques contra la propiedad privada o patrimonio, sean violentos o no; amenazas o secuestros, entre otros, que lesionan bienes jurídicos. Todo esto se complementa con blanqueo de capitales y el financiamiento obtenido por entidades económicas legalmente establecidas. A esto se suman los capitales motivo de blanqueo y hasta la intervención en el marco de la legalidad por medio de entidades legítimamente establecidas.

De lo anterior cabe destacar que, desde la perspectiva teleológica, el fin último de una organización terrorista es justamente alcanzar un fin político, mediante el uso de cualquier medio violento y la generación de terror hacia la población civil<sup>684</sup>. Pero, de la derivación o manifestación concreta de su financiamiento, únicamente representan y se define dicho tipo conforme a la recolección, provisión e incorporación de bienes<sup>685</sup>, traducido en el mantenimiento, supervivencia y éxito de la organización terrorista para lograr dicho fin, pues ninguna organización terrorista puede existir si no cuenta con medios o bienes propios o ajenos que aseguren su estructura y permitan adquirir y renovar su armamento, vehículos, instrumentos de comunicación, que son parte de los cuantiosos gastos inherentes a su actividad (ya sean operativos o de ejecución). Por lo que no

---

<sup>683</sup> N. Guzmán, “El delito del financiamiento del terrorismo...*op. cit.*”, pp. 375-377.

<sup>684</sup> *Infra*. Cap. I, inciso 2.2.

<sup>685</sup> *Infra*. Cap. III, inciso 2.

cabría duda que en torno a un ataque terrorista, y gracias a su estructura mantenida en el tiempo, se lesionan diversos bienes jurídicos como la vida, la integridad física, el patrimonio, las libertades individuales y otros similares; mientras que en el caso de su financiamiento (o sus derivaciones) únicamente se ponen en peligro dichos bienes jurídicos antes y en el momento mismo en que la organización terrorista es beneficiada por un sustento económico (adquisición de bienes) y obviamente se hace latente la amenaza futura de que se logre ejecutar el atentado terrorista (consumación). Pero también, en el caso particular del terrorismo, se sabe que una de las formas de recolección de bienes se lleva a cabo mediante la comisión de delitos, lo que agravaría aún más la connotación del propio financiamiento a diferencia de que la recolección de bienes se haga de manera pacífica y voluntaria. Esto nos lleva a la reflexión que existen distintas formas de ejecutar el delito de financiamiento de terrorismo, lo que para el caso concreto se pensaría en la imposición de la pena correspondiente de acuerdo con el grado de participación, ejecución del hecho delictivo y su peligrosidad. Por ejemplo, existe el delito de robo, el cual se puede ejecutar con violencia o no.

Cuando hablamos que el robo se comete con violencia, se lesionan otros bienes jurídicos como la integridad física o se puede poner en riesgo la vida, no sólo el patrimonio; no deja de ser un apoderamiento ilícito, pues el fin del autor, no es lesionar o matar sino hacerse de alguna cosa con fines de lucro sin consentimiento de quien legalmente puede disponer del bien materia del robo; a decir, hacerse violentamente del objeto de forma ilegítima, lo que acarrea únicamente es agravar el tipo.

No obstante, recordemos que la financiación que el tipo penal de terrorismo conmina con una sanción penal es aquella que se lleva a cabo con la finalidad ya descrita y, en consecuencia, con total independencia del origen lícito o ilícito de los bienes involucrados. El financiamiento del terrorismo pone en peligro el orden público, pues no importa cuál sea el concreto origen de los bienes, lo que sí es el destino de ellos, en cuanto al peligro que representa contar con recursos económicos que permitan a una organización terrorista consumir algún atentado de dicha naturaleza.

Además, sobre dichos bienes jurídicos existe un peligro en común que evidencia que no únicamente es la vida, el patrimonio, las libertades, entre otros, los considerados bienes jurídicos protegidos, sino también existen otros de afectación colectiva, es decir, amenazados en su conjunto,

que a consideración de NSEFUM<sup>686</sup>, son: la “seguridad” y el “orden público”, los cuales prevalecerán sobre los demás bienes jurídicos atacados o menoscabados en un ataque terrorista cuando el ataque a los bienes citados afecten justamente a la seguridad y el orden público. Sin embargo, el debate respecto al bien jurídico protegido en los delitos de terrorismo comienza con las diversas posturas, como la que señala GÓMEZ<sup>687</sup>, en cuanto a que considera a los delitos terroristas como delitos “polivalentes” en el sentido que atentan contra una multiplicidad de bienes jurídicos tutelados que evidentemente persiguen la subversión del orden político constitucional. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en Sentencia del Pleno número 24/2004, de 24 de febrero, precisó que el bien jurídico protegido por la norma penal, conforme a la interpretación doctrinal y jurisprudencial más extendida es la “seguridad ciudadana” (y mediatamente la vida y la integridad física de las personas).<sup>688</sup>

Partiendo de lo anterior, se debe iniciar con una postura clara respecto al bien jurídico protegido en el delito de financiamiento de terrorismo. Primero, es cierto que un ataque terrorista lesiona una diversidad de bienes jurídicos para contravenir “algo” con tintes políticos, que sugiere la alteración del orden público o la subversión del orden político constitucional (por decir, cuando se atacan a servidores públicos o la misma estructura gubernamental). Pero en ese sentido, si redujéramos la protección de bienes jurídicos únicamente a la vida, el patrimonio o la integridad física, no estaríamos frente a la naturaleza misma de lo que corresponde a un *auténtico terrorismo*, sino, por ejemplo, a una simple privación de la vida (homicidio, magnicidio, parricidio, etcétera), conducta que ya se encuentra tipificada como delito en los ordenamientos jurídicos locales, hasta en su categoría de tentativa; o, cuando se pone en peligro la vida, la integridad física o el patrimonio.

Por su parte, JUILLARD<sup>689</sup>, definía el delito de terrorismo como “acto de violencia... que amenaza la vida, la integridad corporal, la salud física o moral o la libertad de las víctimas eventuales consideradas colectivamente”, en el que consideraba el elemento fundamental la cuestión de la colectividad y a la seguridad de ese grupo; que sólo de esta manera podría

---

<sup>686</sup> J. Ebile Nsefum, *El delito de terrorismo. Su concepto*, ed. Montecorvo Madrid, 1985, p. 89, citado en: J. Moral de la Rosa, *Aspectos penales...op. cit.*, p. 163.

<sup>687</sup> J. Gómez Calero, *Delitos de terrorismo*, t. XI, ed. Edersa, Madrid, 1990, p. 269, citado en: J. Moral de la Rosa, *Aspectos penales...op. cit.*, p. 163.

<sup>688</sup> Además, Recurso de Casación del TS no. 396/2004, de fecha 25 de octubre de 2004.

<sup>689</sup> J. Moral de la Rosa, *Aspectos penales...op. cit.*, p. 164; también *vid.*, A. Gil, “La expansión de los delitos de terrorismo...op. cit., pp. 335-339.

entenderse la punición de figuras delictivas que castigan la actividad de personas que sirven a un grupo cuya actividad afectan a la colectividad pero que aún no han producido un resultado lesivo concreto, en el que se adelanta la intervención del Derecho penal a ese momento anterior por la finalidad que se persigue, como sucede en el delito de colaboración con una organización o grupos terroristas, previsto en el CPes en su artículo 577, que castiga las conductas destinadas a recabar o facilitar las actividades o finalidades perseguidas por dichas organizaciones o grupos para la que desempeña su labor.

Ahora, dada la naturaleza misma de las actividades de recolección ilícita de bienes, explicada como financiamiento del terrorismo, cabe mencionar respecto a la protección del patrimonio ya se encuentran contemplados los delitos como robo, hurto y demás infracciones de apoderamiento en los ordenamientos locales, también la destrucción de patrimonio individual o social, por lo que no cabría regular esas conductas de nuevo, sino agregar quizá el componente: “con finalidades de financiamiento”, por decir, cuando se comenten delitos patrimoniales, pero con fines de financiamiento, pero sin que necesariamente el producto (bien) ilícitamente obtenido llegue hasta las arcas de una organización criminal, tal como poco antes de la reforma que entró en vigor del 1 de julio de 2015, disponía en el artículo 575 del CPes que: “Los que con el fin de allegar fondos a las organizaciones o grupos terroristas señalados anteriormente, o con el propósito de favorecer sus finalidades, atentaren contra el patrimonio, serán castigados con la pena superior en grado a la que correspondiere por el delito cometido, sin perjuicio de las que procedan imponer conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente por el acto de colaboración”. Esta reforma, acertadamente modificó dicha norma en lo que ahora establece el artículo 576.3, en el que hace referencia a su apartado 1 (financiamiento), pero cuando la conducta se hubiere llevado a cabo atentando contra el patrimonio, cometiendo extorsión, falsedad documental o mediante la comisión de cualquier otro delito.

Respecto a buscar la salud del sistema económico, limitaría solamente a las actividades ilegales (como sucede en el delito de blanqueo de capitales), dejando de lado las actividades legales empresariales o de caridad de los que se allegan recursos también, tal como ocurría en el CPes antes de la reforma de 22 de junio, mediante LO 5/2010<sup>690</sup>, que incorporaba

---

<sup>690</sup> BOE A 2010-9953. “El artículo 576 bis, que había quedado vacío de contenido tras su derogación por la Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, pasa a ahora a recoger la tipificación expresa del delito de financiamiento de terrorismo, que además se completa, siguiendo la línea normativa trazada en materia de blanqueo de capitales, con la inclusión de la conducta

algunas novedades que daban cumplimiento a las obligaciones legislativas derivadas de la Decisión Marco 2008/919/JAI<sup>691</sup> del CE, que modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI, sobre la lucha contra el terrorismo.<sup>692</sup> Por lo que no cabría duda que el tipo del financiamiento del terrorismo no exige la verificación de las transacciones propias de la economía lícita, lo que sí ocurre en el lavado de dinero. Y aunque se instrumentan negocios jurídicos, no desencadena, por sí mismo, ningún perjuicio sobre las dimensiones económicas o financieras de la comunidad, a menos que se juzguen éstas desde el exclusivo punto de vista del orden legal, en función a efectos acumulativos que no pueden ser imputados a la conducta.<sup>693</sup>

Entonces, primeramente se tiene que seguir con un orden metodológico para determinar los bienes jurídicos protegidos en los delitos de terrorismo, en especial caso a la financiación; es decir, si se trata de bienes jurídicos colectivos y si se trata de delitos de lesión, de peligro en concreto o delitos de peligro abstracto, puesto que de no ser determinado debidamente se podrá caer o presumir en ofensas inexistentes, en el que se inventan bienes jurídicos cada vez que se mencionen los vocablos seguridad, paz pública, bien público, orden público, salud, etcétera.<sup>694</sup>

---

imprudente de los sujetos especialmente obligados a colaborar con la Administración en la prevención de dicha financiación. En realidad, la punición de las conductas de financiamiento ha obtenido respuesta en el texto punitivo español, a través de reglas contenidas en la parte general relativas a la autoría y participación *inter criminis*”.

<sup>691</sup> Se establece en el BOE A 2010-9953, que derivado de la Decisión Marco 2008/919/JAI, se introduce a la LO 5/2010, una profunda reordenación y clarificación del tratamiento penal de las conductas terroristas, incluyendo entre ellas la propia formación, integración o participación en organizaciones o grupos terrorista. Que en atención a la gravedad intrínseca de la actividad terrorista, considerado como la mayor amenaza para el Estado de derecho, así como a la peculiar forma de operar de determinados grupos o células terroristas de relativamente recién desarrollo en el plano internacional, cuyo grado de autonomía constituye precisamente un factor añadido de dificultad para su identificación y desarticulación, se opta por equiparar plenamente el tratamiento punitivo de los grupos terroristas al de las organizaciones propiamente dichas, manteniendo en este punto la misma respuesta penal que hasta ahora había dado la jurisprudencia.

<sup>692</sup> Como menciona José Luis De la Cuesta Arzamendi (“Financiación del terrorismo y responsabilidad...*op. cit.*, pp. 90 y 91), critica la doctrina la referencia por parte del art. 575 a la compatibilidad de la agravación penal establecida con las penas correspondientes al delito de colaboración, tipificado por el art. 576. Se entiende en efecto, que la infracción del principio *ne bis in idem* es clara, “flagrante”: el que la tipificación del acto de colaboración por parte del artículo 575 sea “específica” no debe llevar a olvidar que es en la ejecución del delito patrimonial en los que principalmente se plasma la colaboración puntual potencialmente incardinable en el art. 576, sin que la puesta a disposición de la organización de los fondos obtenidos suponga algo más que el agotamiento del delito cometido y no, por tanto, una nueva infracción penal.

<sup>693</sup> O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas...op. cit.*, p. 161.

<sup>694</sup> Zaffaroni, (*Manual de Derecho Penal...op. cit.*, pp. 374-376) quien menciona que la creación de peligros y por ende, de ofensas artificiales, no sólo pretende presumir ofensas

### **2.1. El Financiamiento del terrorismo como delito de peligro**

Expertos como KUHLEN<sup>695</sup>, exponen la teoría de los tipos de delito. En ésta menciona que el punto de partida de la discusión se situaba hasta hoy en una muy extendida tripartición de los delitos según su grado de merecimiento de pena: delito de lesión, de peligro concreto y de peligro abstracto. La lesión de un concreto bien jurídico supone un injusto mayor que su puesta en peligro, y su concreta puesta en peligro es más merecedora de pena que la puesta en peligro abstracto. En los delitos de peligro se asume que el legislador puede utilizar todas estas categorías, es decir, amenazar con pena no sólo la lesión de ciertos bienes jurídicos, sino también su puesta en peligro.

Ciertamente, la intervención penal contra la financiación del terrorismo es una exigencia de primer orden, tomando en cuenta que un ataque directo contra bienes jurídicos individuales, es merecedor de mayor protección y dada su integración dentro el ámbito terrorista, se convierte en una agresión contra el orden público constitucional, la seguridad ciudadana y la sociedad democrática en su conjunto<sup>696</sup>. El punto de anclaje tradicional de la teoría del bien jurídico apunta al daño que produce la conducta que se identifica exclusivamente con la lesión o el peligro para el bien jurídico que la norma trata de evitar. Además, como menciona ROBLES<sup>697</sup>, el daño también ha sido entendido en un sentido ideal-normativo. Por un lado, se habla del daño psicológico-social o intelectual —que hace referencia a los efectos sociales de la comisión de un delito, particularmente a la producción de inseguridad— y, por el otro, del daño simbólico o normativo que hace referencia a la auto-contradicción normativa que el delito supone para el ciudadano que lo comete.

De ahí, existen razones para suponer que el financiamiento del terrorismo deriva de una fuente de peligro específica, que nace de la

---

inexistentes, sino que inventa y clona bienes jurídicos: a) se inventan bienes jurídicos cada vez que se menciona la seguridad, la paz general, el bien público, etcétera, que son resultado del aseguramiento de todos los bienes jurídicos; b) se clonan bienes jurídicos creando supuestos bienes jurídicos *intermedios* (cuya afectación es lesiva sólo por poner en peligro otros bienes jurídicos, como la falsedad documental), o sea que se tipifica un acto preparatorio de otra tipicidad.

<sup>695</sup> L. Kuhlen, “Bienes jurídicos y nuevos tipos de delito”, en: VV.AA.: *Límites al Derecho penal. Principios operativos en la fundamentación del castigo*, Robles Planas, Ricardo (dir.), ed. Atelier, Barcelona, 2012, pp. 225 y 226.

<sup>696</sup> J. L. De la Cuesta Arizmandi, “Financiación del Terrorismo...*op. cit.*”, p. 86; además, E. Fronza, “Tutela penal anticipada y normativa antiterrorismo... *op. cit.*”, pp. 257 y 258; N. Guzmán, “El delito del financiamiento del terrorismo...*op. cit.*”, pp. 380 y 381.

<sup>697</sup> R. Robles Planas, “Introducción a la edición...*op. cit.*”, p. 27.

potencial ofensiva propia de una sostenida estructura plural y organizada, que cuando se orienta a vulnerar bienes jurídicos, representa un riesgo cierto y permanente sobre dimensiones específicas de las relaciones de interacción o convivencia social, con una probabilidad muy alta de afectar los aspectos objetivos y subjetivos del orden público. La existencia misma de financiación a un grupo terrorista representa una situación de peligro, que aumenta el miedo colectivo, aunque la forma aparentemente no tiene trascendencia cuando se trate de una recaudación de origen lícito (organizaciones benéficas), pero sí lo hace cuando se trata de una recaudación de origen ilícito (secuestro, impuesto revolucionario, robo, extorsión). Esto refleja que la vulneración, por peligro, de otro bien jurídico conforma todas las fases del financiamiento del terrorismo a cada uno de sus elementos; que, en otras palabras, el financiamiento del terrorismo se encuentra dotado de medios ofensivos (delitos previos para recolectar bienes) capaces de poner en peligro el patrimonio, la libertad, la vida o la integridad física de un indeterminado número de personas. Por ello, desde el punto de vista de los aspectos objetivos del orden público, el delito de financiamiento de terrorismo no reclama sobre él efecto lesivo, sino una amenaza potencial sobre segmentos específicos. La amenaza al orden público es en realidad la amenaza a los bienes jurídicos-penales, en función de aterrorizar mediante el uso de la violencia a la población civil para lograr determinados fines políticos. Como señala ROXIN<sup>698</sup>, los delitos de peligro abstracto ven el fin en la protección de bienes jurídicos, en los que se pretende proteger la vida e integridad de las personas puestas en peligro, aunque ello no se exprese directamente en el tipo; es decir, en los delitos de peligro abstracto la peligrosidad típica de una acción es motivo para su penalización, sin que en el caso concreto se haga depender la punibilidad de la producción real de un peligro.

El financiamiento del terrorismo, que contempla reprimir el ingreso de bienes que permiten la supervivencia y mantenimiento del grupo terrorista, representa un delito de peligro abstracto y de comisión dolosa, que no requiere para existir que se produzca un resultado dañoso para la seguridad o el orden público, pues para que se dé la comisión de delito basta la recolección de bienes destinados e ingresados a la organización terrorista.<sup>699</sup> Como se argumenta en la SAN 21/2014 de 29 de mayo, la Decisión Marco 2002/475/JAI, dispone en el artículo 1, con antelación al artículo 2.1. b) del Convenio de las Naciones Unidas para la Represión del

---

<sup>698</sup> C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, pp. 336 y 409.

<sup>699</sup> N. Guzmán, "El delito del financiamiento del terrorismo...op. cit.", pp. 379 y 380.

Financiamiento del Terrorismo, y en la Posición común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre aplicación de medidas específicas en materia de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC), que: “el delito ha de ser cometido con unos de estos fines: intimidar gravemente a una población; obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o bien desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país u organización internacional”.

De ahí es evidente que el financiamiento del terrorismo, como delito que pone en peligro (abstracto) diversos bienes jurídicos, obliga a una interpretación como la expuesta en la STS 977/2012, en la que se menciona que el concepto de banda armada (STC 199/1987) no puede separarse de “elementos terroristas”. De esto refiero sustancialmente, que el financiamiento del terrorismo implica una puesta en peligro, no sólo de los bienes jurídicos protegidos e implícitos en el delito de terrorismo, sino en el ejercicio de los derechos de las personas y en todas aquellas manifestaciones derivadas del terrorismo, tipificadas como delito, como la integración, la colaboración y la apología. Se parte de la premisa de combatir la existencia de las organizaciones terroristas, cortando las fuentes por las que obtienen sus recursos económicos, porque su propia existencia es capaz de generar inseguridad y miedo, tal como se expresa en la STS 977/2012, por el simple hecho de saber que existe y los riesgos letales que representa; entonces estas medidas son necesarias para evitar que se altere el orden y la paz pública.

## **2.2. El bien jurídico protegido en el delito de financiamiento del terrorismo**

Algunos ordenamientos legales locales han dado un especial énfasis al financiamiento del terrorismo al objetivo que persigue una organización terrorista: terror, mediante uso de la violencia desmedida, hacia una población civil, y con fines políticos. Para esto, la mayoría de estos ordenamientos parten de los instrumentos internacionales (principalmente de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU), de los cuales, los Estados y organizaciones internacionales unen esfuerzos para combatir el terrorismo, que consideran una “amenaza a la paz y seguridad internacional”. La antigua Ley española 12/2003 de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, cuya exposición de motivos se refiere al terrorismo como una de las conductas que constituyen mayores agresiones a la paz, a la seguridad y a la

estabilidad de las sociedades democráticas. El legislador consideraba al financiamiento del terrorismo como forma relevante y especial de contribución o derivación del delito de terrorismo. Éste, a su vez es considerado un delito lesivo al orden público<sup>700</sup>, entendido como una forma de atentado político<sup>701</sup>, pues atentar en su contra significa un desafío a la autoridad del Estado.

Conforme han evolucionado y desarrollado los factores productivos como la centralización de la burocracia estatal, los delitos de carácter público se desagregan en torno, a lo que ORSI<sup>702</sup> señala, a tres ámbitos: primero, el de los *atentados políticos*, que comprometen las relaciones de la nación con el extranjero, el sostenimiento del orden público interior, el resguardo de las instituciones, la constitución y las pautas de orden democráticas, entre otros; segundo, el de la *administración*, que comprende los delitos de los funcionarios y que perjudican a diversas ramas del Estado; y, la tercera, el ámbito de la *vida comunitaria o pública*, que abarca el interés colectivo, en forma de bien difundido. Los tres ámbitos reflejan las fases de expansión del sistema represivo: la primera ligada a la represión del disenso político; la segunda, a la consolidación del poder estatal; y la tercera, a la utilización, sin mediación alguna, del control social general.<sup>703</sup>

Con la racionalización moderna enfocada a la especialización, el orden público queda vinculado al campo de la seguridad y la paz pública; al mismo tiempo, esa racionalización tiene una alta capacidad adaptativa que alberga un número creciente de conductas. El término del orden público podrá interpretarse, en extremo, como el sistema jurídico en su

---

<sup>700</sup> N. Guzmán, “El delito del financiamiento del terrorismo...*op. cit.*”, pp. 375-377.

<sup>701</sup> O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas...op. cit.*, pp. 144-149; P. Galain Palermo, “Terrorismo y financiación del terrorismo...*op. cit.*”, pp. 291-293.

<sup>702</sup> O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas...op. cit.*, pp. 147-149.

<sup>703</sup> Gabriel Orsi (*Asociaciones ilícitas...op. cit.*, p. 148) menciona que éste último conjunto de bienes, denominado como “bienes jurídicos de la sociedad”, consistente en el aseguramiento de las pautas necesarias para el desarrollo de la vida social, en los distintos campos – materiales o inmateriales- en los que aquellos se desenvuelven: la utilización libre y pacífica del espacio común, la disposición de los recursos, insumos, suministros, el aseguramiento de las pautas de intercambio y de las condiciones de confianza, etcétera. Los bienes jurídicos de la sociedad se expresan como poder configurador del Estado, por lo que bien puede equipararse a la denominación “orden público”, que Peco cambia de “orden” a “paz pública”; también, P. Galain Palermo, “Terrorismo y financiación del terrorismo...*op. cit.*”, p. 289.

totalidad.<sup>704</sup> En sentido material, un “orden público” se aproxima a un ámbito propio de la “seguridad pública”<sup>705</sup>.

No obstante, de acuerdo con ORSI, se intentó limitar el bien a sus aspectos subjetivos, como sentimiento de tranquilidad y confianza, a modo de opinión o impresión que alberga a los ciudadanos sobre el seguro y pacífico desarrollo de su vida civil. Pero, por otro lado, la manifestación objetiva del orden no puede buscarse en las condiciones materiales de coexistencia; corresponde limitar su extensión a las condiciones esenciales de la propia naturaleza del bien jurídico, que no son otras que aquellas amenazadas por la comisión de delitos. Por tanto, *los delitos que afectan el orden público son esencialmente pluriofensivos*, pues para configurar una alteración del orden público no basta entonces con la perturbación genérica del sentimiento de tranquilidad, sino que también cabrá verificar una situación de peligro generalizado sobre otro bien jurídico.

Como menciona MORAL<sup>706</sup>, la forma de regular y tipificar las conductas terroristas deriva del carácter de estos delitos, pluriofensivos, en el sentido de que junto al bien jurídico individual (vida, libertad, patrimonio), se protege otro bien jurídico más general como es la paz pública y el orden constitucional. No obstante, consideró que tanto los bienes jurídicos “paz pública” y “orden constitucional” caben dentro del bien jurídico “orden público”, puesto que el ataque al “orden público” reclama una alteración significativa tanto de las relaciones sociales indispensables para la vida en común, como en la confianza general en el seguro y pacífico desarrollo de la vida civil. Además, no se puede dejar pasar que dentro del ámbito de afectación del delito de terrorismo y sus derivaciones, aunado a los bienes jurídicos como la vida y la integridad física de las personas, se produce un requisito subjetivo específico propio de dicha figura que es la persecución de un fin político (alterar o mantener el orden constitucional) mediante la generación de *terror sobre la población* a través del uso de la violencia. En este caso, representa la intimidación pública que va más allá de la mera pérdida de la confianza, indicando un avance ulterior sobre otro bien jurídico de naturaleza individual propio de los delitos contra la libertad.<sup>707</sup>

---

<sup>704</sup> En dicho término, menciona Gabriel Orsi (*Asociaciones ilícitas...op. cit.*, p.149) que “orden público” puede confundirse con el “orden jurídico público”, en tanto que conjunto de instituciones normativas fundamentales, de carácter constitucional, capaces de aflorar en todas las ramas del Derecho.

<sup>705</sup> N. Guzmán, “El delito del financiamiento del terrorismo...op. cit.”, p. 377.

<sup>706</sup> J. Moral de la Rosa, *Aspectos penales...op. cit.*, p. 195.

<sup>707</sup> O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas...op. cit.*, p.157.

### 3. El delito del financiamiento del terrorismo como figura autónoma

El Convenio de la ONU para la represión de la financiación del terrorismo de 1999, así como la Resolución del Consejo de las Naciones Unidas 1373, obligan a los Estados parte a tipificar en los ordenamientos locales la figura del financiamiento del terrorismo, así también se exige en la Recomendación 5 del GAFI y en la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de 13 de junio, sobre la lucha contra el terrorismo<sup>708</sup>, modificada luego por la Decisión Marco 2008/919/JAI, principalmente. A partir de estos instrumentos internacionales se resuelve adoptar, además, medidas y criterios internacionales tendientes a garantizar una cooperación internacional eficaz entre autoridades policiales, judiciales y administrativas en la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Esto lleva a una reorientación de la política criminal internacional vinculada al tratamiento jurídico sobre los recursos con los que cuenta una organización terrorista y cómo llegan hasta ellos.

El Convenio de 1999 (ratificado por España el 1 de abril de 2002)<sup>709</sup> por primera vez responde a una gran preocupación internacional, que se agrava aún más después del año 2001, respecto a los recursos económicos con los que las organizaciones terroristas cuentan para su supervivencia y mantenimiento como grupo, y obviamente para sufragar todos sus gastos operativos que permiten alcanzar sus fines. Es por ello que de acuerdo con el apartado primero del artículo 2, se establece la necesidad de fincar responsabilidad penal a quien por medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer actos terroristas.

Al Convenio de 1999 le siguió la Recomendación del Consejo de Seguridad 1373, que obliga a adoptar determinadas medidas con la finalidad de prevenir y reprimir la financiación de los actos terroristas e insiste en sancionar penalmente la provisión o recaudación de fondos para perpetrar actos terroristas y define tal conducta en parecidos términos a los empleados por el Convenio.

Mientras tanto la UE, hace lo propio, en cuanto a que en la Decisión Marco 2002/475/JAI encuentra una aproximación al delito de financiamiento del terrorismo al referirse a la participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o

---

<sup>708</sup> DOCE, de 22 de junio de 2002; también, J. L. De la Cuesta Arzamendi, "Financiación del terrorismo...*op. cit.*", pp. 107 y 114.

<sup>709</sup> BOE, de 23 de mayo de 2002; *vid.*, STS 659/2012, de 26 de julio.

medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista. Esta conducta se asemeja bastante al delito de colaboración con organización o grupo terrorista que contempla los artículos 575.3 y 577 del CPes, y que idéntica previsión se contiene respecto de la participación del delito (art. 3), así como de la tentativa (art. 4).

A diferencia de la Decisión Marco 2002/475/JAI, la Directiva (UE) 2018/843 del PE y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, no establece la obligación de sancionar penalmente tales comportamientos, pero sí impone determinadas medidas orientadas a la prevención de dichas conductas y a definir los elementos de la figura criminal del financiamiento de terrorismo como figura autónoma.

No cabe duda que las redacciones típicas del precepto son casi coincidentes con el vertido en el artículo 2.1. del Convenio de las Naciones Unidas de 1999. España no fue la excepción, ya que desde el derogado artículo 576 bis (LO 2/2005 de 22 de junio), hasta el vigente artículo 576 del CPes se vuelve a observar lo mismo, pues da cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos anteriormente. El artículo 576, también, pasó a recoger la tipificación expresa del financiamiento del terrorismo, de conformidad por la Decisión Marco 2008/919/JAI, que además se complementa siguiendo la línea trazada por el blanqueo de capitales, con la inclusión de las formas dolosas de comisión de delito, como la omisión de los deberes emanados de la normativa de blanqueo de capitales y prevención de dicha financiación.

Evidentemente, se demuestra a través de dichos instrumentos que la redacción del tipo de financiamiento de terrorismo recoge los elementos esenciales, a criterio de la comunidad internacional y de la política criminal imperante para luchar contra el terrorismo, a efecto de intentar establecer una figura única y autónoma que encaje dentro de la mayoría de los sistemas jurídicos más representativos de los países democráticos. Lo que se pretende es crear un tipo homogéneo que facilite la cooperación internacional entre los países firmantes de dichos ordenamientos supranacionales. Es decir, la conducta típica se describe haciendo uso de idénticos verbos que los empleados inicialmente por el Convenio, como “proveer”, “recolectar”, “recabar” o cualquier otro verbo relacionado, que también aparecen en las Directivas. Los textos normativos presentan un común denominador: la aportación de fondos. Esta integra el tipo con

independencia del medio empleado, ya sea directa o indirectamente. Aunado a lo anterior, cabe otra exigencia, tanto en el Convenio como en el resto de los ordenamientos, que es la de hacerse con una finalidad ilícita y deliberada.

Así mismo, se advierte en la financiación que el tipo conmina con una sanción penal en aquella que se lleva con la finalidad de financiar, con total independencia del origen lícito o ilícito de los bienes involucrados, y únicamente queda fuera del ámbito de lo punible cuando queda amparada por alguna causa de justificación.

Por tanto, como se puede deducir de los instrumentos internacionales que la finalidad perseguida por quien realice la conducta típica, deberá referirse únicamente a la financiación de las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas. Mas a diferencia de los instrumentos internacionales mencionados, se contempla en el CPes como un tipo distinto y autónomo a la promoción, constitución, dirección, colaboración o contribución en organización o grupo terrorista, puesto que se pretende con la criminalización del financiamiento privar a tales organizaciones de su fuente de recursos o bienes, lo cual constituye un importante obstáculo para que se lleven a cabo las actividades delictivas propias del terrorismo.<sup>710</sup> La idea de castigar la financiación del terrorismo, como delito autónomo y en cualquier grado de culpabilidad de los sujetos intervinientes, no requiere la necesidad de vincularlo con un delito precedente (robo, fraude, secuestro, extorsión), como en el caso del blanqueo, o con la comisión de un posterior ataque terrorista en concreto, ni siquiera es necesario acreditar si el sujeto financiador se dedica exclusivamente a esta actividad como integrante en una organización o grupo terrorista, como lo plantea el artículo 570 bis, o conforme al artículo 577 del CPes, como figura de colaboración.

---

<sup>710</sup> Como se menciona en el Manual para la Redacción de Leyes para la Represión del Financiamiento del Terrorismo del Fondo Monetario Internacional (pp. 52 y 53), algunos países han establecido que el delito del financiamiento del terrorismo forma parte del delito de asistencia o incitación a la comisión de actos terroristas, o asociación para cometer ese tipo de actos. No obstante, en contraste con la noción de asistencia e incitación, el Convenio (de la ONU de 1999) no requiere que el acto terrorista que se pretendía financiar mediante los fondos se consuma, ni aún en grado de tentativa. Basta que el supuesto perpetrador haya tenido la intención de que los fondos se usaran para financiar actos terroristas, o que supiera que se usarían a tales fines. Por lo tanto, el delito del financiamiento del terrorismo es separado e independiente de los delitos de terrorismo. Por el contrario, en la mayoría de las jurisdicciones, los delitos de asistencia e incitación sólo se configuran cuando el delito principal se consuma, por lo menos en grado de tentativa, condición que no se observa en la definición del Convenio.

Bajo el respeto al principio de la debida taxatividad y de legalidad<sup>711</sup> es importante determinar las diferencias y limitantes entre las diversas figuras que envuelven los delitos de terrorismo, cuando se trata de pertenencia, integración, cooperación o colaboración a un grupo terrorista. Ciertamente, como se plantea en el CPes, así como en otros ordenamientos penales, tales como el *US Code*, por ejemplo, se tipifican figuras que describen una serie de supuestos relacionados a la pertenencia, integración, cooperación y sobre todo a la colaboración con dichos grupos. Esto implica problemas de interpretación respecto al financiamiento del terrorismo, lo cual, como se ha expuesto, ventila en esencia diferentes pretensiones en cuanto al verdadero contexto económico que permite la existencia de grupos criminales de carácter terrorista. Es por lo que se tratará las diferentes hipótesis normativas que envuelve el fenómeno terrorista con énfasis en la legislación penal española.

### **3.1. Pertenencia<sup>712</sup> o integración<sup>713</sup> a organización o grupos terroristas en el ordenamiento español**

España, en resumidas cuentas, ha afrontado históricamente el fenómeno del terrorismo contemporáneo principalmente mediante dos disposiciones legales: una de ellas, el CP de 1944, vigente hasta 1971, y la otra, el decreto de 21 de septiembre de 1960.<sup>714</sup> En esencia, es el CP de 1944 que incluye por primera vez el término de “terrorismo”, recogida en la sección segunda del capítulo XII del título III (Delitos contra la seguridad interior del Estado). En el artículo 260 se tipifican como delito de terrorismo tres bloques de actos violentos: el primero, la ejecución de actos encaminados a la destrucción de una serie de edificios, dependencias, obras, etcétera (y otras construcciones análogas destinadas al servicio público), minas, polvorines, depósitos de gasolina, naves, aeronaves y aeroplanos; segundo, la ejecución de actos encaminados a provocar incendios, emplear sustancias explosivas, inflamables, asfixiantes y otras

---

<sup>711</sup> Como mencionan Juan Bustos y Hernán Hormazábal (*Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, pp. 81, 82 y 83), el principio de legalidad está en relación con todo el sistema penal en su conjunto. Cada momento en la dinámica penal, ya sea de la creación de la norma o ya sea de aplicación y de ejecución de la norma, debe ser formalizado por medio de la ley.

<sup>712</sup> De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, pertenencia significa el hecho o circunstancia de formar parte de un conjunto, como una clase, un grupo, una comunidad, una institución, etc.

<sup>713</sup> En cuanto a integración, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, significa acción y efecto de integrar o integrarse. A su vez, integrar significa hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo.

<sup>714</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo, aspectos criminológicos...op. cit.*, p. 195.

homicidas; y, tercera, la ejecución de actos encaminados a causar catástrofes ferroviarias, naufragios u otros hechos análogos.<sup>715</sup> Como ya se ha dicho antes, y como en diversos ordenamientos jurídicos locales e internacionales, también se enlistan una serie de actividades que conforman el delito de terrorismo, que además se considera, violentan la seguridad del Estado o alteran el orden público.

A su vez, el artículo 261 previó otro supuesto del delito de terrorismo, consistente en la realización de los hechos del artículo anterior cuando se ejecuten contra bienes, dependencias u obras militares, materiales de guerra u objetos destinados a la defensa nacional. Denotando durante dicho período (años cuarentas) la falta de elementos que conforman a lo que corresponde el delito de terrorismo contemporáneo; como dice QUINTANO<sup>716</sup>, se trata de una forma de “sabotaje militar”, que podría constituir una amenaza a la seguridad del Estado. Una tercera hipótesis del artículo 262 se constituye en la base de dos supuestos: el primero, la utilización de sustancias explosivas o inflamables, o de armas susceptibles de causar normalmente daño grave a la vida o a la integridad de las personas, entre otros; y, el elemento finalista<sup>717</sup> que es el propósito de atemorizar a los habitantes de una población o a sectores determinados de la misma, o de realizar venganzas o represalias de carácter social o político. Por último, el artículo 263, establecía una nueva modalidad del delito de terrorismo consistente en la amenaza de causar algún mal de los descritos en los artículos precedentes y el artículo 264 en el que se tipifica la tenencia de explosivos.

En 1970, mediante Ley 44/1971, con el afán de combatir a la organización vasca ETA se incorpora la figura de asociación ilícita y su pertenencia en el CP. En 1975, mediante Decreto-Ley 10/1975, se amplía el catálogo de conductas terroristas como consecuencia del aumento de la actividad de organizaciones terroristas, grupos o individuos que preconizan la violencia como instrumento de sus propósitos políticos o de sus impulsos antisociales, y de los brotes de terrorismo brutal e inhumano aparecidos en los últimos tiempos. En este Decreto, entre otras ampliaciones al delito, en lo que interesa, se elevan a su grado máximo las penas previstas para el delito de asociación ilícita en los supuestos de “grupos u organizaciones comunistas, anarquistas y separatistas”. Además, se tipifica por primera vez

---

<sup>715</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo, aspectos criminológicos...op. cit.*, p. 196.

<sup>716</sup> *Ibid.*

<sup>717</sup> Procedente de la republicana Ley de 11 de octubre de 1934, modificada en 1935 por la Ley de 20 de junio.

una serie de actos, considerados por un sector de la doctrina, como actos de colaboración o actos de soporte a la organización, ya sea para la supervivencia de la organización o para facilitar la comisión de actos violentos. Después se incorporarán dichos preceptos al CPes, unos como figuras autónomas, otras como actos de colaboración (alojamiento, transporte, información). Cabe agregar que también la apología se tipifica por primera vez.

Después de la muerte del dictador Francisco Franco y la aprobación de la Constitución de 1978, se percibe que el terrorismo es más agresivo y latente que en el período anterior.<sup>718</sup> La primera de las normas antiterroristas fue el Decreto-Ley 2/1976, de 18 de febrero, en donde ya se encuentran contemplados prácticamente todos los elementos de la actividad terrorista, pues además de mencionarse los grupos organizados armados, también se diferencia entre finalidades inmediatas (el ataque al orden constitucional) y finalidades mediatas (la producción de una situación de alarma o grave alteración al orden público)<sup>719</sup>. Posteriormente, en la LO 3/1988 se tipifica al terrorismo como actividad delictiva procedente de personas integradas en grupo armado y organizado. Recoge el delito de pertenencia a asociación ilícita (art. 174.3) u organización terrorista, haciendo referencia a un grupo dotado de permanencia definida, que tiene la finalidad de subvertir la seguridad del Estado y representan un peligro para los bienes jurídicos más básicos (vida, integridad y salud).

El capítulo VII, denominado “De las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo”, del CPes, establece en la sección 1ª (De las organizaciones y grupos terroristas) y en la sección 2ª (De los delitos de terrorismo), distintas hipótesis delictivas, en cuanto a la pertenencia, integración o colaboración a organización o grupo terrorista, entre otros supuestos, desde su artículo 571 al 580. Estos últimos preceptos, que se recogen en virtud de la LO 2/2015 de 30 de marzo, advierten sobre una nueva forma de criminalidad que se caracteriza por una gran disponibilidad de diversos medios financieros destinados a sufragar las actividades ilícitas, tanto las realizadas en el ámbito nacional como en el internacional.

Es evidente que el financiamiento del terrorismo es una clara especificación del más amplio delito de colaboración a una organización terrorista, más no necesariamente respecto a su pertenencia o integración. La respuesta debe venir dada por cómo se configure el delito de

---

<sup>718</sup> J. García San Pedro, *Terrorismo, aspectos criminológicos...op. cit.*, p. 216.

<sup>719</sup> J. García San Pedro *Terrorismo, aspectos criminológicos...op. cit.*, p. 218.

financiación del terrorismo<sup>720</sup>. Por tal razón, el problema estriba en decidir cuándo la conducta puede integrar el delito de pertenencia o integración y en qué casos, por el contrario, debe considerarse como un acto meramente accesorio o de simple grado de participación<sup>721</sup>.

En la actual legislación penal española, el punto de partida para este análisis, se observa en el artículo 572 en cuanto a la pertenencia o integración de estas organizaciones mediante condiciones como promover, constituir, organizar o dirigir una organización o grupo terrorista, así como participar activamente en estas, o formar parte.

El CPes en el artículo 571 cataloga una organización o grupo terrorista de acuerdo con los fines que persiguen, que en este caso son cometer delitos de terrorismo (tipificados en la sección 2ª “De los delitos de terrorismo”).

La doctrina jurisprudencial precisa (SAN 16/2014, de 14 de abril) que para que se esté ante la presencia del delito de integración en organización terrorista o banda armada, son necesarios los siguientes requisitos:

- 1) Como sustrato primario, la existencia de una propia banda armada u organización terrorista, que exige pluralidad de personas, existencia de unos vínculos y el establecimiento de relaciones de cierta jerarquía y subordinación; tal organización tendrá como finalidad acciones violentas contra personas y cosas, con el objetivo de pervertir el orden democrático-constitucional, en definitiva: actuar con una finalidad política, de modo criminal; su estructura será compleja, pues sus componentes pueden abarcar diversas facetas o actuaciones (informativas, ejecutivas u operativas en cualquier orden, para la consecución de sus fines, uno de cuyos componentes será la comisión delictiva indiscriminada, con objeto de coaccionar socialmente para la imposición de sus objetivos finales).
- 2) Como sustrato objetivo, tal permanencia a una organización terrorista o integración requiere un carácter más o menos permanente, pero nunca episódico, lo que, a su vez, exige participar en sus fines, aceptar el resultado de sus actos y eventualmente realizar actos de colaboración que, por razón de su integración, se convierten en actividades que coadyuvan en la finalidad que persigue el grupo.

---

<sup>720</sup> J. L. González Cussac y C. Vitales Rodríguez, “El nuevo delito de financiación...*op. cit.*”, p. 190.

<sup>721</sup> A. Gil, “La expansión de los delitos de terrorismo...*op. cit.*”, pp. 344-348.

Sin embargo, es el artículo 571 el que unifica el criterio de pertenencia o integración a un grupo u organización terrorista, sin importar las características que la determinan como tal, sea grupo u organización criminal; lo que interesa es dicha reunión de personas para cometer delitos de terrorismo establecidos en el artículo 573.

La STS 290/10 de 31 de marzo (caso *Jarrai-Haika-Segi*), citando la STS 480/09 de 22 de mayo, señala que cuando algunas organizaciones políticas aparentemente son independientes, en realidad funcionan siguiendo las consignas impuestas por la organización terrorista, dirigidas por personas designadas o ya pertenecientes a la organización terrorista y son alimentadas, material o intelectualmente desde ella; además, la “organización independiente” le sirve como apoyo y complemento para el logro de sus fines a través de actos violentos; de esta manera, se puede afirmar que la organización política es sólo una extensión de la organización terrorista, aunque sus miembros no hayan participado directamente en ningún acto violento, o bien constituyen una organización terrorista separada, pero dependiente de ella.

De lo anterior, podemos destacar que al momento de configurar el delito de financiación del terrorismo no es necesario identificar si aquellos que participan en financiamiento integran o pertenecen a la organización. Es claro que el terrorismo, especialmente el internacional, depende de la financiación (la recolección y provisión) para llevar a cabo sus actividades, esto hace más importante la investigación sobre el destino de los recursos, justamente de una organización terrorista. De ahí la autonomía y diferencia del delito de financiamiento del terrorismo con otras figuras como la integración o pertenencia a grupo, organización o banda armada.

### **3.2. Colaboración con organización o grupos terroristas en el ordenamiento español**

La reforma de 2015 (mediante LO 2/2015<sup>722</sup>) ha traído modificaciones importantes respecto a la anterior legislación en cuanto a la colaboración con organización o grupo terrorista, pues se advierte que se incorporan nuevos preceptos al conjunto de normas penales que quieren dar respuesta a la financiación del terrorismo. Antes de dicha reforma, el juzgador tenía que acudir a los artículos 575 (atentados al patrimonio para allegar fondos a los grupos terroristas), 576 (colaboración con banda armada) y en su caso a las conductas comunes como las amenazas condicionales<sup>723</sup>. Ahora, el

---

<sup>722</sup> BOE, de 30 de marzo de 2015.

<sup>723</sup> *Vid.*, STS 659/2012, de 26 de julio.

artículo 577 del CPes recoge la tipificación y sanción de las formas de colaboración con organizaciones, grupo o elementos terroristas, o que estén dirigidos a cometer un delito de terrorismo; además, en el párrafo segundo del artículo 577 describe los actos de colaboración<sup>724</sup>, y cierra con una fórmula general de colaboración referida específicamente a las acciones de captación, adoctrinamiento o adiestramiento al servicio de organizaciones o fines terroristas, agravando la pena cuando se dirige a menores, a personas necesitadas de especial protección o a mujeres víctimas de trata, y que contempla un nuevo reto interpretativo en relación al relativamente nuevo artículo 576.<sup>725</sup>

El artículo 576 obedece al compromiso internacional de combatir con intensidad el terrorismo cegando sus fuentes económicas, no a recabar o facilitar cualquier acto de colaboración con las actividades o finalidades propias de una organización terrorista. Es decir, como tantas veces se ha dicho, la obtención de fondos es para dichas organizaciones una necesidad vital, pero esta actividad se diferencia de los actos de colaboración (mismos que se encuentran descritos en el artículo 577). Invocando la STS del 26 de julio de 2012, a diferencia del artículo 576, el delito de colaboración terrorista impide que la actividad terrorista sea facilitada por terceros ajenos a la organización. Se criminaliza tanto el favorecimiento de alguna de sus actividades delictivas como el del propio funcionamiento de la organización. Ni siquiera se exige que la aportación prestada sea efectivamente aprovechada, basta con que la ayuda (provisión de fondos)

---

<sup>724</sup> Artículo 577.2 del CPes, que menciona: “Son actos de colaboración la información o vigilancia de personas, bienes o instalaciones; la construcción, el acondicionamiento, la cesión o la utilización de alojamientos o depósitos; la ocultación, acogimiento o traslado de personas, la organización la práctica de entrenamiento o la asistencia a ellas, la prestación de servicios tecnológicos, y cualquier otra forma equivalente de cooperación o ayuda a las actividades de las organizaciones o grupos terroristas, grupos o personas a que refiere el párrafo anterior”. Cabe señalar que, como Francisco Muñoz Conde (*Derecho penal. Parte especial*, 19 edición, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p., 847) lo expone: “la STS de 24 de enero de 1992 consideró como un acto de colaboración la redacción de un manual de instrucciones sobre preparación de explosivos, y la STS 2/1997, de 29 de noviembre, la decisión acordada por los miembros de la Mesa Nacional de Herri Batasuna de exhibir un vídeo propagandístico de la banda terrorista ETA. La equiparación de conductas tan dispares bajo el mismo concepto de colaboración da que pesar sobre la inconstitucionalidad del precepto por infracción del principio de proporcionalidad, pero también por la propia redacción del mismo (cualquier acto de colaboración..., cualquier otra forma equivalente de cooperación) que, como en otros lugares del Código donde se emplea la misma o parecida fórmula de tipificación de la conducta delictiva (cfr. arts. 301,1, 368), deja malparado el principio de seguridad y certeza jurídica característico del principio de legalidad de los delitos y las penas consagradas en el art. 25,1 de la CE”.

<sup>725</sup> V. M. Macías Carlo, “Problemas concursales y delimitación del delito de financiamiento del terrorismo”, en: VV.AA., *Financiación del terrorismo...op. cit.*, pp. 117-122.

se ponga a disposición de la organización, aunque ésta no llegue a emplearla.<sup>726</sup> Si la colaboración se traduce en algún delito concreto contra la vida, la integridad, la libertad o el patrimonio, el sujeto colaborador será castigado como coautor o cómplice de esos delitos, si llegan a ejecutarse. Pues realmente la esencia del delito de colaboración con organización o grupo terrorista versa en poner a su disposición, conociendo sus métodos, determinadas informaciones, bienes o instalaciones, infraestructura o servicios de cualquier tipo que cualquier tipo de organización obtendría difícilmente sin ayuda externa, prestada por quienes, sin pertenecer a ella, le aportan su voluntad de colaboración.<sup>727</sup>

Como bien señala MACÍAS<sup>728</sup>:

“Una atenta interpretación de los vigentes arts. 576 y 577 CP apunta a que, pese a que a regla de la especialidad pueda seguir entrando en juego en algunos casos, no podemos considerar que la financiación del terrorismo es siempre un mero tipo específico de la colaboración con el terrorismo, como tampoco que este absorbe por completo a aquel, y ello, sobre todo, porque si bien ambas conductas implican un favorecimiento de la actividad terrorista, sus respectivos ámbitos de aplicación no abarcan ninguno por completo al otro”.

La colaboración debe estar relacionada con las actividades y finalidades de la organización o grupo terrorista y favorecer materialmente, y no sólo ideológicamente, estas actividades. No es punible el mero apoyo o respaldo moral, sino que se precisa una actuación de colaboración en las actividades delictivas de la organización, siempre que no llegue a alcanzar el rango de pertenencia a la asociación terrorista (el sujeto activo sólo puede serlo aquella persona que no pertenece a la organización)<sup>729</sup>.

Entonces, cuando se trata de colaboración, es indispensable identificar, si el sujeto activo pertenece o no a una organización terrorista, puesto que para que sea penalizada dicha figura, la colaboración tendrá que ser realizada por persona ajena a la organización. En este sentido el delito de financiamiento de terrorismo, no exige en su tipo la integración o

---

<sup>726</sup> *Ibíd.*

<sup>727</sup> SAN 2/2104, de 3 de febrero.

<sup>728</sup> V. M. Macías Carlo, “Problemas concursales y delimitación del delito de financiamiento del terrorismo”, en: VV.AA., *Financiación del terrorismo...op. cit.*, p. 121.

<sup>729</sup> J. L. De la Cuesta Arzamendi, “Financiación del terrorismo...op. cit.”, p. 95.

pertenencia de los recolectores de bienes a una organización terrorista para comprobar la hipótesis penal.

Lo anterior no sucede con el artículo 576, en cuanto a la integración o pertenencia en grupo u organización terrorista, por contemplarse en este artículo únicamente conductas de financiación del terrorismo, resultando ahora irrelevante si la aportación económica la realiza o no una persona que sea parte de una organización terrorista.<sup>730</sup> Mientras tanto que, de acuerdo con el pronunciamiento emitido mediante STS 659/2012 de 26 de julio, se entiende que tipificar el delito de financiamiento del terrorismo obedece al compromiso internacional de combatir con intensidad a las organizaciones terroristas cegando sus fuentes económicas. Las organizaciones terroristas precisan recursos para cumplir sus objetivos. Sin allegar medios económicos están condenados a su desaparición, la obtención de fondos es para ellas una necesidad primordial. De ahí que en las estrategias contra el terrorismo haya de ocupar un papel primordial, cada vez más potenciado en los instrumentos internacionales, el *bloqueo* de su financiación.

Las necesidades financieras de las organizaciones terroristas son tanto operativas (gastos de planificación y ejecución de los ataques terroristas, lo que no representa la mayor parte de su presupuesto); como organizativas que reclaman más recursos (adquisición de armamento, logística, atención de gastos de los integrantes). En ese sentido y en cuanto al texto normativo, el artículo 576 desdobra el contenido en cuanto al verdadero propósito de combatir las finanzas de cualquier organización terrorista, según las tendencias actuales del fenómeno terrorista, puesto que como se ha expuesto en este trabajo de investigación, y conforme a la STS 608/2013, de 17 de julio, precisa que “el terrorismo no es, ni puede ser, un fenómeno estático sino que se amplía y se diversifica de manera paulatina y constante, en un amplio abanico de actividades, por lo que el legislador penal democrático en la respuesta obligada a este fenómeno complejo ha de ir ampliando también el espacio penal de los

---

<sup>730</sup> *Vid.*, SAN 59/2013, de 16 de octubre. La resolución señala que, para distinguir la integración de la colaboración, como viene señalando la jurisprudencia del TS de 8 de julio de 2010, debe tenerse en cuenta que los integrantes son los miembros activos, las personas que intervienen activamente en la realización de acciones delictivas que constituyen la finalidad de la organización. Pero esta intervención no equivale a la autoría de dichos delitos, pues es posible apreciar la pertenencia a la organización como integrante cuando se desempeñan otras funciones diferentes como consecuencia del reparto de cometidos propio de cualquier organización. Los integrantes tienen vínculos estables y permanentes con la organización, estando sometidos a su disciplina, a diferencia de los colaboradores, que no mantienen estos tipos de vínculos, sino una actividad puntual y ocasional.

comportamientos que objetivamente han de ser considerados terroristas y la propia jurisprudencia ha de seguir esta evolución y acomodarse en su interpretación a esta realidad social del tiempo en que aquellos preceptos penales han de ser aplicados”.

Es por lo que la configuración del delito de financiamiento del terrorismo, como figura autónoma, deriva de la importancia de la acción castigada, ya que supone la forma de mantenimiento de los grupos u organizaciones terroristas y facilita, por tanto, la continuidad en la comisión de hechos delictivos. Entonces, no se exige que el sujeto activo sea integrante o colaborador de banda armada, grupo u organización terrorista, siendo suficiente la voluntad del mismo la de recolectar bienes para dichos grupos.<sup>731</sup> Lo importante es acreditar la vinculación de las organizaciones terroristas con los procesos de financiamiento, sea hecha por integrantes o no del grupo de naturaleza terrorista.

---

<sup>731</sup> J. Moral de la Rosa, “Financiación del terrorismo...*op. cit.*”, p. 276.

## Capítulo VI. Configuración del delito de financiamiento de terrorismo

### 1. La norma jurídica-penal, algunos aspectos preliminares en cuanto a los delitos de terrorismo

Las normas penales que conforman el orden jurídico se refieren a la conductas que más gravemente atacan a la convivencia humana, que por tal razón son sancionadas con el medio más severo que dispone el aparato represivo del Estado: la pena.<sup>732</sup> Es por lo que constituye también, desde el enfoque sociológico, un sistema de expectativas en el que se espera que no se realice la conducta en ella prohibida y se espera también que, si se realiza, se reaccione con la pena prevista en la norma.<sup>733</sup> Entonces, una vez legitimada la prohibición debe procederse a conformar el concepto material del delito. Se trata de la selección de normas que van a resultar jurídico-penalmente garantizadas, en el ámbito propio de la ley penal.

Parte de la presión para realizar tipos penales, sobre todo autónomos, para el fenómeno criminal en estudio provienen del Convenio Internacional para la Prevención de la Financiación del Terrorismo de las Naciones Unidas de 1999, en el que se establecen, en lo particular, como obligaciones para los Estados parte: tipificar los delitos, establecer la responsabilidad penal, civil o administrativa a las entidades que formen parte, excluir cualquier tipo de justificación para la financiación, establecer jurisdicción respecto de esta conducta, establecer mecanismos de incautación o congelamiento de recursos, establecimiento de mecanismos para detección de sospechosos, y aplicar métodos especiales por parte de entidades bancarias, financieras y de cooperación internacional.

Para lograr la tipificación, en este convenio se pide contemplar: que cualquier persona que realice actividad directa o indirecta, ilícita y deliberadamente para proveer o recolectar fondos (es decir, muebles, inmuebles, documentos; prácticamente cualquier bien que conlleve un valor implícito) con la intención o conocimiento de que serán utilizados para cometer actos de terrorismo, aunque no se hayan utilizado para cometer el delito, o que participe la persona como cómplice, organizador del mismo, en la contribución de un grupo de personas (siempre y cuando

---

<sup>732</sup> F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal. Parte General*, ed. Tirant lo Blanch, México, 2012, p. 33.

<sup>733</sup> F. Muñoz Conde, *Derecho Penal y Control Social...op. cit.*, p. 25; Al sancionar una conducta, el legislador la está valorando negativamente, prohibiéndola y esperando con ello que los ciudadanos se abstengan a realizarla (F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 42).

la voluntad vaya a realizar el acto) o que se tenga el conocimiento de la intención para cometer el acto.

Por lo tanto, conociendo los requisitos del convenio, los países deben sancionar el carácter doloso del acto (es decir, que se debe calificar el conocimiento de la finalidad y la intención de participar, aunque no se dice cómo comprobar el conocimiento); el elemento sustancial de provisión o recolección de fondos para llevar a cabo un acto terrorista que cuente con los tres elementos (aunque se dice que debe sancionarse también a quien recolecte o provea fondos aunque los bienes no sean utilizados); y que debe castigarse también la complicidad, el encubrimiento al respecto del hecho, la contribución al hecho, el conocimiento del mismo y la tentativa, es decir, todos los participantes deben ser sancionados por este delito por el sólo hecho de saberlo. Finalmente, y es muy importante remarcarlo, cuando el delito sea cometido en un solo Estado, por un natural de ese Estado, el convenio no tiene aplicación, y si el delito es cometido por una entidad jurídica no es necesario que reciba sólo sanción penal, sino que puede ser también civil o administrativa.

Se puede advertir en este Convenio la ideología del *Common Law*, y especialmente de los EE.UU., sobre el tema y la influencia de este sobre los países de escuela romanista legalista y de países con poca vocación empresarial, lo que sin duda influye sobre estas propuestas. La tradición (o sistema jurídico) del *Common Law* se distingue de la tradición romanista (o romanista legalista) por la manera en la que las conductas son reguladas en los cuerpos normativos. La escuela del *Common Law* contempla sanciones a conductas delictivas que no estén expresamente tipificadas, contraviniendo abiertamente la tradición romanista legalista y el principio de *nullum crimen sine lege*<sup>734</sup>, lo que da pie a una posible violación de garantías penales. Este criterio se fortalece con base en la aplicación e interpretación de los “precedentes”, esto es, tomar como ejemplo casos similares y con ellos interpretar y aplicar la ley; en la tradición romanista, esto sólo es posible para una interpretación, pero nunca la aplicación<sup>735</sup>. Esto implica que, en los países con tradición romanista, tiene que haber por lo menos un acto que no pueda ser juzgado ante la falta de una ley, a menos que los legisladores puedan prever todas las conductas que puedan considerarse como delitos, y todas sus variaciones, lo que es a todas luces prácticamente casi imposible. Tomar el riesgo de tipificar conductas que no

---

<sup>734</sup> C. Roxin, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 140; así mismo, F. Muñoz Conde, *Teoría General del Delito*, 2ª edición, ed. Temis, Bogotá, 2002, p. 1.; también *vid.*, K. Ambos y A. Timmermann, “Terrorismo y Derecho Internacional Consuetudinario...*op. cit.*”, pp. 27 y 28.

<sup>735</sup> *Vid.*, C. Sirvent Gutiérrez, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, ed. Porrúa, México, 2005.

se presentan con frecuencia en estos Estados traería como consecuencia incrementar el volumen de los cuerpos normativos con leyes inaplicables y por consiguiente una obstaculización de la justicia.

El concepto de terrorismo —como se ha comentado a lo largo de estas reflexiones— ni es estándar, ni ha convenido por el momento su homologación con otros Estados. Más aún, en los textos de historia del terrorismo poco énfasis se ha puesto al tema del financiamiento; es decir, lo que contaba no era saber cómo habían llegado los recursos para realizar los llamados “atentados”, sino las ideologías y los actos en sí. A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las organizaciones de inteligencia gubernamental estadounidense y las que conformaban las organizaciones internacionales, se preocuparon en mayor escala por saber los pormenores de los atentados entre los que estaban, sin duda, el origen de los recursos.

Actualmente, el saber de dónde obtienen recursos tanto las organizaciones terroristas, como otros grupos del crimen organizado, se ha convertido en una preocupación gubernamental a nivel mundial, situación a la que se llegó posterior al descubrimiento de redes a nivel internacional de delincuencia organizada para la comisión de diversos delitos, como el lavado de dinero, el terrorismo y el proveer económicamente a dichas organizaciones para cometer esos crímenes, a lo que hoy se le conoce como financiamiento del terrorismo.

¿Qué tanto puede ayudar a reprimir esta conducta la regulación en cuerpos normativos? A simple vista puede ayudar en mucho, debido a la trascendencia social que representa la existencia de un nuevo tipo penal. No obstante, cuando no se plantean adecuadamente los elementos del tipo puede generar confusión, inaplicabilidad o abusos por parte de la autoridad. Si se estudia adecuadamente el desarrollo del tema se pueden generar propuestas que respondan de buena manera a las interrogantes que se presentan. Actualmente se cuenta con regulación nacional e internacional, en el marco de la llamada “supranacionalidad”, que se traduce en que los tratados internacionales tienen presencia para regular conductas de preocupación mundial entre los países. Ante esto, temas como la soberanía han entrado al debate, pero más aún, la posibilidad de lograr la tan ansiada homologación normativa, que es el segundo tema más importante respecto al tópico del financiamiento del terrorismo, después de la tipificación interna del delito en los países participantes.

Para comprender el fenómeno en estudio, el orden epistemológico y la metodológica han aportado postulados diversos, los cuales tienen trascendencia al momento de plantear y aplicar nuevas normas o reformas

a las ya existentes. Cuando se reflexiona sobre un problema jurídico, social y económico como es el financiamiento del terrorismo, la doctrina de la norma jurídica nos puede dar luces respecto a con qué tipos de normas contamos y cómo pueden mejorar, qué debe regularse y qué no. Como dice LARENZ<sup>736</sup>: “Todo orden jurídico contiene reglas que pretenden que aquellos a quienes dirigen se comporten de acuerdo con ellas”, por lo que la mayor parte de las normas jurídicas son normas de conducta (para sus destinatarios), como normas de decisión (para las autoridades). Toda norma jurídica asocia un supuesto de hecho con una consecuencia jurídica circunscrita de un modo general.<sup>737</sup> Las normas que carecen de la consecuencia jurídica se les conocen como “normas incompletas”<sup>738</sup>. Ejemplos de ellos son las normas que definen las conductas en los tipos penales sin mencionar la pena impuesta ante esa conducta, o las que regulan el estatus de una persona sin mencionar una prohibición o concesión al respecto. En el Código penal español, en materia de terrorismo nos encontramos con normas incompletas en todas sus variantes.

Dentro de las normas jurídicas incompletas se encuentran las “normas aclaratorias”<sup>739</sup>, definidas como las que delimitan un concepto o tipo empleado en otras normas, o especifican una consecuencia jurídica respecto de un supuesto de hecho. Ejemplos de ellas es el tercer párrafo del artículo 573 bis que aclara (pues especifica la consecuencia jurídica de determinados supuestos sin enumerarlos individualmente):

---

<sup>736</sup> K. Larenz, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 2001, p. 242.

<sup>737</sup> F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 35.

<sup>738</sup> Karl Larenz (*Metodología de la Ciencia del Derecho...op. cit.*, p. 249), señala: “Una ley se compone, por regla general, de una pluralidad de normas, que no todas, sin embargo, son normas jurídicas completas. Algunas sirven sólo para determinar más concretamente el supuesto de hecho, un elemento del supuesto de hecho o la consecuencia jurídica de una norma jurídica completa; otras restringen una norma jurídica ampliamente concebida al exceptuar de su aplicación un determinado grupo de casos; otras, en fin, remiten, en relación con un elemento del supuesto de hecho o en la relación con la consecuencia jurídica, a otra norma jurídica. Todas las normas de esta clase son oraciones gramaticalmente completas, pero son incompletas como normas jurídicas”. Por otra parte, Jiménez de Asúa (*Principios de Derecho Penal...op. cit.*, p. 96), precisa: “no confundir las leyes en blanco con las leyes incompletas o imperfectas, en las que se contiene una parte de la norma penal tan sólo, y aquella otra especie *minus quam perfecta*, en que el precepto legal se completa reuniendo diversas disposiciones de leyes, a las que el artículo sancionador hace referencia. Estas leyes invocadas no son futuras, sino preexistentes, y si cambiaran, forzarían a variar también el texto punitivo.”; también, *vid.*, S. Mir Puig, *Introducción a las bases...op. cit.*, pp. 29-40; para Francisco Muñoz Conde y Arán Mercedes García (*Derecho Penal...op. cit.*, p. 36) una norma penal incompleta son aquellos preceptos que sólo tienen sentido como complemento o aclaración del supuesto de hecho o de la consecuencia jurídica de una norma penal completa; también, A. García-Pablos de Molina, *Derecho penal...op. cit.*, pp. 357-359.

<sup>739</sup> K. Larenz, *Metodología de la Ciencia del Derecho...op. cit.*, p. 250.

“1.- Los delitos de terrorismo a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior serán castigados con las siguientes penas: [...] 3ª Con la prisión de quince a veinte años si se causara un aborto del artículo 144, se produjeran lesiones de las tipificadas en los artículos 149, 150, 157 o 158, el secuestro de una persona, o estrago o incendio de los previstos respectivamente en los artículos 346 y 351.”

También pertenecen al mismo tipo el artículo 577, segundo párrafo, en cuanto define los “actos de colaboración” como:

“[...] la información o vigilancia de personas, bienes o instalaciones, la construcción, acondicionamiento, cesión o utilización de alojamientos o depósitos, la ocultación, acogimiento o traslado de personas, la organización de prácticas de entrenamiento o la asistencia a ellas, la prestación de servicios tecnológicos, y cualquier otra forma equivalente de cooperación o ayuda a las actividades de las organizaciones o grupos terroristas, grupos o personas a que se refiere al párrafo anterior. [...] Cuando la información o vigilancia de personas mencionada en el párrafo anterior ponga en peligro la vida, la integridad física, la libertad o el patrimonio de las mismas se impondrá la pena prevista en este apartado en su mitad superior. Si se produjera la lesión de cualquiera de estos bienes jurídicos se castigará el hecho como coautoría o complicidad, según los casos”.

El segundo tipo de normas incompletas son las normas restrictivas, definidas como: las que restringen el sentido que tenían las primeras, es decir, se disminuye el sentido de validez de algunas normas con las órdenes negativas que las restringen. Ejemplos de estas no encontramos en el CPes, al contrario, se establecen tipos penales que amplían las penas y los supuestos.<sup>740</sup>

El tercer tipo de normas incompletas son las normas remisivas<sup>741</sup>, en las que la consecuencia jurídica de un supuesto de hecho se determina mediante la remisión a otra norma. Se considera como un medio técnico legal y de economía legislativa para evitar repeticiones.<sup>742</sup> Aunque también la “remisión” es un medio para aplicar análogamente una ley, pues los supuestos de hecho a los que remite la primera norma a los de la norma

---

<sup>740</sup> K. Larenz, *Metodología de la Ciencia del Derecho...op. cit.*, pp. 252 y 253.

<sup>741</sup> K. Larenz, *Metodología de la Ciencia del Derecho...op. cit.*, pp. 253 y 254; F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, pp. 38 y 39.

<sup>742</sup> F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 37.

remitida suelen ser diferentes. Ejemplos de este tipo de normas los encontramos en apartado 2 del artículo 573 bis: “Las penas se impondrán en su mitad superior si los hechos se cometieran contra las personas mencionadas en el apartado 3 del artículo 550 o contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las Fuerzas Armadas o contra empleados públicos que presten servicio en instituciones penitenciarias” (remite a un artículo diverso en capítulo diverso, para equiparar la sanción como si fueran el mismo supuesto de hecho); el artículo 573 bis establece las penas a los delitos de terrorismo a los que refiere el apartado 1 del artículo 573 (remite a un artículo del mismo capítulo para referir las penas a imponer).

Mención especial merecen las llamadas “ficciones legales” a las que se les da la forma de remisiones, las ficciones jurídicas o legales, consisten en la equiparación voluntaria de algo que se sabe que es desigual, conforme a la definición que proporciona LARENZ<sup>743</sup>. Ejemplo de ello se encuentra en el artículo 580<sup>744</sup> del CPes: “En todos los delitos de terrorismo, la condena de un juez o tribunal extranjero será equiparada a las sentencias de los jueces o tribunales españoles a los efectos de aplicación de la agravante de reincidencia”. En este numeral se sabe que los criterios generalmente serán diferentes, aún así, se contemplan como similares.

Quizá no existan normas totalmente completas en algún cuerpo normativo. Lo que no puede ser del todo correcto, no es la existencia de las normas aclaratorias o restrictivas (aunque la restricción también es una forma de aclaración), sino la existencia de ficciones legales como medio de fundamentar una sentencia. Más aún cuando se sabe que la forma de aplicar la ley no es similar que en los diferentes territorios, y peor cuando se sabe que esta es una forma de analogía, y la aplicación analógica de la ley

---

<sup>743</sup> K. Larenz, *Metodología de la Ciencia del Derecho...op. cit.*, p. 255.

<sup>744</sup> Francisco Muñoz Conde (*Derecho penal...op. cit.*, pp. 853 y 854) señala que: “mediante este precepto se permite aplicar la agravante de reincidencia del art. 22,8º a los delitos relacionados con la actividad de organizaciones o grupos terroristas cuando exista una condena anterior, aunque haya sido impuesta por un juez o tribunal extranjero. No obstante, la norma debe ser objeto de una interpretación a la luz de lo que el Tribunal Constitucional estableció en su sentencia 199/1987, de 16 de diciembre, al analizar la posible inconstitucionalidad del art. 2,3º de la Ley Orgánica Antiterrorista de 1984. Según el Tribunal Constitucional, se trata de determinar si existe una sustancial correspondencia entre los supuestos de hecho y los bienes jurídicos protegidos, análisis que además debe llevarse a cabo, según el propio Tribunal, a través de los criterios objetivos fijado para la determinación del concepto de terrorismo de los instrumentos internacionales. El Tribunal Constitucional reconoció también que en el caso de que el tribunal extranjero no hubiese respetado los derechos de la defensa y las garantías constitucionales del proceso recogidas en el art. 24 CE, no podría aplicarse la agravación por existir, en tal caso, una contradicción con el orden público, tal y como se establece en el art. 12,3 del Código Civil”.

está prohibida<sup>745</sup> (la prohibición de la analogía afecta a todas aquellas disposiciones penales prejudiciales para el reo, es decir, si es analogía *in malam partem*<sup>746</sup>) por la doctrina penal, por la teoría del delito y por las teorías garantistas por considerarlas violatorias de derechos fundamentales.

## 2. El tipo penal del financiamiento del terrorismo

Es importante insistir en lo que la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decide en cuanto a la necesidad de que todos los Estados parte prevengan y repriman la financiación del terrorismo, tipificando como delito la provisión o recaudación internacionales, por cualquier medio, de fondos, dirigidos a perpetrar actos de terrorismo.<sup>747</sup> Si bien, esta Resolución pretende evitar que fondos sean utilizados para perpetrar actos de terrorismo, la verdadera esencia de combatir este fenómeno deberá de centrarse a evitar que el dinero (o bienes) llegue a las organizaciones terroristas, con el que se mantiene la existencia del grupo y que a la postre cometen nuevos atentados de esta naturaleza (actos terroristas). Destaca, como se ha venido explicando, que existe una conexión entre el terrorismo, especialmente el internacional, y la delincuencia organizada transnacional, el blanqueo de capitales, el tráfico de armas, de drogas, y hasta con las organizaciones lícitas, ya sean de carácter benefactor como de apoyo económico de determinadas causas; lo que ha derivado en un fenómeno criminal complejo de comprender, tipificar y por tanto mitigar.

Por ello y con la intención de combatir el financiamiento del terrorismo, el GAFI, por ejemplo, ha señalado que lo primero que se deberá hacer es buscar los orígenes de los fondos que financian las actividades

---

<sup>745</sup> Claus Roxin, (*Derecho Penal...op. cit.*, p. 140) menciona: "Analogía es trasladar una regla jurídica a otro caso no regulado en la ley por la vía de argumento de la semejanza (de los casos). Se distingue entre analogía legal y analogía jurídica, según que la regla jurídica que se va a trasladar proceda de un precepto concreto (analogía legal) o de una idea jurídica que se desprenda de varios preceptos (analogía jurídica). Dicha argumentación por analogía, que en otros campos del Derecho es uno de los métodos usuales de aplicación del Derecho, en Derecho penal y para proteger al reo está prohibida [...] en la medida que opere en perjuicio de aquel; pues para un supuesto que sólo sea similar al regulado en la ley, no está fijada o determinada legalmente la punibilidad."; además, *vid.*, L. Jiménez de Asúa, *Principios de Derecho Penal...op. cit.*, pp. 96-99.

<sup>746</sup> F. Muñoz Conde y M. García Arán, *Derecho Penal, Parte General*, 2ª edición, ed. Tirant lo Blanch, México, 2015, p. 115.

<sup>747</sup> *Vid.*, Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1372 (2001) del Consejo de Seguridad por los Estados Miembros, de fecha 1 de septiembre de 2011.

terroristas.<sup>748</sup> No obstante, como se ha mencionado en la presente investigación, el origen lícito o ilícito de los bienes recaudados no condiciona o limita el carácter lesivo del delito del financiamiento del terrorismo. Se entiende que únicamente el tipo será lesivo en cuanto a la recolección de bienes que proveerá a la organización terrorista, lo cual pondrá en peligro —abstracto— diversos bienes jurídicos (la vida, la integridad física, el patrimonio), englobados principalmente en el bien jurídico denominado “orden público”. Es decir, para enjuiciar a los responsables de financiar a una organización terrorista lo prioritario es acreditar que los bienes recaudados (sin importar su origen) se hayan destinado a una organización terrorista o, por lo menos, en grado de tentativa. De ahí que sea más relevante conocer la existencia de una organización terrorista que el origen de los bienes financiados a esta. Entonces, a diferencia de lo que señala el GAFI, primero se deberá acreditar la existencia de una organización terrorista a la cual se pretende financiar y la vía de provisión, para luego descubrir el origen de los bienes.

Precisamente, y de acuerdo con NAVARRO<sup>749</sup>, todos los intentos por tipificar el delito del financiamiento del terrorismo parecieran obedecer únicamente a cumplir con los compromisos internacionales que derivan de los instrumentos internacionales de la ONU -Convenio para la represión de financiamiento del terrorismo de 1999 y la Resolución 1371 (2001)-, y no en configurar el delito mediante el análisis previo y el mínimo de rigor necesarios para atacar este fenómeno conforme a la realidad (sociológica y criminológica) que exigen los tiempos actuales de conformidad a los avances tecnológicos y la adaptación de las organizaciones terroristas a estos.

En el caso español, actualmente el delito de financiamiento del terrorismo se encuentra tipificado, como ya se ha mencionado, en el artículo 576, cuya redacción actual proviene de la LO 2/2015<sup>750</sup>, de 30 de marzo, por la que modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, en materia de delitos de terrorismo. Dicha reforma, al igual que la LO 5/2010, de 22 de junio, que introdujo el anterior artículo 576 bis del CPes, derivaron de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español, emanados tanto de las Naciones Unidas (sin dejar de

---

<sup>748</sup> La información se puede consultar el siguiente sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-action-on-terrorist-finance.html> (19/09/2019).

<sup>749</sup> F. Navarro Cardoso, “El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)”, en: VV.AA., en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 81-85.

<sup>750</sup> BOE, de 31 de marzo.

mencionar la influencia del GAFI), como de la Decisión marco del Consejo 2002/475/JAI, de 13 de junio, y de la Directiva 2005/60/CE del PE y del Consejo, de 26 de octubre. Agregando, para la LO 2/2015, las obligaciones expuestas al día de hoy en la Directiva (UE) 2015/849 del PE y del Consejo, de 20 de mayo, que en realidad no señalan nada novedosos en cuanto a la tipificación del delito de financiamiento del terrorismo.

Partiendo de dichas reformas, desde el anterior artículo 576 bis al vigente artículo 576, subsiste el argumento de tipificar el delito de financiamiento del terrorismo a partir de los mismos compromisos internacionales antes referidos, sin hacer mención de adquirir novedosas obligaciones que permitieran hacer cambios considerables y trascendentales que develaran una distinción mejorada y concreta entre ambos artículos del Código penal. Considero que el problema no radica en cumplir con las mismas obligaciones internacionales adquiridas, tanto en una norma como en otra en virtud de una reforma, sino en que el Estado sigue trasladando literalmente el texto internacional sin más a la legislación nacional. Los compromisos internacionales obligan a tipificar el delito de financiamiento del terrorismo bajo una base legal, pero sin limitación alguna para adecuar la figura delictiva a los nuevos retos que implica su combate, dentro de los principios garantistas y reglas de imputación del ordenamiento nacional.

Como dice NAVARRO<sup>751</sup>:

“Antes de la reforma 2010, las conductas consistentes en recabar fondos para financiar la actividad terrorista y/o los grupos y organizaciones terroristas estaba contenida en tres artículos (art. 518 en relación con el art. 515, 575 y 576). [...] Tras la Reforma 2010, se mantiene en tres preceptos (art. 575, 576 y 576 bis). [...] Con la Reforma 2015 se unifican las conductas a perseguir en un solo artículo, cargado de concursos (de normas y delitos), pero en uno solo, lo que, al menos en apariencia, debe merecer una valoración positiva. Luego se verá que no es realmente así [...] Con todo, qué duda cabe, se acaba con la trasgresión del principio *nos bis in idem* al suprimirse en el delito de colaboración (actual art. 577) toda referencia a colaboración económica, tal como aparecía en el art. 576, en la redacción anterior a la última reforma, proveniente de la redacción original de 1995”.

---

<sup>751</sup> F. Navarro Cardoso, “El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)”, en: VV.AA., en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 84 y 85.

Actualmente, el artículo 576 del CPes contiene en sus elementos descriptivos o normativos un número de verbos para describir la conducta financiadora: recabar, adquirir, poseer, utilizar, convertir, transmitir. Esto nos podría situar ante un tipo penal abierto, pues dichos elementos podrán tener semejanza con otras disposiciones penales similares, como los actos típicos del blanqueo de capitales o la figura de colaboración a organización terrorista, que aunado a lo anterior concluye la relación de dichos verbos con un supuesto genérico: "...o realice cualquier otra actividad...". Es decir, ¿qué otro tipo de actividades podrían sugerir un financiamiento del terrorismo? La redacción es muy amplia, pues si bien la actividad financiadora abarca muchas actividades, también pudiera generar problemas interpretativos en relación con otras figuras al considerar por ejemplo el adiestramiento, suministro de armas o explosivos, o pago de viajes al extranjero, que ya se encuentran configuradas en otros delitos de terrorismo.

Además, el delito del financiamiento del terrorismo, tipificado en el CPes, considero es un tipo abierto al señalar que los bienes o valores de cualquier clase se utilicen, o a sabiendas que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer cualquiera de los delitos comprendidos en el Capítulo VII, ya que el financiamiento contemplado en el tipo podrá estar dirigido a diversas actividades relacionados con el terrorismo, desde la apología, la colaboración o la incitación. Esto acarrea falta de taxatividad que pudiera facilitar la labor de los jueces, ya que el financiamiento podrá estar dirigido, también, a un acto terrorista en concreto, y no principalmente a una organización o grupo terrorista.

Nuevamente la influencia de los instrumentos internacionales en materia de financiamiento del terrorismo y del GAFI se ve reflejado en el tipo penal del artículo 576, pues se insiste en impedir que se financien actos terroristas, y no precisamente a evitar la propia existencia de una organización terrorista.

De ahí surge el dilema de legalidad en el Derecho penal en la existencia de los tipos penales *abiertos*<sup>752</sup>. ¿Cuáles son los riesgos de la existencia de tipos penales abiertos? La respuesta la encontramos en las

---

<sup>752</sup> Los tipos penales abiertos se definen como aquéllos donde el juez tiene como principal labor decidir si la conducta que se pretende sancionar es o no un delito. Cabe señalar que de ningún tipo penal puede señalarse en estricto sentido que es un tipo cerrado y que el juez siempre tiene una labor de complementación. Pero, al igual que las leyes penales en blanco, el tipo penal ha de contener el núcleo fundamental de la materia de la prohibición. El juez sólo complementa. El tipo no puede ser tan abierto que su aplicación o no, dependa arbitrariamente del juez (J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malarée, *Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, p. 108).

actuaciones del caso y en la subjetividad del juzgador. Países como España han sido golpeados seriamente por grupos terroristas (ETA y Al Qaeda, principalmente), lo que ha ocasionado que algunos sectores del gobierno – entre ellos el de la procuración y administración de justicia- tengan una valoración subjetiva ante los actos que se imputan a los terroristas. Y aunque no se contraviene ninguno de los primeros artículos del CPes, en los que se establece la garantía de legalidad y el principio de *nullum pena sine lege*, lo cierto es que la determinación de los elementos normativos del tipo y el estudio de la procedencia de la acusación y condena, dependen del juez<sup>753</sup>, que puede o no tener simpatía por el terrorista acusado, o por su movimiento, lo que puede derivar en el descrédito o apoyo, lo que no sólo trastoca el Estado de derecho, sino que puede afectar el concepto de justicia que tiene la población. Por otro lado, si la conducta no está tipificada claramente y de eso depende castigar un crimen peligroso, también puede resultar ventajoso, pero es un riesgo el que se corre con tipos penales que no son totalmente objetivos, o como llama la teoría penal: *cerrados*.

Por otra parte, MUÑOZ<sup>754</sup> comenta que es imposible llegar a describir exhaustivamente todas las formas de aparición de un delito (como en este caso el delito de terrorismo y su financiación), y por ello resulta preferible utilizar cláusulas generales, definiciones y descripciones genéricas que reúnan los caracteres comunes esenciales a cada grupo de delito. Es decir, algunas veces es imposible abarcar en un solo tipo las diversas formas de aparición de un delito. Sucede esto cuando, en el caso del artículo 576 del CPes, el delito de financiamiento del terrorismo aparece acompañado de algunas circunstancias objetivas o personales que atenúan o agravan la conducta, que el legislador considera tener en cuenta para crear otros tipos derivados del tipo básico (terrorismo). En este sentido el delito se estructura por un tipo doloso básico (financiamiento propiamente), dos tipos agravados (por un lado, si los bienes se disponen por el responsable de delito de terrorismo; por el otro, cuando la recaudación de bienes se lleve a cabo mediante la comisión de cualquier delito, entre estos los patrimoniales) y un tipo imprudente (aquellos sujetos por ley, obligados a colaborar con la autoridad). Por ello, al delito se le añaden características y peculiaridades que lo distinguen hasta tal punto del tipo básico, que lo

---

<sup>753</sup> Como menciona Raúl Zaffaroni (*Manual de Derecho penal...op. cit.*, p. 288), la teoría del delito, como sistema de filtros que permite abrir sucesivos interrogantes acerca de una respuesta habilitante de poder punitivo por parte de las agencias jurídicas (tribunales), constituye la más importante concreción de la función reductora del derecho penal en cuanto a las leyes penales manifiestas.

<sup>754</sup> F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 257.

convierte en un tipo autónomo, pues constituye una estructura jurídica unitaria, con un contenido y un ámbito de aplicación propios y con un marco legal autónomo.<sup>755</sup>

En materia de terrorismo son evidentes los tipos penales abiertos, en donde no se explican de manera plena las conductas y los requisitos que debe cubrir el tipo. Ésta es una preocupación que ha sido tratada por especialistas en algunas partes del mundo, como se vio reflejado en el Taller Subregional sobre Financiamiento del Terrorismo, reunión organizada por la OEA, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Comité Interamericano contra el Terrorismo, bajo el auspicio del Instituto Costarricense sobre Drogas, que se llevó a cabo los días del 3 al 6 de febrero de 2009 en Costa Rica; reunión en donde se solicitó en las conclusiones establecer una definición de terrorismo e impedir que se estructure como un tipo penal abierto.

### 2.1. El elemento objetivo del tipo

Como se ha mencionado, los tipos penales se definen por el legislador a partir de la decisión político criminal de proteger un bien jurídico. Los elementos objetivos pueden clasificarse a su vez en elementos *descriptivos* y elementos *normativos* o *valorativos*.<sup>756</sup>

El elemento descriptivo es aquel que puede ser aprehendido o comprendido simplemente con la lectura misma del texto<sup>757</sup>, tal como por ejemplo las expresiones: “arma”, “persona”, “avión”. No obstante, y tratándose de los delitos de terrorismo, cada vez son menos los elementos puramente descriptivos, pues siempre encontraremos hasta en las descripciones más claras un referente valorativo<sup>758</sup>. Por ejemplo, en el Código penal español, el artículo 579.1 (incitación a la comisión del delito de terrorismo), en el que se expresa: “Será castigado con la pena inferior en uno o dos grados a la prevista para el delito de que se trate el que, por cualquier medio, difunda públicamente mensajes o consignas que tengan

---

<sup>755</sup> A. Chirino Sánchez, “Autoría y participación de los tipos penales...*op. cit.*, p. 190.

<sup>756</sup> J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malarée, *Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, p. 196; también, F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 256; E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho penal...op. cit.*, p. 344; también, C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, pp. 305-307.

<sup>757</sup> J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malarée, *Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, p. 196.

<sup>758</sup> Los tipos penales contienen elementos que no son interpretables, pues remiten a otros órdenes valorativos que obligan al juzgador a realizar o aceptar un juicio sobre un comportamiento (E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho penal...op. cit.*, pp. 342-345); además, *vid.* A. García-Pablos de Molina, *Derecho penal...op. cit.*, pp. 381-385.

como finalidad o que, por su contenido, sean idóneos para incitar a otros a la comisión de alguno de los delitos de este Capítulo”. El término “difusión pública” para su comprensión necesita una valoración, puesto que implica determinar hasta qué punto se violenta o no el derecho a la libre expresión de ideas en la defensa de una causa considerada como justa.

Mientras tanto, los elementos normativos son aquellos que sólo pueden ser aprehendidos o comprendidos mediante un proceso intelectual.<sup>759</sup> Para su comprensión se necesita un complemento de carácter socio-cultural general, como sería para el caso de las expresiones: “humillación a las víctimas” (art. 578), “adoctrinamiento”, “adiestramiento” (art. 575.1) o “paz pública” (art. 573). También es de considerar expresiones de carácter jurídico como: “personas jurídicas” o “imprudencia grave” (art. 576.4).

Para el caso concreto del artículo 576 del CPes, que tipifica la figura del financiamiento del terrorismo se pueden encontrar elementos descriptivos, normativos o valorativos, los cuales se explicarán a continuación.

### **2.1.1. Conducta típica**

Como se ha visto al analizar la lesividad de la conducta del financiamiento del terrorismo, éste supone una conducta descrita en torno a un programa secuencial de manejo de fondos (recolección-provisión) orientado a un sujeto especial (la organización terrorista) para incrementar su capacidad de realizar eventos lesivos. Sin embargo, de acuerdo con la estrategia de tipificar la financiación de grupos terroristas, en el artículo 2.5.c de la Convención de las Naciones Unidas contra la financiación del terrorismo, además de lo previsto en la Resolución 1373 en el párrafo 1 d)<sup>760</sup>, así como en la Recomendación V del GAFI y en el Reglamento Modelo de la CICAD de la OEA (art. 3), se busca aprehender el tramo inicial de la financiación, es decir, de la persona que recolecta y provee bienes. Pero cuando se trata de la orientación de los bienes recolectados, que irán dirigidos a una organización terrorista, en la Convención y la Resolución, lo que se pretende es considerar como contribución a “actos terroristas

---

<sup>759</sup> La complejidad de los elementos normativos constituye un elemento de incertidumbre y afecta la función de la garantía del tipo penal. El contenido de un elemento normativo está sujeto a un previo juicio valorativo y como todo juicio valorativo tiene el peligro de la indeterminación y del subjetivismo (J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malarée, *Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, p. 196).

<sup>760</sup> *Manual para la Redacción de Leyes de Represión del Financiamiento del Terrorismo*, Fondo Monetario Internacional, Departamento Jurídico, 4 de agosto de 2014, pp. 45 y ss.

determinados”, cuando han sido planeados o ejecutados sin la intervención de una asociación ilícita. El problema radica en que, cuando se ligan determinadas acciones a una fuente objetiva de peligro, en términos sistemáticos, todavía no existe una definición global de actos considerados terroristas<sup>761</sup> que permita aplicar una pena contra los involucrados. Es decir, tal como se desprende de las Notas de Redacción sobre Cuestiones Específicas, del tema Tipificación del financiamiento del terrorismo como delito, del Manual para la Redacción de Leyes del Fondo Monetario Internacional de 4 de agosto de 2003, el Convenio y el párrafo 1 d) de la Resolución (1373), se observa que son planteados enfoques diferentes: mientras que la Resolución está orientada a *detener el flujo de fondos y servicios financieros hacia terroristas y organizaciones terroristas, tipificando como delitos esos actos, o por otros medios*, dejando a criterio de cada país la manera de lograrlo; en el Convenio dispone *tipificar como delito el financiamiento de actos terroristas*, circunstancia que se delimita a definir los actos terroristas, pero no a los terroristas ni al terrorismo.

El artículo 576 del CPes sigue similar estrategia. De acuerdo con el tipo, el financiamiento no va únicamente dirigido a cortar las finanzas de una organización o grupo terrorista, sino para evitar que se utilicen bienes para cometer delitos de terrorismo o actos de terrorismo concretos. Además, en el segundo párrafo de dicho artículo, únicamente refiere como destinatario de los bienes al responsable del delito de terrorismo, sin mencionar si se trata de un miembro o no de alguna organización terrorista, pero se podrá entender que los fondos van destinados a la realización de actos de terrorismo o a la financiación de organizaciones terroristas<sup>762</sup>.

---

<sup>761</sup> Como se menciona en el *Manual para la Redacción de Leyes de Represión del Financiamiento del Terrorismo* (pp. 47 y 48), en los nueve tratados mencionados en el anexo del Convenio no se define el concepto de “terrorismo”, sino que se define actos específicos mediante expresiones en que está ausente el vocablo “terrorismo”. En el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con bombas se utiliza los vocablos “terrorista” y “terrorismo” en el título y en el preámbulo, y se hace referencia a resoluciones de la Asamblea General sobre terrorismo, pero se define el delito de actos terroristas cometidos con bombas sin utilizar esa expresión. Como en los demás tratados, el Convenio no define “terrorismo”, sino que contiene una definición de actos terroristas que sirven de base para la definición de los delitos de financiamiento en él previstos. Mientras que en la Resolución (1373) no define el concepto de “terrorismo”, únicamente exige a los Estados que prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo y los exhorta a adherirse al Convenio.

<sup>762</sup> Navarro Cardoso, “El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)”, en: VV.AA., en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 102.

Por otra parte, MORAL<sup>763</sup> menciona que tratándose del lavado de dinero procedente de otro delito (ejemplo, tráfico de drogas, corrupción, etcétera), la actividad de blanqueo será ilícita en sí misma. Es por lo que surge la necesidad, como lo menciona el Convenio de la ONU para la represión del financiamiento del terrorismo, de regular como delito autónomo e independiente el delito de financiamiento del terrorismo. El problema de nuevo se presenta en que se castiga este delito, cuando el delito principal (terrorismo) se consuma o al menos ha empezado la ejecución en un momento previo. Por lo que si se espera acreditar primero la conexión del financiamiento con un acto terrorista específico o concreto<sup>764</sup>, la tarea de contener el ingreso de bienes a una organización terrorista fracasará, ya que lo que aquí interesa es justamente evitar un atentado futuro, cortando en cualquier momento los ingresos económicos de la organización para que desaparezca. De ahí que el delito del financiamiento del terrorismo requiere que la conducta sea castigada, no sólo cuando el hecho se ha cometido deliberadamente y los bienes proveídos sean utilizados para cometer el acto terrorista o a sabiendas que se cometerá o tratará de cometerse uno en concreto, sino con el simple hecho de recolectar y proveer bienes a la organización o grupo terrorista, en el momento que sea.<sup>765</sup> Debilitar las finanzas de una organización terrorista también debilita su estructura y, por ende, su existencia se pone en riesgo.

De este modo, la financiación sólo se aprehende cuando se vincula a una organización terrorista, debiendo excluir los propios actos considerados terroristas, que en diversas legislaciones únicamente se enlistan dichos actos. Entonces sólo así el financiamiento del terrorismo será delictivo en cuanto sirva a esos fines, por lo que sólo se evidenciará una actividad ilícita cuando se acredite la existencia de una organización terrorista y su vinculación con ésta mediante algún flujo financiero o simple transmisión de bienes recolectados, ya sea de forma lícita o ilícita, en el momento que sea, siendo innecesario vincularlo también en caso de que se

---

<sup>763</sup> J. Moral de la Rosa, "Financiación del terrorismo...*op. cit.*", p. 260; también, *vid.*, E. A. Fabián Caparros, *El delito de Blanqueo...op. cit.*, pp. 244 y 245.

<sup>764</sup> Tal como se expone en el artículo 576 bis, párrafo segundo, del CPes, que dice: "Si los fondos llegar a ser empleados para la ejecución de actos terroristas en concreto, el hecho se castigará como coautoría o complicidad, según los casos, siempre que le correspondiera una pena mayor".

<sup>765</sup> Cabe mencionar que el Convenio no requiere que el acto terrorista que se pretendía financiar mediante los fondos se consuma, ni aún en grado de tentativa. Basta que el sujeto activo haya tenido la intención de que los fondos se usaran para financiar actos terroristas, o que supiera, o que supiera que se usarían a tales fines.

ejecuta o prepara un acto terrorista determinado o concreto (tal como se dispone en el párrafo 3, del art. 2 del Convenio de 1999<sup>766</sup>).

En consecuencia, es importante mencionar que algunos países aplicaron las disposiciones de la Resolución sobre tipificación del financiamiento del terrorismo, como si se tratara del delito de blanqueo de capitales.<sup>767</sup> Que si bien es cierto son delitos diferentes, también lo es que la idea común de combatir las organizaciones criminales es a través de medidas encaminadas a reprimir el financiamiento de sus actividades.

#### **2.1.1.1. Acción típica**

En cuanto al tipo del financiamiento del terrorismo, como se ha dicho, posee dos verbos rectores: “recolectar” y “proveer” —inscritos en una teleología concreta— “para financiar”, puesto que puede llevar a pensar que la conducta aprehende el aporte de dinero a, o el sufragio de gastos de, la organización terrorista: “en realidad la redacción amplifica el dispositivo represivo, abarcando desde la recolección misma de fondos”.

*Recolectar* significa juntar cosas dispersas, lo cual indica que la conducta excede el papel pasivo de quien meramente recibe, reclamando una actividad positiva, tendiente a buscar diversas fuentes de provisión de bienes que facilite el futuro desarrollo de la actividad terrorista.<sup>768</sup> Por su parte, y en otro sentido, si el legislador pretende reprimir el ingreso de bienes a la esfera de custodia del sujeto activo, pudo emplear el verbo “recibir”, ya utilizado en figuras similares a la del propio financiamiento, tales como algunos autores relacionan el lavado de dinero o blanqueo de capitales<sup>769</sup>. Por el contrario, el tipo exige que reúna algo que antes estaba

---

<sup>766</sup> El artículo 2, párrafo 3, del Convenio sobre la financiación del terrorismo de 1999, expresa que para ser punible la provisión o recolección de fondos prohibida no ha culminar necesariamente en la comisión de un acto de violencia como los que se definen en el párrafo 1, artículo 2, del Convenio.

<sup>767</sup> W. Gehr, “Recurrent Issues”, en: Informe del 4 de abril de 2002 a los Estados miembros del Comité de la Lucha contra el terrorismo de la ONU.

<sup>768</sup> Omar Gabriel Orsi (*Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, p. 241) hace referencia a que la interpretación se ve reforzada al hecho de que la palabra “recolectar” indica la multiplicidad de fuentes de ingreso, a diferencia de otras, como “colectar” o “recaudar”, las cuales refieren al cobro o percepción de dinero, aunque éste provenga de una sola fuente.

<sup>769</sup> No obstante, Eduardo Fabián Caparrós (*El Delito de Blanqueo...op. cit.*, pp. 257 y 258) señala: “Respecto del tipo objetivo, debe tenerse presente que la receptación ha estado siempre vinculada al Código Penal Español a la previa comisión de un delito de naturaleza patrimonial. Por el contrario, ya sabemos que los fondos que precisan el blanqueo pueden proceder de toda clase de delitos, de entre los cuales —curiosamente— las infracciones contra el patrimonio ajeno no son, en modo alguno, las más productivas. Consiente de esta importante limitación, no faltan autores que, aun aceptando la validez del modelo para penalizar el blanqueo, proponen la creación de una teoría positiva unitaria de la receptación

disperso, orientado al flujo de bienes hacia la organización terrorista. La recolección implica la acción particular para prefigurar aquello que supone como fin; es decir, el ingreso mas no el egreso de bienes dentro de la esfera de custodia del sujeto activo.

Por consiguiente, la acepción coincidente que representa la inclusión del conocimiento de la finalidad entre los componentes subjetivos del tipo corresponde al verbo “proveer”<sup>770</sup>, que se entiende por el suministro de lo conveniente o necesario para un fin. La acción implica la entrega a terceros, con la consecuente salida de bienes de la esfera de custodia del sujeto activo. Entonces, recolectar y proveer son acciones con consecuencia entre sí, el primero del otro, que podrá suceder cuantas veces sea necesario para concretar la finalidad dentro del esquema de la financiación, lo que pone fin al derrotero previsto en la norma, al calificar la provisión de fondos en función de su aplicación directa a la organización terrorista.

A diferencia de lo mencionado, el artículo 576 del CPes tipifica el delito integrando diversos verbos: recabar, adquirir, poseer, utilizar, convertir y transmitir. Es evidente que el legislador pretende abarcar el mayor número posible de acciones y no dejar fuera ningún otro que pudiera ser parte del elemento que engloba el término financiamiento; lo que resulta innecesario para aprehender de manera taxativa la definición de financiamiento dentro del contexto de nutrir de recursos a una organización terrorista. Por su parte, los verbos ahí mencionados simplemente tienen como objeto los bienes que podrán ser utilizados para cometer delitos de terrorismo.

Asimismo, si bien tanto la Convención como la Resolución, admiten el financiamiento a “un miembro” de la organización o grupo terrorista, por necesaria obviedad, también la figura exige la preexistencia de una organización terrorista, que sin su existencia el tipo penal no cumpliría con su función, es decir, acabar con dichas organizaciones cortando su fuente de ingresos. Lo mismo sucedería al financiar a un sujeto para finalidades propias, ajeno a una organización (pues no representa el espíritu mismo de lo que conocemos como terrorismo contemporáneo, ni la voluntad de la comunidad internacional para combatir el terrorismo), dejándolo fuera del

---

que, del mismo modo que ocurre en otros países –así, pensemos en Bélgica o en Italia– abarque la posesión de bienes procedente de toda clase de delitos”.

<sup>770</sup> Gabriel Orsi (*Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, p. 241) explica que una de las acepciones del verbo “proveer”, cual es la de preparar, reunir lo necesario para un fin, no responde a la tradición del objeto, a despecho de que el término lleve ínsito cierta orientación o finalidad a la cual habrá de aplicarse lo recaudado.

tipo penal. No obstante que en la Recomendación 5 de la GAFI acepta el financiamiento a individuos denominados en algunos casos como “lobos solitarios”. Este podría ser el caso del artículo 576.2, que agrava el tipo cuando los bienes o valores se pusieran efectivamente a disposición del responsable del delito de terrorismo. Se puede entender que el responsable del delito de terrorismo es una persona ajena a una organización, pues el tipo no menciona que la disposición sea a un miembro (terrorista) o a la propia organización terrorista. Es decir, que se concrete la provisión de bienes a alguien, que podrá ser parte o no de una organización terrorista, pero quizá como elemento valorativo permitiría presuponerlo. Sin la existencia del grupo u organización como factor de peligro abstracto sobre el orden público, la figura carece de lesividad.

Es decir, toda conducta que suponga la creación de un riesgo no permitido o el aumento de un riesgo ya existente más allá de los límites de lo permitido es ya suficiente para imputar el resultado que suponga realización de ese riesgo no permitido.<sup>771</sup> Como bien lo expone ORSI<sup>772</sup>, “ambas vertientes deben inscribirse en un contexto objetivo preexistente, que no es otro que la asociación ilícita terrorista, ora como destino de la financiación, ora como factor concomitante”.

### **2.1.2. Objeto de la acción**

Como se mencionó, el Convenio de la ONU de 1999 y la Resolución 1373 (2001) de los cuales parte la mayoría de la construcción de los tipos penales de financiación del terrorismo en los ordenamientos nacionales, inscribe la acción concretamente cuando el autor del delito obra con conocimiento de que los bienes recolectados y provistos serán utilizados para financiar una organización terrorista o para perpetrar un acto terrorista (previendo hasta el financiamiento de alguno de sus miembros para la comisión de cualquiera de los delitos que constituyen cualquier acto de terrorismo, sin la necesidad de que intervenga, o si quiera exista, una organización, asociación u grupo). En ese contexto, la importancia y punto toral del financiamiento no se encuentra únicamente en prevenir futuros atentados terroristas, sino privar a las organizaciones terroristas de los

---

<sup>771</sup> F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 229; C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, pp. 365 y ss.

<sup>772</sup> O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, p. 244; Mario Capita (“Terrorismo y principio de justicia universal...op. cit.”, pp. 356 y 357) menciona que “El CP de 1995 configura los tipos penales de terrorismo exigiendo que la conducta delictiva se realice con una determinada finalidad, la de la organización terrorista y no la de sus miembros. El elemento teleológico es un criterio básico para definir el terrorismo, entendido como la finalidad de alterar gravemente la paz pública o la finalidad de subvertir el orden constitucional”.

recursos económicos, que tiene que ser lo suficientemente ostensiva y necesarios, para llevar a cabo sus actividades ilícitas. Si bien se entiende que el tipo penal plantea en sus elementos un accionar futuro, desde su enfoque subjetivo, el sujeto activo pretende alcanzar un fin político mediante el uso de la violencia, en el que se produzca una sensación de terror entre la población civil, que solo podrá ser exitoso bajo el esquema de una organización delictiva terrorista, a la cual pretende dar vida y mantenerla.

Es decir, los bienes recolectados por el autor constituyen el valor económico que permite la posibilidad de que el acto terrorista se lleve a cabo.<sup>773</sup> Por lo que los bienes recolectados o provistos deberán representar un aporte significativo a la organización que aumente el riesgo de que ocurra un atentado terrorista determinado, conforme a las características definidas en el programa delictivo. Los bienes deben estar disponibles en relevancia a su aplicabilidad de modo que quien recolecta y/o provee permita que la organización pueda disponer del valor intrínseco al bien ingresado.

De acuerdo con el objeto de la acción del tipo, el financiamiento del terrorismo para ser delictivo debe ser completado por un curso de acción que ponga en peligro (abstracto) al orden público. Por ello, debe implicar el sostenimiento de una organización ya existente o conformada, como contribución, mediata o inmediata, al cumplimiento de sus fines delictivos, mediante el ingreso de bienes a su alcance.

### **2.1.3. Resultado típico**

Al momento de exteriorizarse la acción, modificará “algo”, produciendo por tanto un resultado.<sup>774</sup> En ese sentido, el legislador podrá castigar en algunos casos la simple manifestación de la voluntad (*v. gr.* apología al terrorismo), como delitos de simple actividad; y en otros casos, podrá castigar además el resultado derivado de ella (homicidio, lesiones o daños).

Al no existir una categoría general o género común de acción, tampoco puede existir uno general de resultado ni tampoco otro de conexión causal. El financiamiento del terrorismo corresponde a un delito de peligro abstracto que castiga una conducta típicamente peligrosa como tal, sin que en el caso concreto tenga que haberse producido como

---

<sup>773</sup> F. Navarro Cardoso, “El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)”, en: VV.AA., en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 95 y 96.

<sup>774</sup> F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, pp. 229 y 230.

consecuencia un atentado terrorista; lo que se castiga es el financiamiento de una organización terrorista, que su simple existencia pone en peligro bienes jurídicos de manera abstracta. Lo que supone la tipificación de esta figura es proteger la vida e integridad de las personas, entre otros, puestas en peligro abstractamente, aunque ello no se exprese directamente en el tipo. Frente a esto, KINDHÄUSER<sup>775</sup>, mantiene la opinión de que los delitos de peligro abstracto no están para proteger bienes jurídicos, sino para garantizar “seguridad”.

Por ello, como se ha mencionado, el financiamiento del terrorismo deberá castigar la voluntad de recolectar y de proveer bienes que se sabe dirigidos a una organización terrorista para su sostenimiento y fines ilícitos, sin que sea necesario un resultado derivado de dicha recolección y provisión. Es decir, la supervivencia y sostenimiento de la organización o grupo terrorista es subsiguiente a la recolección y provisión de bienes que ingresan a ella. Por tanto, el delito de financiamiento del terrorismo se puede distinguir, tanto en el espacio como en el tiempo, la actividad llevada a cabo por el agente del efecto que de ella deriva, a decir el ingreso de bienes a una organización terrorista, no deriva en resultado alguno; pero, podrá ser potencialmente peligroso puesto que tendrá la capacidad, en razón de su simple existencia, de llevar a cabo o no atentados terroristas, que en el caso de hacerlo provocan muertes, lesiones, daños materiales, entre otros. Pero, es obvio que una vez que una organización terrorista lleve a cabo un atentado, ya no se considerará que el financiamiento haya sido parte de un acto previo y necesario de dicho atentado, sino que se estará ahora frente al delito mismo de terrorismo.

En conclusión, el delito del financiamiento del terrorismo, como delito de mera actividad, se consuma y será punible en el momento en que los bienes recolectados sean provistos a la organización terrorista, aunque esta nunca realice atentados terroristas. De ahí que la acción de recolectar y proveer a un grupo u organización terrorista no sea necesario tener como resultado el atentado terrorista.

#### **2.1.4. Sujeto activo**

La descripción del tipo, tanto en los instrumentos internacionales de Naciones Unidas, como en el caso del artículo 576 del CPes, no precisa ninguna característica determinada para ser autor de financiamiento del terrorismo, por lo que se dice que el caso se encuentra ante delitos

---

<sup>775</sup> C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, p. 409.

comunes<sup>776</sup>, los que pueden ser realizados por cualquier persona. El sujeto activo puede ser o no quien a la vez recolecte y/o provea los bienes al grupo terrorista.

También, las acciones recolectar y proveer pueden ser desarrolladas tanto por un mismo sujeto activo, dependiendo el caso, como por más sujetos activos: uno recolecta lo que otro provee. Es decir, pueden o no intervenir varias personas de manera indiferente hasta el momento en que ingresan los bienes a la organización terrorista o a uno de sus miembros, puesto que la estructura del tipo del financiamiento del terrorismo, como fuente de peligro, extiende el alcance del dispositivo represivo hacia acciones que no requieren de la disposición concreta de los bienes en la estructura ilícita para cometer actos determinados de terrorismo. Por ello, el objetivo del Convenio de la ONU de 1999 es alcanzar a cuantos participen de algún modo (los que dan órdenes, cooperan, facilitan o contribuyen) en la financiación del terrorismo, invariablemente del momento en que tengan conocimiento de la utilización de los fondos para cometer algún atentado terrorista, y conforme avance una investigación en la que se determina a los sujetos involucrados.

La estructura formal del Convenio no introduce una nueva forma de responsabilidad penal y se limita a repetir las mismas formas de participación enumeradas en el Convenio de Naciones Unidas sobre atentados terroristas con bomba de 1997, que son: ejecución, tentativa, complicidad, organización o dirección y contribución a la acción de un grupo<sup>777</sup>. No obstante, se analizará en concreto las distintas formas de autoría y participación que establece la teoría del delito.

#### **2.1.4.1. Autoría**

Es el financiador, como autor, quien realizan de manera directa la conducta y el delito, por consiguiente, es responsable de su propio hecho (pues tiene toda la voluntad de que se lleve a cabo). Así es como se establece que quien recolecte y/o provea a una organización terrorista podrá ser considerado como autor del hecho delictivo.

---

<sup>776</sup> La mayoría de los delitos son tipos comunes, es decir, están descritos de forma que cualquiera pueda llevar a cabo la conducta típica y, por tanto, ser autor material (E. Orts Berenguer y J. L. González Cussac, *Compendio de Derecho Penal...op. cit.*, p. 280; F. Navarro Cardoso, "El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)", en: VV.AA., en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 93 y 94).

<sup>777</sup> J. L. De la Cuesta Arzamendi, "Financiación del terrorismo y responsabilidad...op. cit.", p. 110; además, Guía Legislativa del Régimen Jurídico Universal...op. cit., pp. 33 y 34

Pero, el delito de financiamiento del terrorismo, como ya se ha mencionado, puede ser realizado por una persona, pero también por dos o más<sup>778</sup>. Cuando se trata de una pluralidad de personas, surge la necesidad de determinar la contribución de cada uno de ellos en el hecho criminal. En este sentido, se admiten, además, la autoría mediata y la coautoría<sup>779</sup>, puesto que quien recolecta y provee a una organización terrorista puede ser una persona, o en su caso, la conducta podrá ser realizada por diversas personas de manera conjunta, todos en su calidad de autores, puesto que se trata de un tipo abierto, y un delito común.

#### **2.1.4.1.1. Autoría mediata**

El tipo penal del financiamiento del terrorismo admite la autoría mediata, que consiste en la utilización de un tercero para cometer el hecho calificado como típico. De este modo, la autoría mediata podrá llevarse a cabo mediante el engaño del sujeto instrumentalizado que le conduce al error o temor fundado; mediante el uso de violencia; o mediante la intimidación.<sup>780</sup> En ese tenor y considerando la naturaleza misma de la recolección de bienes que podrá ser tanto lícita como ilícita, y la provisión directa o mediante el uso del sistema financiero, permite que el responsable de los hechos instrumentalice a otra persona que de manera involuntaria o inconsciente recolecte o provea a una organización terrorista de bienes suficientes para hacerla perdurable y funcional.

---

<sup>778</sup> En este sentido, la legislación argentina, respecto a la autoría y participación del delito de financiamiento del terrorismo, aprehende una misma situación de peligro como en el delito de asociación ilícita terrorista (perpetración de un acto terrorista), apuntando a un soporte infraestructural: la organización de personas y medios, por un lado, y su fuente de financiamiento por el otro. La configuración de la situación de peligro a través de dos fuentes autónomas se expresa en variación de los rasgos comunes que poseen ambas figuras. En la asociación ilícita terrorista, la figura reclama la concurrencia de varios sujetos; la financiación, aunque pueda ser ejecutada por una sola persona, se encuentra prevista en el tipo como actividad plurisubjetiva. La asociación reclama acuerdo asociativo, basado en el conocimiento de la configuración general del hecho y la realización de un acto ostensivo, funcionalmente orientado según el plan de acción mancomunado; en el financiamiento, el sujeto activo también debe ejecutar un acto objetivamente orientado, más el tipo reclama conocimiento de esa finalidad y no acuerdo con terceros (O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, p. 255).

<sup>779</sup> La coautoría requiere que concurren dos requisitos: uno objetivo, consistente en la co-ejecución del hecho, y el otro subjetivo, que es el acuerdo de voluntades entre todos ellos (E. Orts Berenguer y J. L. González Cussac, *Compendio de Derecho Penal...op. cit.*, p. 286); F. Navarro Cardoso, "El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)", en: VV.AA., en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 94.

<sup>780</sup> En la autoría mediata, el dominio del hecho se fundamenta en el dominio de la voluntad del que actúa por parte del autor mediato, lo que supone normalmente la ausencia de acción en el instrumento humano del que se sirve (F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 435).

De tal forma, tanto el Convenio Internacional para la Prevención de la Financiación del Terrorismo de las Naciones Unidas de 1999, prevén la autoría mediata al castigar con una pena a la persona que, por cualquier medio, directa o indirectamente provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, para cometer delitos de terrorismo o para hacerlos llegar a una organización o grupo terrorista. También, el artículo 576 prevé dentro de los elementos, que por cualquier medio la provisión y/o recolección el acto de recabar, adquirir, poseer, utilizar, convertir, transmitir u otra actividad con bienes o valores de cualquier clase, ya sea de manera directa o, si es el caso también de manera indirecta, con la intención de que se utilicen para financiar el terrorismo. El supuesto “por cualquier medio” e “indirectamente” se podrá entender como una forma de instrumentalización de un sujeto para llevar a cabo el delito.

Esta figura delictiva, en virtud de su variedad de formas de recolección, ya sea a través de organizaciones benéficas o a través de delitos como la falsedad documental o la extorsión (que podrá ejecutarse mediante el uso de menores de edad -inimputables-, por ejemplo) para fines de financiar al terrorismo, así como su variedad de vías de ingreso de bienes a una organización terrorista, como la entrega de dinero en un maletín o a través de los cauces financieros más comunes, amplía la gama de posibilidades de la instrumentalización de personas para la consumación del delito (sostener y permitir la funcionalidad del grupo u organización terrorista). Obviamente la situación se complejiza al momento de utilizar el sistema financiero para dirigir bienes a la organización terrorista, puesto que los operadores financieros pudieran caer en el supuesto de ser objeto de instrumentalización.

#### **2.1.4.2. Complicidad**

Las características propias del delito del financiamiento del terrorismo y sus diversas formas en que se puede llevar a cabo su ejecución, implica la posibilidad de esta forma de participación. Nuevamente la recolección tanto lícita como ilícita y la provisión de bienes de cualquier forma, permite que en algún momento del proceso secuencial de recolectar y proveer bienes a una organización terrorista exista una contribución que favorezca la consumación del delito, o por lo menos, se lleva a cabo en grado de tentativa. En este caso, por ejemplo, la conducta habrá de tener una eficacia causal en el comportamiento del autor y reunir una cierta

peligrosidad<sup>781</sup>, ya sea en la comisión del algún delito o la puesta a disposición del autor de sociedades mercantiles o altruistas, con fines recaudatorios, por una parte; o, por otra parte, para la provisión de bienes mediante la asesoría en el uso de sistema financiero o de empresas comerciales para tales fines.

De hecho, estas consideraciones son contempladas en el párrafo primero de la Resolución 1371 de la ONU, en el que se establece el deber de los Estados parte de prevenir y tipificar en su derecho interno, la prohibición a sus connacionales o a toda persona y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos, servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo, faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo control, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes.

Por lo que refiere al artículo 576 del Cpes, respecto de la cláusula abierta de cierre, que señala respecto a quien “realice cualquier otra actividad con bienes o valores”, el tipo permite la complicidad, en donde el sujeto activo intervenga no en la relación directa con los bienes o valores, sino, por ejemplo, con el portador o poseedor de los mismos.<sup>782</sup> En este supuesto, el cómplice podrá facilitar la consumación del delito facilitando mediante actividades como traslado o transporte al portador de los bienes que ingresarán a una organización terrorista.

#### **2.1.4.3. Autoría en el ámbito de la delincuencia organizada**

Cuando el delito de financiamiento del terrorismo es cometido no sólo por varias personas, cada uno con distinto grado de participación o de responsabilidad, sino por éstas mismas personas bajo el esquema de “delincuencia organizada”, dificulta determinar las formas de autoría de cada uno de ellos. Plantear la responsabilidad de los delitos concretos (secuestro, extorsión, blanqueo de capitales, fraude, etcétera), tratando de establecer en cada supuesto su relación con la recolección ilícita de bienes, con esos delitos cometidos por sujetos que no intervienen directamente en

---

<sup>781</sup> La conducta del cómplice ha de ser peligrosa, de manera que, desde una perspectiva *ex ante*, represente un incremento relevante de las posibilidades de éxito del autor y, con ello, de las de puesta en peligro de un bien jurídico (F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 446).

<sup>782</sup> F. Navarro Cardoso, “El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)”, en: VV.AA., en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 94

la ejecución; y por otra parte plantear la responsabilidad de quienes recolecten bienes, pero de forma lícita, a través de los distintos supuestos de captación; ambos representan un problema de difícil solución jurídica.

Para fundamentar una autoría de esta clase debe darse: el dominio de la organización por parte del o los autores, la fungibilidad o sustituibilidad de los ejecutores, y que se trate de aparatos de poder que actúen como un todo al margen de la ley.<sup>783</sup> En el ámbito del terrorismo, estas organizaciones funcionan como estructuras con un alto nivel de efectividad para ejecutar sus decisiones mediante la instrumentalización de procesos en los que las personas son sustituibles, de tal manera que los resultados no están sujetos a la ausencia o el error de alguno de ellos, siempre habrá otro que pueda cumplir con su tarea. En estos casos la figura de coautoría (dominio funcional del hecho)<sup>784</sup> se adapta mejor que otras categorías de participación a otras formas de realización del delito en las que el autor principal responsable no está presente en la operación, pero sí en la inmediata conexión con ella, controlándola y decidiendo su ejecución.

Es decir, lo importante no es sólo la intervención en la ejecución del delito, sino el control o dominio del hecho que un individuo tenga sobre su realización, aunque no intervenga en su ejecución estrictamente considerada. De esta forma, se puede calificar como coautores, por ejemplo, no sólo el jefe o dirigentes de un grupo criminal que asumen funciones de decisión, dirección u organización estrechamente relacionadas con la realización del delito de financiamiento del terrorismo, sino también a los miembros de la misma, que, sin intervenir en la ejecución, realizan tareas de apoyo, vigilancia o transporte, respecto a la recolección y provisión de bienes. Las intervenciones personales que no se dan exactamente en la fase ejecutiva del delito, pueden calificarse con una valoración global y más ajustada a la realidad de una organización criminal, como coautoría y no,

---

<sup>783</sup> F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, pp. 453-455.

<sup>784</sup> Es necesario mencionar, como lo hace Francisco Muñoz Conde (*Derecho Penal...op. cit.*, pp. 436 y 437), que dentro de la coautoría puede diferenciarse entre coautoría ejecutiva y coautoría no ejecutiva. En la primera, cabe distinguir la coautoría ejecutiva directa, en la que todos los autores realizan todos los actos ejecutivos, y la coautoría ejecutiva parcial, en la que se produce un reparto de las tareas ejecutivas. Además, es posible apreciar la coautoría en los casos en que se produce un *reparto de papeles* entre los diversos intervinientes en la realización de un delito, de tal modo que alguno o alguno de los coautores ni siquiera están presentes en el momento de su ejecución. Es por lo que se hace necesario recurrir a un criterio material que supere una visión estrictamente formal de la coautoría. Este criterio material es conocido como *dominio (funcional) del hecho*.

en base a una consideración individual, como meras formas de participación.<sup>785</sup>

#### **2.1.4.4. Actuaciones en nombre de otro**

Las actuaciones en nombre de otro, consisten en la determinación de la responsabilidad penal en el marco de la representación, diferenciado entre el representante y el representado al realizar un acto jurídico calificado de delictivo.<sup>786</sup> En lo que aquí interesa, bajo el esquema del financiamiento del terrorismo, se pueden contemplar los supuestos de actuaciones en nombre de personas jurídicas, principalmente, aunque la posibilidad existe también, cuando se trata de personas físicas en nombre de personas físicas.

En el CPes, en su artículo 31<sup>787</sup>, expone esta situación, puesto que permite imputar el tipo a los que actúan como administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica, o en nombre o representación legal o voluntaria. En el delito de financiamiento del terrorismo, que por su propia naturaleza es posible el uso de los cauces financieros legales para recolectar y proveer bienes, puede involucrar los supuestos expuestos en el mencionado artículo, en relación con la administración de hecho o de derecho de bienes que ingresen a una organización terrorista, a partir de lo cual se podrá imputar responsabilidad penal a los involucrados dentro de la estructura empresarial. Cuando deba imputarse la autoría en una decisión adoptada de manera colegiada, como regla general, sólo podrá atribuirse la autoría a quienes hayan respaldado la decisión (generalmente a través de voto), y excluirse a los que se hayan opuesto o estuvieran ausentes.<sup>788</sup>

---

<sup>785</sup> En este sentido Gabriel Orsi (*Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, p. 253) señala que, en el caso del tipo penal del financiamiento del terrorismo en el Código penal argentino, la norma prevé la posibilidad de que las acciones típicas sean ejecutadas por otras personas, las cuales deben ingresar entonces en la esfera de conocimiento del autor. En realidad, la alusión a terceros opera como método de inscripción en la realidad del nexo de derivación, de modo que no se exige un conocimiento personal y detallado: bastará entonces con que el sujeto activo obre asumiendo que existe cuanto menos otro agente, esto es, un sujeto indeterminado que orienta el flujo material de fondos hacia la finalidad prevista en la norma.

<sup>786</sup> E. Orts Berenguer y J. L. González Cussac, *Compendio de Derecho Penal...op. cit.*, p. 292; también *vid.*, F. Muñoz Conde y A. Mercedes García, *Derecho Penal...op. cit.*, p. 455.

<sup>787</sup> El cual dice: “El que actúe como administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica, o en nombre o representación legal o voluntaria de otro, responderá penalmente, aunque no concurren en él las condiciones, cualidades o relaciones que la correspondiente figura del delito requiera para poder ser sujeto activo del mismo, si tales circunstancias se dan en la entidad o persona en cuyo nombre o representante obre”.

<sup>788</sup> E. Orts Berenguer y J. L. González Cussac, *Compendio de Derecho Penal...op. cit.*, p. 293.

#### 2.1.4.5. Responsabilidad penal de las personas jurídicas

El debate respecto a la responsabilidad de las personas jurídicas parte de la negación de que éstas no cuentan con la capacidad de acción, capacidad de culpabilidad o capacidad de purgar una pena. No obstante, ello, en la actualidad la tendencia se ha revertido debido a la necesidad de castigar los delitos socioeconómicos y financieros, que se cometen, en más de un 80%<sup>789</sup>, a través de empresas. Pero, cabe mencionar que, si bien es cierto, el financiamiento del terrorismo no se considera un delito meramente socioeconómico, también lo es que mediante esquemas de carácter empresarial se ha recolectado y provisto bienes a grupos u organizaciones terroristas.

Claramente, el debate respecto a esta figura de la responsabilidad penal de las personas jurídicas ha crecido por influencia de los modelos económicos implementados por los EE.UU. y la propia UE. En el Derecho comparado se puede advertir la tendencia dominante en el contexto internacional de incorporar esta responsabilidad en los textos normativos internos, tales como los de Alemania y España, asimismo el Convenio de la ONU de 1999, en su artículo 10<sup>790</sup>, contempla la sanción de las personas jurídicas, que puede ser penal, civil o administrativa, y sin perjuicio de la responsabilidad penal de las personas físicas.

El artículo 580 bis del CPes, contempla la responsabilidad de las personas jurídicas, pues señala que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis, cuando una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en esta Capítulo (de los delitos de terrorismo), se le impondrá las siguientes penas:

a) Multa de dos a cinco años, o el doble al cuádruple del perjuicio causado cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de dos años de privación de libertad.

b) Multa de seis meses a dos años, o del doble al triple del perjuicio causado si la cantidad resultante fuese más elevada, en el resto de los casos.

Por otra parte, el artículo 5 del Convenio de la ONU de 1999 contra el financiamiento del terrorismo, establece que los Estados parte deben adoptar medidas que permitan responsabilizar, penal, civil o

---

<sup>789</sup> E. Orts Berenguer y J. L. González Cussac (*Compendio de Derecho Penal...op. cit.*, p. 293), mencionan que el 80% de los delitos socioeconómicos se cometen a través de empresas. Para ello, basta recordar los fraudes de *WORLD.COM*, *ENRON*, *ADELPHIA* y *GLOBAL CROSSING*, por mencionar algunos.

<sup>790</sup> J. L. De la Cuesta Arzamendi, "Financiación del terrorismo y responsabilidad...op. cit.", p. 112.

administrativamente, a personas establecidas en su territorio u organizadas conforme a su legislación en caso de que una persona responsable de la gestión o el control de la entidad haya cometido, en ese carácter, un delito previsto en el Convenio.

#### **2.1.5. Sujeto pasivo**

El delito financiamiento del terrorismo no reclama la individualización de un sujeto pasivo o víctima que sufra las consecuencias directas de la acción, ni reclama la afectación de una relación de disposición concreta, de modo que la existencia de una víctima de la acción no constituye un requisito del tipo.

Por otra parte, como se ha mencionado en la presente investigación, la figura del financiamiento del terrorismo es un delito que afecta al bien jurídico “orden público”, lo que no delimita concretamente al sujeto pasivo del delito, que tiende a coincidir en abstracto con dicho bien jurídico, por tanto, como derecho difuso recae en toda la sociedad. Es decir, la víctima o sujeto pasivo del delito del financiamiento del terrorismo, será siempre la colectividad o la sociedad misma, pues es ésta la afectada en torno a dicho bien jurídico.

#### **2.2. El elemento subjetivo del tipo**

¿La lucha contra el financiamiento del terrorismo, requiere incluir aquellos casos en los que el autor previó, debió prever o pudo haber previsto que el acto terrorista o el sustento del grupo terrorista se producirá como consecuencia del suministro o transferencia de fondos? ¿Cabría la configuración del delito de financiamiento del terrorismo tanto en forma dolosa como culposa?

De acuerdo con el Convenio de las Naciones Unidas contra la financiación del terrorismo de 1999, se incluye como componente doloso el hecho de que el delito sea cometido deliberadamente y con la intención de que los fondos se utilicen para cometer un acto terrorista, definido como tal conforme a lo dispuesto por el mismo Convenio, o a sabiendas de que han de ser utilizados para cometer un acto de este tipo.<sup>791</sup> Además, muchos

---

<sup>791</sup> Tal como se advierte del *Manual para la Redacción de Leyes para Reprimir el Financiamiento del terrorismo del Fondo Monetario Internacional*, p. 54, la prohibición de apoyar a terroristas y organizaciones terroristas estipulada en el párrafo 1 d) de la resolución 1373 (2001) no se refiere al componente doloso del delito conexo, quedando a discreción de cada país la definición de este conforme a su Derecho penal; también, *vid.*, J. L. De la Cuesta Arzamendi, “Financiación del terrorismo y responsabilidad...*op. cit.*”, p. 110.

sistemas jurídicos<sup>792</sup> admiten formas menos directas que, al aplicarse al financiamiento del terrorismo, incluirían los supuestos en que el agente previó, pudo haber previsto o debió haber previsto que el acto terrorista se produciría como consecuencia de la recolección y provisión de fondos, pese a lo cual recolectó y proveyó los fondos.<sup>793</sup> Por tanto, es necesario determinar el carácter doloso o culposo/imprudencial del tipo penal en cuestión.

### 2.2.1. El dolo típico

Por dolo típico se entiende, de acuerdo con ROXÍN<sup>794</sup>, como el conocimiento (*saber/ cognoscitivo*) y voluntad (*querer/volitivo*) de los elementos del tipo objetivo.

En esa dirección, el elemento subjetivo del tipo, en cuanto a la figura del financiamiento del terrorismo, arroja su carácter doloso (*saber/cognoscitivo* y *querer/volitivo*) en cuanto a la acción recolectar y proveer bienes a una organización terrorista, para con ello satisfacer su deseo de subsistencia de dicha organización, mediante la cual podrá alcanzar un fin político, utilizando la violencia desmedida y afectando el estado emocional de una población civil a través del miedo intenso.

No es posible recolectar y proveer sin pretender con conciencia y voluntad el objetivo que encierran esos vocablos de actividad, a decir, ingresar los bienes a una organización terrorista para lograr su actividad. Se podrá obviar que quien no tiene la intención de recolectar y proveer bienes a una organización terrorista, tampoco quiere que subsista, se mantenga o desarrolle sus actividades. Consecuentemente, el resultado esperado por el agente presupone la comprensión del sentido normativo de sus elementos, la recolección y provisión de bienes para que sean utilizados por la organización terrorista y lograr como consecuencia su actividad, motivo de su existencia, sea cual sea su fin político determinado.

De ello es importante mencionar que los delitos de terrorismo se ejecutan con el ánimo de buscar subvertir el orden constitucional o la

---

<sup>792</sup> Un ejemplo de ello, es el Código Penal Español, que señala en su artículo 576 bis, apartado 2: “El que estando específicamente sujeto por la ley a colaborar con la autoridad en la prevención de las actividades de financiación del terrorismo dé lugar, por imprudencia grave en el cumplimiento de dichas obligaciones, a que no sea detectada o impedida cualquiera de las conductas descritas en el apartado primero de este artículo, serán castigados por la pena inferior en uno o dos grados a la prevista en él.”

<sup>793</sup> *Ibid.*

<sup>794</sup> C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, p. 308; J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malarée, *Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, p. 217; además, E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho penal...op. cit.*, p. 404.

alteración grave de la paz u orden público, como fenómeno delictivo organizado, que si no se realizan con dicho dolo no podemos calificar las conductas como terroristas y habría que subsumirlas en los tipos comunes, por muy graves que fueran. Pero, en cuanto al financiamiento del terrorismo, si bien es cierto que el agente desea que se comenten atentados con fines políticos, aquí lo que interesa es la intención de que la organización se mantenga y sobreviva, se cometan o no dichos atentados<sup>795</sup>.

Es por lo que se precisa entender el significado concreto de “dolo”, cuya afirmación o negación decide la mayoría de las veces la culpabilidad y en todo caso sobre su magnitud. Para ROXÍN<sup>796</sup> se distinguen tres formas distintas de dolo: la intención o propósito (cae en lo que el sujeto persigue); el dolo directo (son abarcadas todas las consecuencias, que, aunque no las persigue, el sujeto prevé que se producirán con seguridad); y, el dolo eventual (actúa quien no persigue un resultado y tampoco lo prevé como seguro, sino que sólo prevé que es posible que se produzca, pero para el caso de su producción lo asume en su voluntad). Las mismas se contraponen a las dos formas de imprudencia, la consciente y la inconsciente.

De ahí que el legislador no siempre castiga cualquier actuación dolosa sin más, sino que frecuentemente exige una determinada *intención* (o *propósito*) o utiliza expresiones equivalentes, y en otros casos, mediante el requisito de “actuar a sabiendas” o de actuar de “mala fe”, al menos excluye al dolo eventual.<sup>797</sup> Estas expresiones son claras en la descripción establecida en el artículo 576 del Cpes, y de manera similar al Convenio de 1999, puesto que exige: “...el que por cualquier medio, directa o indirectamente, recabe, adquiera, posea, utilice, convierta, trasmita o realice cualquier actividad con bienes o valores de cualquier clase con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer cualquiera de los delitos comprendidos en este

---

<sup>795</sup> Cabe hacer la mención, en cuanto al Convenio de la ONU contra el financiamiento del terrorismo de 1999, que la definición de financiamiento del terrorismo, incluye dos elementos dolosos alternativos: uno, la intención de que se cometa el delito, el otro, el conocimiento de que los fondos serán utilizados para cometer un acto terrorista. En ese contexto, el Convenio deja a discreción de cada Estado parte la definición de la forma de intención o de conocimiento requerida para que se configure el delito, y de los medios de prueba de cada uno de esos dos elementos de prueba. Sin embargo, como se ha explicado, por lo menos se requerirá el conocimiento real, por parte del agente, que los bienes ingresarán en una organización terrorista.

<sup>796</sup> C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, pp. 415 y ss.; también, J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malarée, *Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, pp. 215-218; E. R. Zaffaroni, *Manual de Derecho penal...op. cit.*, pp. 405-408.

<sup>797</sup> C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, p. 416.

Capítulo”. Por supuesto, en el caso de la intención, en relación del “*saber*” basta con la suposición de una posibilidad, aunque solo sea escasa de provocar un resultado; es decir, que los bienes o valores se utilicen para cometer actos terroristas o lleguen a una organización o grupo terrorista. Aunque cada vez se impone más la opinión de que la intención (o propósito) no debe significar el motivo, la finalidad última del sujeto, sino que la intención típica concurre aun cuando el resultado perseguido sirva para la consecución de ulteriores fines de otra índole del sujeto. Así, existe al ánimo o intención de mantener una organización terrorista, por tanto y obviedad también que se cometan atentados terroristas (...a sabiendas que serán utilizados...).

¿De que serviría financiar a una organización terrorista que no desea atentar? Intencional es entonces, en todos los casos también aquello que se realiza de propósito como medio para ulteriores fines. Por tanto, los resultados conscientemente causados y deseados son siempre intencionales, aun cuando su producción no sea segura o no sea la finalidad última (el motivo) o la finalidad última de quien actúa.<sup>798</sup>

En cuanto al dolo directo, el “*saber*” es todo lo exacto que es posible. Si quien realiza un atentado sabe con seguridad que la bomba matará a su víctima elegida, también lo hará respecto a las personas que estén a su alrededor, pues se califica de “deseada” la muerte de éstas, aunque no la persiga y por tanto el momento volitivo sea menos intenso que en caso de intención.<sup>799</sup> Otra vez, el artículo 576, en su párrafo segundo, se describe nuevamente esa posibilidad, ya que se castiga como coautoría o complicidad, a quien ponga a disposición bienes o valores que serán utilizados para ejecutar actos terroristas concretos. Se aprecia un dolo directo, también en relación a aquellas consecuencias accesorias cuya producción no es segura, pero está ligada con seguridad a la consecuencia principal, es decir, que se cometa un atentado concreto o no, pero tiene la seguridad de que, si se comete el atentado, quizá mediante el uso de una bomba, causará daños patrimoniales o la muerte de alguien. El dolo directo representa un “querer” la realización del tipo, aun cuando el resultado sea desagradable para el sujeto.

---

<sup>798</sup> Un ejemplo se puede advertir en el Código Penal de Australia, en el que se define el financiamiento del terrorismo como el suministro o la recolección de fondos, y el hecho de que al perpetrador le resulte “indiferente en que los fondos hayan de utilizarse para facilitar o realizar un acto de terrorismo” (C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, pp. 418 y 419); también, Guía Legislativa del Régimen Jurídico...*op. cit.*, pp. 34 y 35.

<sup>799</sup> C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, p. 416.

En cuanto al dolo eventual<sup>800</sup> se distingue de la intención en que no se persigue el resultado y por tanto el lado volitivo está configurado más débilmente, mientras que del dolo directo también el saber relativo a la producción del resultado es sustancialmente menor, dando entrada a figuras intencionales intermedias, como la obtención o envío de bienes a un grupo terrorista efectuada teniendo dudas o sospechas, pero aceptando la consecuencia de que su destino pudiera ser un grupo o se lleve a cabo algún acto terrorista. Esta cuestión de cómo se ha de determinar y cómo se ha de delimitar el dolo eventual frente a la imprudencia (consciente) no sólo posee una importancia práctica, sino que se considera también una de las cuestiones más difíciles y discutidas del Derecho penal<sup>801</sup>, por lo que no es necesario incluir esta categoría.

En sí, el tipo penal del financiamiento del terrorismo, previsto tanto en el Convenio de la ONU de 1999, así como en diversos códigos penales, no exige que el sujeto activo domine la configuración general de la financiación. Basta que recolecte o provea, por cualquier medio, bienes a sabiendas o con pleno conocimiento que serán orientados a una organización terrorista o a uno de sus miembros para que lleve a cabo atentados de tal naturaleza; es decir, se refutará dolosa la conducta del sujeto activo cuando se pruebe que éste tuvo pleno conocimiento de todos y cada uno de los elementos integrantes del tipo objetivo del financiamiento del terrorismo y que, en base a ello, decidió su ejecución. Por ello es considerado un delito doloso, pues el objetivo del Convenio es alcanzar a cuantos participen de algún modo en el financiamiento del terrorismo, a partir del momento en que se tenga conocimiento de la utilización de fondos (artículos 1, 2, 3, 5 y 7).<sup>802</sup>

---

<sup>800</sup> C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, pp. 416, 424-455; además, J. J. Bustos Ramírez y H. Hormazábal Malarée, *Lecciones de Derecho Penal...op. cit.*, p. 301; F. Muñoz Conde y M. García Arán, *Derecho Penal...op. cit.*, pp. 263 y 264.

<sup>801</sup> I. Blanco Cordero, “¿Es necesario tipificar el delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español?”, en: *Athena Intelligence Journal*, vol. 4, núm. 1, enero-marzo de 2009, p. 61.; C. Roxín, *Derecho penal...op. cit.*, p. 424; por su parte, Raúl Eugenio Zaffaroni (*Manual de Derecho penal...op. cit.*, pp. 407 y 408) menciona que el dolo eventual ha recibido fuertes críticas en los últimos lustros. “Se recuerda que fue un concepto usado en Alemania para perseguir a los socialdemócratas (Bustos Ramírez). Todas las críticas observan que aceptar o rechazar la posibilidad de producción del resultado se acerca mucho a una disposición interna o elemento de ánimo que, de ser tal, no puede convertir a la culpa en dolo”; O. G. Orsi, *Asociaciones ilícitas terroristas...op. cit.*, p. 254 y 255; también, *vid.*, F. Navarro Cardoso, “El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)”, en: *VV.AA.*, en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, p. 99.

<sup>802</sup> J. L. De la Cuesta Arzamendi, “Financiación del Terrorismo y responsabilidad...op. cit.”, p. 110.

Es importante mencionar que, de la misma forma en que se presenta en el blanqueo de capitales<sup>803</sup>, el proceso del financiamiento plantea en ocasiones, cuando se trata de actos secuenciales de recolección o provisión mediante el uso del sistema financiero, una relación económica que se puede prolongar durante el tiempo en diversos actos. Por ejemplo, el operador financiero que realiza una transacción económica del banco en el que trabaja a otro, desconociendo el destino final que tendrá dicho recurso, sabemos que no implicará para él responsabilidad alguna, pues dicho sujeto solo sería instrumentalizado para lograr el ingreso de bienes a una organización terrorista. No obstante, la historia cambia, en el mismo supuesto, en que el operador financiero, aún con los recursos en la esfera de poder, no hiciera nada (omisión) para evitar el financiamiento ilícito, a sabiendas que se destinará a una organización terrorista. En este último caso, el dolo prevalece.

### 2.2.2. La imprudencia, negligencia o carácter culposo del tipo

No cabe duda que los delitos de terrorismo, como conducta que lesiona o pone en peligro la vida, el patrimonio o la integridad física deba de tolerarse bajo alguna circunstancia justificativa. Por tal razón, es que el ordenamiento español tipifica el delito del financiamiento del terrorismo en el que reprime su carácter culposo o imprudente, cuando se trata de sujetos obligados por la ley en prevenir cualquier tipo de actividad de esta naturaleza.<sup>804</sup>

No obstante, la recolección y provisión de bienes, a diferencia de otros actos, exige un elevado reconocimiento de las capacidades cognitivas, tanto a lo que refiere a la previsión como a la ejecución de la acción. El modelo económico capitalista predominante se presenta del todo relevante para cualquier sistema social, en el que el dinero principalmente, es el instrumento de intercambio por naturaleza para el sostenimiento de cualquier estructura funcional, sea cual sea su razón de existir. Por tal, resulta un tanto difícil que una acción, con una carga ideológica tan compleja, como lo es el terrorismo, se produzca por puro azar, omisión o negligencia.

De ahí es evidente el tratamiento político criminal que se ejerce sobre esta figura en cuanto al castigo de las conductas imprudenciales<sup>805</sup>,

---

<sup>803</sup> E. A. Fabián Caparros, *El Blanqueo de...op. cit.*, pp. 325-330.

<sup>804</sup> L. Varela, "El papel de las fundaciones en la financiación del terrorismo", en: VV.AA., en: *Financiación del Terrorismo...op. cit.*, pp. 161- 179.

<sup>805</sup> F. Muñoz Conde y M. García Arán, *Derecho Penal...op. cit.*, pp. 276-294.

que refieren al cumplimiento de obligaciones de quienes por ley deben colaborar con la autoridad en la prevención de actividades de financiamiento del terrorismo, tal como lo expone en artículo 576.4<sup>806</sup>, del CPes. Es decir, surge nuevamente el debate sobre el grado de conocimiento del sujeto activo respecto del destino que deberán tener los bienes recolectados, en este caso hacia el grupo u organización terrorista. Algo similar ocurre con la figura delictiva del blanqueo de capitales, que, en el ámbito supranacional, en el que la criminalización de la negligencia tiende a filtrarse, como sugerencia, más que imposición, en alguno de los instrumentos más importantes suscritos en la materia.<sup>807</sup>

Por ello, resulta un tanto aventurado aseverar que la ejecución de una supuesta financiación a una organización terrorista pueda deberse a un simple descuido de quien, debiendo detectar o impedir el ingreso de bienes, prevea una actividad de financiamiento a una organización terrorista. Más aún, si las personas sujetas de dichas obligaciones establecidas en la ley, por omisión en el cumplimiento de estos deberes que culmine en una financiación a grupo u organización terrorista, se vuelve imperativa la cuestión de que si cabe exigir alguna responsabilidad penal por colaboración del terrorismo, salvo que el sujeto obligado, intencionalmente no proceda a cumplir su deber de comunicación, dando pie a que exista la posibilidad de que bienes determinados ingresen a la esfera de custodia de la organización terrorista. En este sentido, las instituciones que operan con sujetos obligados por ley a colaborar con la autoridad en la prevención de las actividades de financiación de terrorismo, deberán incorporar mecanismos de control de vigilancia (transparencia) sobre los procesos que den pie a una posible provisión de bienes a una organización terrorista, y así evitar tanto actos dolosos como imprudenciales de dichos sujetos. Esta medida considero deberá ser abordada más desde el ámbito del derecho administrativo que del penal.

### **2.2.3. Tentativa**

El Convenio de 1999 de las Naciones Unidas pide castigar la complicidad, el encubrimiento al respecto del hecho, la contribución al

---

<sup>806</sup> El artículo 576.4 dice: “El que estando específicamente sujeto por la ley a colaborar con la autoridad en la prevención de las actividades de financiación del terrorismo dé lugar, por imprudencia grave en el cumplimiento de dichas obligaciones, a que no sea detectada o impedida cualquiera de las conductas descritas en el apartado 1 será castigado con la pena inferior en uno o dos grados a la prevista en él”.

<sup>807</sup> Señala como instrumentos, en el ámbito de la supranacionalidad, el apartado 3.a del artículo 6 del Convenio de Estrasburgo y las Recomendación de GAFI (E. F. Caparrós, *El delito de Blanqueo...op. cit.*, pp. 335 y 336).

hecho, el conocimiento del mismo y la tentativa. Pero si bien, se acepta la tentativa en el tipo del financiamiento del terrorismo, primero hay que establecer en que momento este delito se encuentra consumado. Para ello, la consumación se entenderá como la plena realización del tipo en todos sus elementos. En el caso del delito de financiamiento del terrorismo se consumará cuando una vez recolectado y provisto los bienes, estos ingresan a la organización terrorista, tantas veces sea necesario.

Pero en cuanto a la tentativa, que de acuerdo con MUÑOZ<sup>808</sup>, se entenderá como una causa de extensión de la pena, que responde a la necesidad político-criminal de extender la amenaza o conminación penal prevista para los tipos penales delictivos en el caso de su consumación, a conductas que ciertamente no consuman el delito, pero que están muy próximas a la consumación y se realiza con la voluntad de conseguirlas. El tipo penal del financiamiento del terrorismo admite la tentativa, puesto que será punible el hecho de recolectar y proveer bienes con intención de que estos ingresen a una organización terrorista, aunque esto último no se logre. Basta con la intención de que los bienes sean recabados con el fin de sostener una organización terrorista y que sobreviva, no obstante, no logren ingresar los bienes a la misma.

Entonces, en el proceso recolectar-proveer, para que ingresen bienes a la organización o grupo terrorista, cabría desde esa perspectiva la tentativa, dado que el dolo en la fase de tentativa pertenece en todo caso al tipo, como causa de extensión de la punibilidad, que precisa el elemento adicional del injusto, pues el dolo se perfilaría también, desde el punto de vista teleológico, al delito consumado.

---

<sup>808</sup> F. Muñoz Conde y M. García Arán, *Derecho Penal...op. cit.*, pp. 413 y 414.

## CONCLUSIONES

1. Si bien algunos autores confirman la existencia del terrorismo desde épocas antiguas, sus formas y definición surgen con la modernidad, que se ha convertido en un problema global. Es innegable su alto impacto político, jurídico, social, económico y cultural, de ahí su preponderancia no sólo para las agendas gubernamentales e internacionales, sino de gran atención para los medios de comunicación a nivel global.
2. El terrorismo que pervive hoy en día, plantea un esquema moderno, contemporáneo, que se ha convertido en la manifestación más importante del terrorismo. Se caracteriza por la diversificación de las estrategias y aumento de actos de terror en todo el mundo y tiende a la internacionalización, pues pretende producir sus efectos en diferentes territorios en relación a aquellos de donde son originarias sus organizaciones.
3. No se ha llegado a un consenso de cómo debemos comprender el fenómeno terrorista, y menos aún el terrorismo contemporáneo, sin embargo, de las definiciones ofrecidas por algunas organizaciones internacionales, literatura especializada, legislaciones nacionales e internacionales y de los diversos expertos mencionados y bases de datos de investigación, podemos identificar tres elementos esenciales más comunes e importantes del concepto de terrorismo, a decir: acción violenta, intención de infundir terror a un sector de la sociedad (en este caso a la población civil en general) y finalmente, alcanzar un fin político.

La acción violenta es una fórmula que sintetiza y comprende la heterogeneidad de conductas que desarrollan los terroristas y contiene toda la variedad de hechos que las organizaciones terroristas suelen llevar a cabo, así como los que en un futuro puedan desarrollar en forma de agresión hacia los humanos, a efecto de causarles la muerte, lesiones o por lo menos generarles un daño psicológico a través del miedo intenso.

El terrorista mata para aterrorizar a una audiencia y, a través del terror que causa, pretende que la sociedad amedrentada fuerce cambios en el *statu quo* o se mantenga.

Los fines políticos del terrorismo se traducen en la intensión de imponer un orden determinado y una manera de funcionar de un Estado a través de la materialización de una idea o modelo social.

4. El efecto del terrorismo es de alcance mundial. Si bien sólo algunos países han sufrido ataques terroristas y se han podido identificar

grupos u organizaciones en determinados países o regiones, la dinámica de la globalización, el impacto mediático de algunos eventos (como en EE. UU., Alemania, España, Francia, Londres, etc.) y la estrategia propagandística de estos grupos, hace pensar que su presencia y sus acciones podrían llegar a cualquier lugar del mundo.

5. Los grupos u organizaciones terroristas se benefician de la delincuencia organizada transnacional, con el propósito de obtener una ganancia económica considerable que a la postre les posibilite lograr consumir los atentados y alcanzar sus fines políticos. En todos los intentos de definición o de distinción entre delincuencia organizada y organización terrorista, se observan los mismos elementos comunes de permanencia, jerarquía y organización que diseña una sistemática criminal como estrategia para obtener una determinada finalidad, que serán distintas para cada una de ellas; fin de lucro para la delincuencia organizada y fin político para la organización terrorista.
6. El terrorismo contemporáneo no puede entenderse como un crimen de naturaleza individual, sino esencialmente como un delito de naturaleza plural, permanente y jerarquizada.
7. Junto con las ventajas y beneficios que provocan las nuevas tecnologías, también se ha detectado que son utilizadas por los grupos terroristas para alcanzar sus fines. Pero también, la tecnología ha sido utilizada como herramienta indispensable en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. En este sentido, es urgente adaptar la legislación para evitar que sean utilizadas por estos grupos y que los gobiernos hagan un uso más efectivo de las nuevas tecnologías en la lucha contra el terrorismo.
8. Es hasta la consolidación del modelo económico capitalista, que las complejas estructuras comerciales y financieras permiten el desarrollo del terrorismo a nivel mundial. Poco antes de los atentados terroristas a las Torres Gemelas del WTC en NY cometidos en el año 2001, la comunidad internacional comenzó a preguntarse más cómo se obtuvieron los recursos financieros que por los atentados terroristas en sí.
9. Sin embargo, al igual que el concepto de terrorismo, el financiamiento de éste ha sido difícil de definir, pues a raíz de lo que los expertos, organizaciones y de la propia comunidad internacional entiende, se han presentado distintas confusiones respecto a la naturaleza propia del financiamiento del terrorismo.

Se ha percibido como un fenómeno de carácter netamente económico (como lo es el blanqueo de capitales); por otro lado, como un problema de carácter colaborativo, tanto por individuos como de grupos; o, como un problema limitativo respecto a alguno de sus elementos que lo conforman.

10. El financiamiento del terrorismo se configura como un proceso de fases sucesivas, en el que, en la primera fase, se lleva a cabo la “recolección”; la segunda fase, es la “provisión” y, por último, la tercera fase es la incorporación de los bienes recolectados y provistos a alguna organización terrorista, quedando excluido el financiamiento a los “terroristas individuales”, pues no representa la naturaleza lesiva y propia de lo que una organización terrorista en la actualidad.

En este sentido, entonces, la recolección y provisión es de “bienes”, que serán incorporados a una organización terrorista.

11. Parte del engranaje que hace posible la existencia de grupos terroristas y sus actos, es el financiamiento que consiguen por diferentes medios, ya sea mediante actos ilegales o legales; la existencia misma del financiamiento a grupo terrorista es la base que permite generar una situación de peligro sobre un orden público.
12. Alternativamente al sistema financiero existen otras vías de provisión (como el *hawala*, por ejemplo) a las organizaciones terroristas, se han amplificado los esfuerzos a nivel mundial para prevenir el financiamiento del terrorismo, creando normas de carácter internacional y motivando la intervención de organismos de cooperación financiera, tales como: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las Unidades de Inteligencia Financiera y el GAFI, entre otros; además de la intervención de los distintos organismos de cooperación policial, como por ejemplo la INTERPOL y la EUROPOL. Aunado a lo anterior, se han reactivado los sistemas de cooperación judicial internacional, a través de la Red Judicial Europea y la Unidad Europea de Cooperación Judicial, por mencionar algunos.
13. Desde la perspectiva de la intervención penal, se reconoce que el bien jurídico que debe ser protegido es el “orden público”, ya que se trata de una alteración significativa tanto de las relaciones sociales indispensables para la vida común, como en la confianza general en el seguro y pacífico desarrollo de la vida civil.

14. El financiamiento del terrorismo implica una puesta en peligro abstracto, no sólo de los bienes jurídicos protegidos e implícitos en el delito de terrorismo, sino en el ejercicio de los derechos de las personas y en todas aquellas manifestaciones derivadas del terrorismo, tipificadas como delito, como la integración, la colaboración y la apología. La simple existencia de las organizaciones terroristas es capaz de generar inseguridad y miedo. Es por lo que la conducta del financiamiento del terrorismo, que contempla reprimir el ingreso de bienes que permitan la supervivencia y mantenimiento de la organización terrorista, versa en un delito de peligro abstracto y de comisión dolosa, que no requiere para existir que se produzca un resultado dañoso para la seguridad o el orden público, pues para que se dé la comisión del delito basta la recolección y provisión de bienes destinados e ingresados a la organización terrorista.
15. Al momento de configurar el delito de financiación del terrorismo no es necesario identificar si aquellos que participan en financiamiento integran o pertenecen a la organización. Es claro que el terrorismo, especialmente el internacional, depende de la financiación (la recolección y provisión) para llevar a cabo sus actividades, esto hace más importante la investigación sobre el destino de los recursos, justamente de una organización terrorista. De ahí la autonomía y diferencia del delito de financiamiento del terrorismo con otras figuras como la colaboración, integración o pertenencia a grupo, organización o banda armada.
16. La financiación sólo se aprehende cuando se vincula a una organización terrorista, debiendo excluir los propios actos considerados terroristas, que en algunas legislaciones se limitan sólo a enlistarlas. Entonces el financiamiento será delictivo en cuanto sirva a esos fines, y deberá ser castigado cuando se acredite la existencia de una organización terrorista y su vinculación con éste mediante algún flujo financiero o simple transmisión de bienes recolectados, ya sea de forma lícita o ilícita, en el momento que sea, excluyendo también si se ejecuta o prepara un acto terrorista determinado o concreto o no.
17. Por otra parte, el delito del financiamiento de terrorismo debe castigarse como delito autónomo y en cualquier grado de culpabilidad de los sujetos intervinientes y no requiere vincularlo con un delito precedente como en el caso del blanqueo de capitales, o en la comisión de un ataque terrorista en concreto, ni siquiera es

necesario acreditar si el sujeto financiador se dedica exclusivamente a esta actividad como integrante de un grupo terrorista. También, el tipo penal admite la tentativa.

18. En cuanto al sujeto activo del delito puede ser o no quien a la vez recolecte y/o provea los bienes al grupo terrorista. No se precisa alguna característica determinada para ser autor del delito, por lo que podrá cometerlo cualquier persona, sin necesidad de la concurrencia de dos o más personas.

Cuando se cometa por dos o más personas, surge la necesidad de determinar la contribución personalizada de cada uno de ellos en el hecho criminal, por lo que en ese sentido se admite la autoría única inmediata y la coautoría. Además, cabe la autoría mediata y la complicidad, sin dejar de mencionar como forma de participación las actuaciones a nombre de otro y la responsabilidad de las personas jurídicas.

El financiamiento del terrorismo no reclama la individualización de un sujeto pasivo o víctima que sufra consecuencias directas de la acción, ni reclama la afectación de una relación de disposición concreta, de modo que la existencia de acción no constituye un requisito del tipo.

En términos generales y derivado de los diversos instrumentos nacionales e internacionales, se concluye que la normatividad actual debe ser ajustada para convertirse en un instrumento más efectivo; por lo que es necesario que los elementos básicos sean ajustados a un tipo penal más homogéneo y taxativo a una realidad criminológica sobre el financiamiento del terrorismo, que reúna los mínimos requisitos de claridad, precisión, sencillez y generalidad que permitan jurídicamente dirigir esfuerzos por universalizar el concepto mismo de terrorismo y su financiamiento, así como comprender el fenómeno más que describirlo, para con ello dar un paso más progresista en la tarea de combatir esta figura criminal que tanto lacera a la humanidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABOSO G. E. y ABRALES S. F.: *Responsabilidad de las Personas Jurídicas en el Derecho Penal*, ed. B de F, Buenos Aires, 2000.
- ACKERMAN, B.: “Terrorismo: Esto no es una guerra”, en: *Revista Claves de Razón Práctica*, no. 170, marzo de 2007, pp. 46-58.
- ANDREAS, P.: “Crimen transnacional y globalización económica”, en: VV.AA.: *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad* (traducción de Isabel Vericat Núñez), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 62-85.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.: “Naciones Unidas y la lucha contra el ciberterrorismo”, en: VV.AA., *Sociedad global, ciber (in)seguridad y terrorismo(s): retos y alternativas*, Luis Ernesto Orozco Torres, Evelyn Téllez Carvajal y César Villegas Delgado (coords. y eds.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2019, pp. 131-174.
- ALFONSO, C.: “Represión y Prevención del terrorismo en la República del Paraguay”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 89-112.
- AMBOS K. y TIMMERMANN A.: “Terrorismo y Derecho Internacional Consuetudinario”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 23-48.
- ANINAT, E., HARDY, D. Y JOHNSTON, R. B.: “Contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo”, en: *Finanzas & Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2002.
- APONTE CARDONA, A.: “Terrorismo y Crímenes Internacionales en Colombia. Tensiones en torno a la persecución penal nacional de crímenes internacionales”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 113-146.
- ARMSTRONG, K.: *Los orígenes del Fundamentalismo en el judaísmo, el cristianismo y el islam*, Federico Villegas (trad.), ed. Tusquets, Barcelona, 2000.
- ARTEAGA BOTELLO, N.: “El Ciberterrorismo y democracia”, en: VV.AA., *Sociedad global, ciber (in)seguridad y terrorismo(s): retos y alternativas*, Luis Ernesto

- Orozco Torres, Evelyn Téllez Carvajal y César Villegas Delgado (coords. y eds.), México, 2019, pp. 105-130.
- AULESTIA, K.: *Historia general del terrorismo*, 1ª edición, ed. Santillana, Madrid, 2005.
- AVILÉS, M.: *Criminalidad Organizada. Los movimientos terroristas*, ed. Club Universitario, Alicante, 2004.
- AZÚA REYES, S. T.: *Métodos y técnicas de investigación jurídica*, 7ª edición, ed. Porrúa, México, 2008.
- AZURMENDI, M.: “Cuando las barbas del vecino veas por la yihad quemar...”, en: *Revista Claves de Razón Práctica*, no. 250, enero/febrero de 2017, pp. 32-39.
- BACHMAIER WINTER, L.: “Información de inteligencia y proceso penal”, en: VV.AA., *Terrorismo: proceso penal y derechos fundamentales*, Lorena Bachmaier Winter (coord.), ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 45-102.
- BASSIOUNI, M. C.: “Codification of international criminal law”, *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 45, núm. 3, marzo, 2017.
- BELTRÁN, A.: *Propaganda Terrorista. La violencia como mensaje*, ed. Tébar Flores, Madrid, 2018.
- BALLESTEROS M. A.: *Yihadismo*, 2ª edición, ed. La Huerta Grande, Madrid, 2016.
- BENÍTEZ MANAUT, R. y ÁVILA AKERBERG, A.: “Terrorismo y Globalización”, en: VV.AA., *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, J. L. Valdés Ugalde y D. Valadés (coords.), 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 203-246.
- BERDAL, M. y SERRANO, M.: “Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional: la nueva topografía”, en: VV.AA.: *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 293-308.
- BERGALLI, R.: “Libertad y seguridad: Un equilibrio extraviado en la Modernidad tardía”, en: VV.AA.: *El Derecho ante la globalización y el terrorismo*, Losano, Mario G. y Muñoz Conde, Francisco (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 59-78.

- BERNARDO SAN JOSÉ, A. y DE PADURA BALLESTEROS, M. T.: “La detención incomunicada por delitos de terrorismo”, en: VV.AA., *Terrorismo: proceso penal y derechos fundamentales*, Lorena Bachmaier Winter (coord.), ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 103-144.
- BIRNBAUM, N.: “Once de Septiembre. Carta desde Washington”, en: Revista Claves de Razón Práctica, no. 117, noviembre de 2001, pp. 16-21.
- BOVENKERK F. Y ABOU, B. C.: “Terrorismo y Delincuencia Organizada”, en: Revista Foro sobre el Delito y la Sociedad, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre 2004, pp. 3-18.
- BOUZAR, DOUNIA, “Los jóvenes franceses de la Yihad”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS?*, Eric Fottorino (ed.), María Valeria Di Battista (trad.), 1ª edición, ed. Paidós, México, 2016, pp. 71-75.
- BLANCO CORDERO, I.: *El delito de Blanqueo de capitales*, ed. Aranzadi, Navarra, 2002.  
--“Terrorismo Internacional: La Amenaza Global”, en: VV.AA., *El Sistema Penal Frente a los Retos de la Nueva Sociedad*, Diego Díaz Santos, Ma. Rosario y Fabián Caparrós, Eduardo (coords.), ed. Colex, Madrid, 2004, pp. 209-233.  
--“¿Es necesario tipificar el delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español?”, en: Athena Intelligence Journal, vol. 4, núm. 1, enero-marzo de 2009.
- BRAVO LIRA, B.: “Fiat ius, ne pereat mundus”, en: VV.AA.: *El Derecho ante la globalización y el terrorismo*, Losano, Mario G. y Muñoz Conde, Francisco (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 125-144.
- BRISARD, J.: “Terrorism Financing. Roots and trends of Saudi terrorism financing”, *JCB Consulting, Report prepared for the president of Security Council, United Nations*, Dec. 19, 2002, New York, USA.
- BUENO ARÚS, F.: “Principios generales de la legislación antiterrorista”, en: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 11, 1986, pp. 135 y ss.
- BUSCAGLIA, E.: “La capacidad de México en su combate a la financiación del terrorismo”, en: VV.AA.: *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de Derecho y Economía*, Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo (comps.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pp. 31-49.  
-- *Lavado de dinero y corrupción política*, ed. Debate, México, 2016.

- BUSTOS RAMÍREZ, J. J. Y HORMAZÁBAL MALAREÉ, H.: *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*, ed. Trotta, Madrid, 2006.
- BUSTOS RUBIO, M.: “¿Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal”, en: *Financiación del Terrorismo*, Juan Carlos Ferré Olivé y Ana Isabel Pérez Cepeda (dir.), Miguel Bustos Rubio (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 13-56.
- CAMPOS MORENO, J. C.: *Represión penal del terrorismo*, Editorial General del Derecho, Valencia, 1997.  
— “La financiación del terrorismo en Derecho español. El ejercicio de la abogacía en el contexto de la lucha antiterrorista”, en: VV.AA., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, J. L. González Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 23-42.
- CANCIO MELÍA, M.: “El derecho penal antiterrorista y la armonización penal de la Unión Europea”, en: VV.AA., *Armonización penal en Europa*, José Luis de la Cuesta Arzamendi, Ana Isabel Pérez Machío y Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena (dirs.) European Inklings (EUi), núm. 2, San Sebastián, 2013, pp. 304-325.
- CAPITA REMEZAL, M.: “Terrorismo y principio de justicia universal”, en: VV.AA., *El principio de Justicia Universal. Fundamento y límites*, Pérez Cepeda, Ana Isabel (dir.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2012, pp. 351-390.
- CARRANCA Y RIVAS, R.: “El delito de terrorismo a nivel nacional e internacional”, UNAM, México, pp. 49-62.
- CARRAZCO JIMÉNEZ, P.: *La Definición del Terrorismo, una perspectiva sistémica*, tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2008.
- CERINA, G. D.: “La lucha contra la delincuencia organizada: notas desde el derecho penal sustantivo y referencias al agente encubierto como medio de investigación extraordinario en una perspectiva interna y supranacional”, en: AA.VV., *Dos décadas de reformas penales*, Nieves Sanz Mulas (coord.), ed. Comares, Granada, 2008, pp. 145-176.
- CHATAIN, P., MCDOWELL, J., MOUSSET, C., SCHOTT, P. Y VAN DER DOES DE WILLEBOIS, E.: *Prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo*, ed. Gondo, The World Bank, Washington, 2009.
- CHIRINO SÁNCHEZ A.: “Autoría y participación de los tipos penales vinculados al terrorismo. El problema específico del financiamiento del terrorismo”, en:

- en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 183-215.
- CHOMSKY, N.: *Estados Fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Gabriel Dols (trad.), 1ª edición, ed. B, Barcelona, 2007.
- COMRAS, V.: “Al Qaeda finances and funding to affiliated Groups”, *Strategic Insights*, vol. IV, Issue 1 (January 2005), Center for Contemporary Conflict.
- CONDE-PUMPIDO, C.: “El Ministerio Fiscal frente a la nueva criminalidad”, en: Eguskilore, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, no 20-2006, pp. 97-102.
- CUELLO CALÓN, E.: *Derecho Penal. Parte General*, ed. Bosch, Barcelona, 1958.
- DANIEL, T., “International Cooperation in counteracting terrorist financing”, en: VV.AA., *Counter Terrorism Strategies in Fragmented International Legal Order*, Larissa Van Den Herik y Nico Schrijver (eds.), ed. University Cambridge Press, Reino Unido, 2014.
- DANNECKER, G.: *Evolución del Derecho Penal y Sancionador Comunitario Europeo*, Carmen Bascón Granados (trad.), ed. Marcial Pons, Madrid, 2001.
- DAWOD, HOSHAM, “El Estado Islámico está muy adaptado a la guerra moderna”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS?*, Éric Fottorino (ed.), María Valeria Di Battista (trad.), 1ª edición, ed. Paidós, México, 2016, pp. 53-61.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. J.: “Financiación del terrorismo y responsabilidad penal en el derecho español”, en: VV.AA., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, J. L. González Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 85-132.
- DE LA LUZ LIMA, M.: “Las víctimas del delito y el abuso del poder del terrorismo”, en: Eguskilore, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, núm. 20-2006, pp. 41-74.
- DE OLLOQUI, J. J.: “Introducción: reflexiones en torno al terrorismo”, en: VV.AA., *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, De Olloqui, José Juan (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pp. 1-30.
- DEN BOER, M.: “Cooperación para la aplicación de la ley y crimen transnacional organizado en Europa”, en: VV.AA.: *Crimen Transnacional organizado y*

*seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 160-182.

DE LA LUZ FÉLIX TAPIA, R.: *Estrategias contra el terrorismo internacional*, 1ª edición, ed. Porrúa, México, 2005.

DE BITONTO, M. L.: “Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales en Italia”, en: VV.AA., *Terrorismo: proceso penal y derechos fundamentales*, Lorena Bachmaier Winter (coord.), ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 197-228.

DOBRIANSKY, P.: “El Crecimiento Explosivo del Crimen Mundializado”, en: Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, agosto de 2001, vol. 6, núm. 2, pp. 6-7.

DÓMINE, M. C.: “Terrorismo y Estado de Derecho (Un análisis comparado de la nueva legislación antiterrorista y de la actual política criminal)”, en: Revista Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales, año LXXV, núm. 1, ed. Porrúa, México, enero-abril, 2009, pp. 47-100.

DONNA, E. A.: “¿Es posible el Derecho Penal Liberal?” en: VV.AA.: *El Derecho ante la globalización y el terrorismo*, Losano, Mario G. y Muñoz Conde, Francisco (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 209-232.

DURRIEU, R.: “Régimen penal contra el financiamiento del terrorismo”, en: Diario La Ley, 2006.

ECHEBURÚA, E., DEL CORRAL, P. Y J. AMOR, P.: “Nuevos enfoques terapéuticos del trastorno de estrés posttraumático en víctimas de terrorismo”, en: Revista Clínica y Salud, vol. 15, núm. 3, 2004, pp. 273-292.

ESPASA, *Diccionario Jurídico*, 2ª edición, México, 1999.

EL QORCHI, M.: “Hawala”, en: Finanzas & Desarrollo, FMI, diciembre de 2002, pp. 31-33.

EVANS, G., CARL, N. y DENNISON, J.: “El Brexit: Las causas y las consecuencias de la decisión británica de salir de la UE”, en: VV.AA., *Las Crisis de Europa*, Alejandro Pradera Sánchez (trad.), Manuel Castells (eds.), ed. Alianza, Madrid, 2018, pp. 379-392.

FABIAN CAPARROS, E. F.: *El blanqueo de capitales*, ed. Colex, Madrid, 1998.

- "El Abogado frente al Blanqueo de Capitales", en: VV.AA., *Homenaje a Roxín*, INACIPE, México, 2004, pp. 1-35.
- "El blanqueo de capitales. Contexto, razones de su penalización, evolución en nuestro entorno de las iniciativas supranacionales", en: VV.AA., *El Sistema Penal Frente a los Retos de la Nueva Sociedad*, Diego Díaz Santos, Ma. Rosario y Fabián Caparrós, Eduardo (coords.), ed. Colex, Madrid, 2004, pp. 163-188.
- FAKHOURI GÓMEZ, Y.: *¿Qué es terrorismo? Un intento de ponerle sábana al fantasma*, ed. Ibáñez, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2017.
- FERNÁNDEZ BESSA, C., ORTUÑO AIX, J. M. Y MANAVELLA SUÁREZ, A.: "Los efectos de la cultura de emergencia en la criminalización de los inmigrantes", en: VV.AA.: *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración*, Puente Aba, Luz María (dir.), Zapico Barbeiro, Mónica y Rodríguez Moro, Luis (coords.), ed. Comares, Granada, 2008, pp. 225-258.
- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A.: "Prevención y represión de la financiación del terrorismo en Estados Unidos y España: un análisis comparado", en: VV.AA., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, J. L. González Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 133-162.
- FERNÁNDEZ PRADO, M.: "Las reformas en materia de explosivos. Los atentados del 11 de marzo", en: VV.AA.: *Las últimas reformas penales II*, Gómez Bermúdez y Salvador Francisco Javier (dir.), Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid, X-2006, pp. 103-116.
- FERRAJOLI, L.: *Epistemología Jurídica y Garantismo*, ed. Fontanamara, México, 2008.
- FERRÉ OLIVÉ, J. C.: "Política criminal europea en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo", en: VV.AA., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, J. L. González Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 163-180.
- "Política criminal europea en materia de blanqueo de capitales y financiación del Terrorismo", en: VV.AA.: *I Congreso de prevención y represión del blanqueo de dinero*, Abel Souto, Miguel y Sánchez Stewart, Nielson (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 247-262.
- "Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo", en: VV. AA, *Financiación del Terrorismo*, Juan Carlos Ferré Olivé y Ana Isabel Pérez Cepeda (dir.), Miguel Bustos Rubio (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 57-78.

- FORTETE, C.: “La protección del testigo de manifestaciones delictivas complejas en Argentina (grupos terroristas y crimen organizado)”, en: VV.AA., *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración*, Puente Aba, Luz María (dir.), Zapico Barbeiro, Mónica y Rodríguez Moro, Luis (coords.), editorial Comares, Granada, 2008, pp. 135-160.
- FOUCHER, MICHEL.: “Una ambición territorial”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS?*, Éric Fottorino (ed.), María Valeria Di Battista (trad.), 1ª edición, ed. Paidós, México, 2016, pp. 45-51.
- FRONZA, E.: “Tutela penal anticipada y normativa antiterrorismo en el ordenamiento italiano”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 243-275.
- GALAIN PALERMO, P.: “Terrorismo y financiación del terrorismo en Uruguay”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 277-317.
- GALÁN MUÑOZ, A.: “¿Leyes que matan ideas frente a ideas que matan personas? Problemas de la nueva represión de los mecanismos de captación terrorista tras la reforma del Código penal de la LO 2/2015”, en: VV.AA., *Cooperación judicial penal en la Unión Europea. Reflexiones sobre algunos aspectos de la investigación y el enjuiciamiento en el espacio europeo de justicia penal*, Ma. Isabel González Cano (dir.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 94-143.
- GALAMAS, F.: “Una visión General del Terrorismo en Indonesia”, en: Documento de investigación 4/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2005.
- GARCÍA ALFARAZ, A. I.: “Acerca del Terrorismo Internacional”, en: VV.AA.: *El desafío de la Criminalidad Organizada*, Sanz Mulas Nieves (coord.), ed. Comares, Granada, 2006, pp. 251-280.
- GARCÍA DE LOS RÍOS, J. E. y JIMÉNEZ GÓMEZ, P. A.: *Hablemos de bioterrorismo*, ed. Pearson, Madrid, 2007.
- GARCÍA GIBSON, R.: *Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, 1ª edición, INACIPE, México, 2009.
- GARCÍA MARTÍN, L.: *Crítica del derecho penal del enemigo*, 1ª edición, ed. UBIJUS, México, 2009.

- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A.: *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*, 3ª edición, Valencia, 1996.  
— *Derecho Penal. Parte General*, 1ª edición, ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2009.
- GARCÍA RAMÍREZ, S.: *Delincuencia Organizada, Antecedentes y Regulación Penal en México*, ed. Porrúa, México, 2005.
- GARCÍA SAN PEDRO, J.: *Terrorismo: Aspectos criminológicos y legales*, Gráficas Arias Montano, Madrid, 1993.
- GARZÓN VALDEZ, E.: “El terrorismo político. Una propuesta de definición”, en: *Revista Claves de Razón Práctica*, núm. 118, diciembre de 2001, pp. 6 y 65.
- GASCÓN, D.: “Los Nazis, nuestros hijos de puta”, en: revista electrónica *Letras Libres*, México, 15 de agosto de 2017. <http://www.letraslibres.com>
- GARRIDO MUÑOZ, A.: *Garantías judiciales y sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, ed. Tirant lo Blanch, México, 2013.
- GAYRAUD, J. F.: *El G 9 de las mafias en el mundo* (traducción de Amelia Ros García), ed. Urano, Barcelona, 2007.
- GEHR, W.: “Recurrent Issues”, en: Informe del 4 de abril de 2002 a los Estados miembros del Comité de la Lucha contra el terrorismo de la ONU.  
— “El Comité contra el Terrorismo y la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad”, en: *Revista Foro sobre el Delito y la Sociedad*, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre 2004, pp. 113-120.
- GEERTZ, C.: *Interpretación de las culturas*, ed. Gedisa, Barcelona, 2003.
- GILBERT, P.: *Terrorismo, Nacionalismo, Pacificación*, Marco Aurelio Galmarini (trad.), ed. Cátedra, Madrid, 1998.
- GIL GIL, A.: “La expansión de los delitos de terrorismo en España a través de los delitos de pertenencia a organización terrorista”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 331-364.
- GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A.: “Las finanzas del terrorismo de al-Qaeda: una lucha desenfocada”, en: *Athenea Intelligence Journal*, vol. 2, núm. 22, 2007, pp. 37-54.

- GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO, M.: *Criminalidad Organizada y medios extraordinarios de investigación*, ed. Colex, Madrid, 2004.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *El laboratorio del miedo, de los sicarios a Al Qaida*, ed. Crítica, Barcelona, 2013.  
-- *Asalto al poder: la violencia política organizada y las ciencias sociales*, ed. Siglo XXI de España, Madrid, 2017.
- GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y VITALES RODRÍGUEZ, C.: "El nuevo delito de financiación del terrorismo: consideraciones acerca de su necesidad y conveniencia", en: AA.VV., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, J. L. González Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 181-198.
- GONZÁLEZ TAPIA, M. I.: "La información sobre la delincuencia organizada en España", en: VV.AA., *La criminalidad organizada*, Juan José González Rus (dir.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2013, pp. 119-173.
- GUERRA VALDIVIA, A. R.: "Fraude electrónico", en: VV.AA., *Ciberdelitos*, Alberto Enrique Nava Garcés (coord.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2018, pp. 119-137.
- GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F.: *La lucha contra el terrorismo en la sociedad de la información. Los peligros de estrategias antiterroristas desbocadas*, ed. EDISOFER, Madrid, 2006.
- GUTIERREZ ESPADA, C.: "De nuevo sobre el terrorismo internacional y las causas de exclusión de la ilicitud", en: VV.AA., *Conflictos armados y derecho internacional humanitario. Problemas actuales.*, Consuelo Ramón Choret (coord.), ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 89-118.
- GUZMAN DALBORA, J. L.: "El terrorismo como delito común", en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 401-437.
- GUZMAN, N.: "Del delito de financiación del terrorismo en la Argentina", en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 365-400.
- HASSEMER, W y MUÑOZ CONDE, F.: *Introducción a la Criminología y a la Política Criminal*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

- HERENCIA CARRASCO, S.: “El tratamiento del terrorismo en la Organización de los Estados Americanos y en el Sistema de Interamericano de derechos humanos”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 49-88.
- HORGAN, J.: *Psicología del Terrorismo, Cómo y porqué alguien se convierte en terrorista*, Joan Trujillo Parra (trad.), 1ª edición, ed. Gedisa, Barcelona, 2006.
- JAKOBS, G., POLAINO NAVARRETE M. y POLAINO-ORTS, M.: *El Derecho penal del enemigo en el contexto del funcionalismo*, Flores Editor y Distribuidor, México, 2008.
- JAKOBS, G.: *Moderna Dogmática Penal. Estudios compilados*, ed. Porrúa, México, 2002.
- JIMENEZ DE ASÚA, L.: *Principios de Derecho penal. La Ley y el Delito*, 3ª edición, ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1958.
- JIMÉNEZ VILLAREJO, C.: “Problemas derivados de la internacionalización de la delincuencia económica” en: VV.AA., *El Fenómeno de la Internacionalización de la delincuencia económica*, García Arán, Mercedes (dir.), Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 61-2004, pp. 149-178.
- JENKINS, B. M.: “The Future Course of International Terrorism”, en: VV.AA., *Contemporary Research on Terrorism*, Paul Wilkinson y A. M. Stewart (eds.), Aberdeen University Press, 1987.
- “Los hombres de la organización. Anatomía de un ataque terrorista”, en: VV.AA.: *¿Por qué sucedió?. El terrorismo y su nueva guerra*, Francisco Beltrán Adell y Yolanda Fontal Rueda (trads.), Hoge, J. F. Jr. y Rose, G. (comps.), ed. Paidós, Barcelona, 2002, pp. 17-32.
- JORDAN, A.: “Tráfico de Seres Humanos, la realidad que nos rodea”, en: Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, vol. 6, núm. 3, pp. 16-18.
- KEPEL, GILLES, “Las masacres de 13 de noviembre ilustran la Yihad de la tercera generación”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS?*, Éric Fottorino (ed.), María Valeria Di Battista (trad.), 1ª edición, ed. Paidós, México, 2016, pp. 115-121.
- KÖPPEL T. y SZÉKELY, A.: “Crimen trasnacional organizado y conflicto en los Balcanes”, en: VV.AA.: *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal,

- Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 196-212.
- KUHLEN, L.: “Bienes jurídicos y nuevos tipos de delito”, en: VV.AA.: *Límites al Derecho penal. Principios operativos en la fundamentación del castigo*, Robles Planas, Ricardo (dir.), ed. Atelier, Barcelona, 2012.
- LAMARCA PÉREZ, C.: *Tratamiento jurídico del terrorismo*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1985.
- LAQUEUR, W.: *The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction*, New York, 1999.  
— *Una historia del terrorismo*, ed. Paidós, Barcelona, 2003.
- LARENZ, K.: *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 2ª edición, ed. Ariel, Barcelona, 2001.
- LARRIBA HINOJAR, B.: “Respuestas legales a la financiación como estrategia de lucha contra el terrorismo”, en: *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectivas*, núm. 4, julio-noviembre de 2008, pp. 143-172.  
— “La insurgencia del sur de Tailandia: Financiación de un conflicto permanente”, en: VV.AA., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, J. L. González Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 199-220.
- LEVI, M.: “Liberación y crimen financiero trasnacional”, en: VV.AA.: *Crimen Trasnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 86-108.
- LEWIS, B.: *El Mundo del Islam*, Jesús Pardo (trad.), ed. Destino, Barcelona, 1995.
- LECHADO, J. M.: *La globalización del miedo. La otra cara del terrorismo*, ed. Espejo de Tinta, Madrid, 2005.
- LIÑAN LAFUENTE, A.: “La aplicación del principio de jurisdicción universal en la Audiencia Nacional respecto de los delitos de lesa humanidad y terrorismo”, en: *laleydigital360*, 8 de septiembre de 2017, pp. 1-17
- LÓPEZ SÁNCHEZ, J.: “La delincuencia organizada como amenaza estratégica”, en: VV.AA., *La criminalidad organizada*, Juan José González Rus (dir.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2013, pp. 329-366.

- LOPEZ MUÑOZ, J: *Criminalidad organizada y terrorismo: formas criminales paradigmáticas*, ed. Dykinson, Madrid, 2019.
- LOZANO TOVAR, E.: *Manual de la Política Criminal y Criminológica*, ed. Porrúa, México, 2007.
- LUHMAN, N.: *El derecho de la sociedad*, Javier Torres Nafarrete (trad.), 2ª edición, ed. Erder, México, 2005.
- MAC LIMAN, A.: *El Caos que viene. Enemigo sin rostro, guerra sin nombre*, ed. Popular, Madrid, 2002.
- MACIAS CARO, V. M.: “Problemas concursales y de delimitación del delito de financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo*, Juan Carlos Ferré Olivé y Ana Isabel Pérez Cepeda (dir.), Miguel Bustos Rubio (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 113-138.
- MARTÍN VELASCO, L.: “La investigación policial en el blanqueo de capitales”, en: VV.AA., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, J. L. González Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, C.: “La dimensión internacional del Blanqueo de Dinero”, en: VV.AA, *El Fenómeno de la Internacionalización de la delincuencia económica*, García Arán, Mercedes (dir.), Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 61-2004, pp. 179-265.
- MARQUEZ PIÑERO, R.: *Derecho Penal y Globalización*, ed. Porrúa, México, 2011.
- MELAMED VISBAL, J. D.: *Estado Islámico. Una amenaza para la seguridad internacional*, ed. Uniediciones, Universidad del Norte, Bogotá, 2017.
- MERINO HERRERA, J: *Marco estratégico de las Naciones Unidas contra el terrorismo*, ed. Tirant lo Blanch, INACIPE, México, 2015.
- MONTERO GÓMEZ, A: VV.AA.: *Terrorismo global. Gestión de información y servicios de inteligencia*, Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel Ángel (coords.), 1ª edición, ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2007, pp. 13-32.
- MORAL DE LA ROSA, J.: *Aspectos penales y criminológicos del terrorismo*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2005.  
-- “Financiamiento del terrorismo”, en: AA.VV., *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, J. L. González

Cussac (dir.) y A. Fernández Hernández (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 253-280.

MORENO HERNÁNDEZ, M.: “Política Criminal y Globalización”, en: VV.AA., *Derecho penal y globalización*, ed. Porrúa, México, 2001, XIII pp. 349-375.

MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRIES, S.: “Algunas cuestiones procesales en la investigación del delito de blanqueo de capitales”, en: VV.AA., *I Congreso de prevención y represión del blanqueo de dinero*, Abel Souto, Miguel y Sánchez Stewart, Nielson (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 11-21.

MIR PUIG, S.: “Constitución, Derecho Penal y Globalización”, en: AA.VV., *Nuevas tendencias en Política Criminal. Una auditoría al Código Penal español de 1995*, Mir Puig, Santiago y Corcoy Bidasolo, Mirentxu (dirs.) Gómez Marín, Víctor (coord.), ed. B de F, Buenos Aires, 2006.  
-- *Introducción a las bases del Derecho penal, concepto y método*, 2ª edición, ed. B de F, Buenos Aires, 2003.

MUÑOZ CONDE, F.: *Derecho Penal y Control Social*, Fundación Universitaria Jerez, España, 1985.  
-- *Teoría General del Delito*, 2ª edición, ed. Temis, Bogotá, 2002.  
-- “El Nuevo Derecho Penal Autoritario” en: VV.AA.: *El Derecho ante la globalización y el terrorismo*, Losano, Mario G. y Muñoz Conde, Francisco (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 161-183.  
-- *Los orígenes ideológicos del Derecho penal del enemigo*, ed. UBIJUS, México, 2010.  
-- y MERCEDES GARCÍA, A.: *Derecho Penal. Parte General*, ed. Tirant lo Blanch, México, 2012.  
-- y MERCEDES GARCÍA, A.: *Derecho Penal. Parte General*, 2ª edición, ed. Tirant lo Blanch, México, 2015.  
-- y MERCEDES GARCÍA, A.: *Derecho penal. Parte Especial*, 2ª edición, ed. Tirant lo Blanch, México, 2015.

NAÏR, S.: “Sobre el Yihadismo”, en: Revista Claves de Razón Práctica, núm. 250, enero/febrero de 2017, pp. 12-23.

NAPOLEONI, L.: *Yihad. Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*, ed. Urano Tendencias, Barcelona, 2004.  
-- “La nueva economía del terror”, en: Revista Foro sobre el Delito y la Sociedad, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre 2004, pp. 35-54.  
-- *El Fénix Islamista. El Estado Islámico y el rediseño de medio oriente*, ed. Paidós, México, 2015.

- NAVARRO CARDOSO, F.: “El delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español (art. 576)”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo*, Juan Carlos Ferré Olivé y Ana Isabel Pérez Cepeda (dir.), Miguel Bustos Rubio (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- NETANYAHU, B.: *Fighting Terrorism: How Democracies Can Defeat Domestic and International Terrorists*, Farrar, Straus and Giroux, Diane Pub Co., New York, 2001.
- NIÑO GONZÁLEZ, C. A.: *El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional*, ed. USTA, Bogotá, 2017.
- NUÑEZ PAZ, M. A.: “Criminalidad, capital y corrupción. Orígenes delincuenciales y precisiones contemporáneas”, en: VV.AA.: *I Congreso de prevención y represión del blanqueo de dinero*, Abel Souto, Miguel y Sánchez Stewart, Nielson (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 263-284.
- OLASOLO ALONSO, HECTOR.: *Introducción al Derecho Penal Internacional*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- ORSI, O. G.: *Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo*, ed. del Puerto, Buenos Aires, 2008.
- ORTS BERENGUER, E. y GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Compendio de Derecho Penal. Parte General*, 4ª edición, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- PALOMO DEL ARCO, A.: “Asistencia Internacional de la Delincuencia Económica” en: VV.AA., *El Fenómeno de la Internacionalización de la delincuencia económica*, García Arán, Mercedes (dir.), Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 61-2004, pp. 105-148.
- PALACIOS PÁMANES, G. S.: *Criminología Contemporánea. Introducción a sus fundamentos teóricos*, 2ª edición, INACIPE, México, 2014.
- PEARSON, F. S Y MARTIN ROCHESTER, J.: *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*, ed. McGraw Hill, Bogotá, 2000.
- PERCEVAL, J. M.: *El terror y el terrorismo. Cómo ha gestionado la humanidad sus miedos*, ed. Cátedra, Madrid, 2017.
- PÉREZ BERNÁRDEZ, C.: “El Collage de la política antiterrorista de la Unión Europea”, en: VV.AA., *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional*

*Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Manuel Pérez González (dir.) y Elena Conde Pérez (coord.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2012, pp. 173-225.

PRIETO, A.: *Todo lo que necesita saber sobre terrorismo*, 1ª edición, ed. Paidós, México, 2016.

PULIDO, J.: “Las respuestas de la inteligencia norteamericana ante la amenaza terrorista” en: VV.AA., *Terrorismo global. Gestión de información y servicios de inteligencia*, Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel Ángel (coords.), 1ª edición, ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2007, pp. 56-58.

RITZER, G.: *Teoría Sociológica Moderna*, 5ª edición, ed. Mc Graw Hill, Madrid, 2002.

RAMOS VÁZQUEZ, J. A.: “Sobre la particular lógica de los procesos por delitos de terrorismo (las paradojas de la absolución de Arnaldo Otegi)”, en: VV.AA.: *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración*, Puente Aba, Luz María (dir.), Zapico Barbeiro, Mónica y Rodríguez Moro, Luis (coords.), ed. Comares, Granada, 2008, pp. 371-392.

REINARES, F.: *Terrorismo y antiterrorismo*, 1ª edición, ed. Paidós, Barcelona, 1998.

-- *Terrorismo global*, ed. Taurus, Madrid, 2003.

-- “Al- Qaeda, la Primavera Árabe y el undécimo aniversario del 11-S”, Instituto Elcano, de 7 de septiembre de 2012.

-- “Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico”, Instituto Elcano, de 1 julio de 2015.

-- y GARCÍA CALVO, C., *Estado Islámico en España*, Real Instituto El Cano, Madrid, 2016.

-- “Avatares del terrorismo yihadismo en España”, en: Revista Claves de Razón Práctica, núm. 250, enero/febrero de 2017, pp. 24-31.

RIVERA BEIRAS, I., “Elementos para una aproximación epistemológica”, en: AA.VV., *Política criminal y sistema penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*, Rivera Beiras, Iñaki (coord.), 1ª edición, ed. Anthropos, Barcelona, 2005, pp. 15-44.

-- “El autoritarismo político-criminal”, en: AA.VV., *Política criminal y sistema penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*, Rivera Beiras, Iñaki (coord.), 1ª edición, ed. Anthropos, Barcelona, 2005, pp. 107-156.

ROBINS, P.: “Del contrabando de poca monta a la extorsión de altos vuelos: Turquía y Oriente Medio”, en: VV.AA.: *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 213-232.

- RODRÍGUEZ CÁRCAMO, J. M.: “La Prevención de la Financiación del terrorismo: derecho internacional e interno”, *Estudios Jurídicos*, octubre de 2007, pp. 222-243.
- RODRÍGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, L.: *Protección Internacional de los derechos fundamentales y medidas antiterroristas*, ed. Tirant lo Blanch, México, 2012.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, C.: “Criminalidad y Sistemas Informáticos”, en: VV.AA., *El Sistema Penal Frente a los Retos de la Nueva Sociedad*, Diego Díaz Santos, Ma. Rosario y Fabián Caparrós, Eduardo (coords.), ed. Colex, Madrid, 2004, pp. 139-162.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, L.: *Criminología Clínica*, 2ª edición, ed. Porrúa, México, 2008.
- ROEMER, A.: “¿Qué hacer para combatir eficazmente el Terrorismo?”, en: VV.AA.: *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de Derecho y Economía*, Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo (comps.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pp. 1-30.
- ROXIN, C.: *Derecho penal. Parte General. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, Diego-Manuel Luzón Peña (trad.), t. I, 1ª edición, ed. Thomson Civitas, Madrid, 1997.  
— “Problemas actuales de la política criminal”, en: AA.VV., *Problemas fundamentales de política criminal y derecho penal*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 88-91.
- RUIZ RODRÍGUEZ, L. R. Y GONZÁLEZ AGUDELO, G.: “El Factor tecnológico en la expansión del crimen organizado. ¿Menores en riesgo?”, en: VV.AA.: *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración*, Puente Aba, Luz María (dir.), Zapico Barbeiro, Mónica y Rodríguez Moro, Luis (coords.), ed. Comares, Granada, 2008, pp. 1-40.
- SAAD BENTAOUET, M.: “El Ciberterrorismo y los ciberataques en un mundo digitalizado”, en: VV.AA., *Sociedad global, ciber (in)seguridad y terrorismo(s): retos y alternativas*, Luis Ernesto Orozco Torres, Evelyn Téllez Carvajal y César Villegas Delgado (coords. y eds.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2019, pp. 79-104.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I.: “Disparatando sobre terrorismo”, en: *Revista Claves de Razón Práctica*, no. 134, julio/agosto de 2007, p. 68.

- SANCHEZ GARCÍA DE PAZ, I.: “Inmigración Ilegal y Tráfico de seres humanos para la explotación laboral o sexual”, en: VV.AA., *El Sistema Penal Frente a los Retos de la Nueva Sociedad*, Diego Díaz Santos, Ma. Rosario y Fabián Caparrós, Eduardo (coords.), ed. Colex, Madrid, 2004, pp. 113-138.
- *La Criminalidad Organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, ed. Dykinson, Madrid, 2005.
- “Armonización penal en la Unión Europea: la criminalidad organizada”, en: VV.AA., *Armonización penal en Europa*, José Luis de la Cuesta Arzamendi, Ana Isabel Pérez Machío y Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena (dirs.) European Inklings (EUi), núm. 2, San Sebastián, 2013, pp. 390-428.
- SANMARTIN, J.: *El terrorista Cómo es. Cómo se hace*, 1ª edición, ed. Ariel, 2005.
- SAN MARTIN SEGURA, D.: “La excepción materia y los contornos de lo ordinario: a propósito de la USA Patriot Act”, en: VV.AA.: *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración*, Puente Aba, Luz María (dir.), Zapico Barbeiro, Mónica y Rodríguez Moro, Luis (coords.), ed. Comares, Granada, 2008, pp. 339-370.
- SANTALLA VARGAS, E.: “Algunos aspectos de la criminalización del terrorismo a nivel internacional y su impacto a nivel nacional, con particular referencia al caso boliviano”, en: VV.AA., *Terrorismo y Derecho Penal*, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Christian Steiner (eds.), Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2015, pp. 485-519.
- SCHMID, A. P.: “Defining Terrorism: The Response Problem as a Definition Problem”, en: VV.AA., *Western responses to terrorism*, Alex. P. Schmid and Ronald D. Crelinsten (ed.), ed. Frank Cass Publishers, New York, 1998.
- “Estadística sobre el Terrorismo: dificultades de medir las tendencias del terrorismo mundial”, en: *Revista Foro sobre el Delito y la Sociedad*, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre 2004, pp. 55-78.
- and JONGMAN, J. A.: *Political Terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature*, Center of International Affairs, Harvard, 1988.
- SERRA, N.: “Guerra y Terrorismo. Ante el conflicto de Irak”, en: *Revista Claves de Razón Práctica*, núm. 130, marzo de 2003, pp. 35 y 39.
- SERRANO, A.: *Sobre el terrorismo: una reflexión contra la impunidad*, ed. Dykinson, Madrid, 2018.

- SERRANO, M.: “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad”, en: VV.AA.: *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 27-61.
- SHELLY, L.: “El financiamiento del terrorismo”, en: *Revista de análisis jurídico*, año I, núm. 4, otoño, pp. 1-11.
- SIRSELOUDI, M. P.: “Detección temprana de campañas terroristas”, en: *Revista Foro sobre el Delito y la Sociedad*, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre 2004, pp. 79-102.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, C.: *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, ed. Porrúa, México, 2005.
- STERN, J.: *El terrorismo definitivo. Cuando lo impensable sucede*, Peña Silva, W. (trad.), 1ª edición, ed. Granica, España, 2001.
- TAYLOR, F. X.: “Terrorismo: Políticas y Medidas Antiterroristas Estadounidenses”, *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de Norte América*, en: *Publicación Electrónica Departamento de Estado de los Estados Unidos*, vol. 6, núm. 3, noviembre de 2001, pp. 7-10.
- TÉLLEZ CARVAJAL, E.: “Ciberterrorismo: algunas reflexiones”, en: VV.AA., *Sociedad global, ciber (in)seguridad y terrorismo(s): retos y alternativas*, Luis Ernesto Orozco Torres, Evelyn Téllez Carvajal y César Villegas Delgado (coords. y eds.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2019, pp. 18-42.
- TERRADILLOS BASOCO, J. M., “Terrorismo yihadista y política criminal del siglo XXI”, en: *Revista Nuevo Foro Penal*, vol. 12, núm. 87, julio-diciembre 2016, Universidad EAFIT, pp. 18-59.
- URREA CORRES, M.: “Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional”, en: VV.AA., *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Cuadernos de Estrategia 184, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa, España, 2017, pp. 265-298.
- VAN DEN BROEK, H. y SUÁREZ FERNÁNDEZ, T.: “Islamófobos contra islamistas, un antagonismo simbiótico”, en: *Revista Claves de Razón Práctica*, núm. 250, enero/febrero de 2017, pp. 40-49.

- VARELA, L.: “El papel de las fundaciones en la financiación del terrorismo”, en: VV.AA., *Financiación del Terrorismo*, Juan Carlos Ferré Olivé y Ana Isabel Pérez Cepeda (dir.), Miguel Bustos Rubio (coord.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 139-183.
- VV.AA.: *Prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo*, ed. Gondo, The World Bank, Washington, 2009.
- VELÁSQUEZ V., F.: “Globalización y Derecho Penal”, en: VV.AA.: *El Derecho ante la globalización y el terrorismo*, Losano, Mario G. y Muñoz Conde, Francisco (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 185-208.
- VERVAELE, JOHN A. E.: *El Derecho Penal Europeo del Derecho Penal Económico y Financiero a un derecho Penal Federal*, Isidoro Blanco Cordero, Joxerramon Bengoetxea Caballero, Ana San Miguel, Jacobo López Barja de Quiroga, Alejandro González Gómez, Emmanuel Roa Ortiz y María Luisa Silva Castaño (trads.), ed. UBIJUS, Perú, 2006.
- VILARIÑO PINTOS, E.: “Terrorismo y cooperación penal internacional en las relaciones bilaterales entre España y los Estados Latinoamericanos”, en: VV.AA., *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Manuel Pérez González (dir.) y Elena Conde Pérez (coord.), ed. Tirant lo Blanch, México, 2012, pp. 352-366.
- VILLAMARÍN PULIDO, L. A.: *Conexión Al-Qaeda. Del islamismo radical al terrorismo nuclear*, ed. Nowtilus, Madrid, 2005.  
-- *Narcoterrorismo. La guerra del nuevo siglo. ETA, FARC, Al Qaeda, IRA: La cadena del terror al descubierto*, ed. Nowtilus, Madrid, 2005.
- VLASSIS, D.: “La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado”, en: VV.AA., *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 131-148.
- WALKER, C.: *The prevention of terrorism in British Law*, Manchester University Press, Manchester, 1986.
- WARD, R. H.: “Aspectos económicos del terrorismo”, en: *Revista Foro sobre el Delito y la Sociedad*, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre 2004, pp. 19-34.

- WEBER, OLIVER, “El feudo del terror”, en: VV.AA., *¿Qué es ISIS?*, Éric Fottorino (ed.), María Valeria Di Battista (trad.), 1ª edición, ed. Paidós, México, 2016, pp. 137-146.
- WERLE, G.: *Tratado de Derecho Penal Internacional*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- WILLIAMS, P.: “Crimen Organizado y Crimen Cibernético, Sinergias, Tendencias y Respuestas”, en: Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, agosto de 2001, vol. 6, núm. 2, pp. 23-27.  
-- “Cooperación entre organizaciones criminales”, en: VV.AA.: *Crimen Transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Isabel Vericat Núñez (trad.), Bernal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 108-130.
- WILKINSON, P.: *Terrorism and the Liberal State*, Londres, 1987.
- DWORKIN, R.: *La democracia posible. Principios para un Nuevo debate político*, ed. Paidós, Barcelona, 2008.
- ZARAGOZA AGUADO, J. A.: “La prevención del blanqueo de capitales. La comisión culposa y las profesiones jurídicas”, en: VV.AA.: *I Congreso de prevención y represión del blanqueo de dinero*, Abel Souto, Miguel y Sánchez Stewart, Nielson (coords.), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 63-84.
- ZAFFARONI, E. R.: *Manual de Derecho Penal. Parte General*, 2ª edición, ed. Ediar, Buenos Aires, 2006.  
-- *Moderna Dogmática del Tipo Penal*, 1ª edición, ed. Ara, Perú, 2009.  
-- *El Enemigo en el Derecho penal*, 2ª edición, ed. Coyoacán, México, 2011.
- ZUÑIGA RODRÍGUEZ, L.: “Criminalidad Organizada, Derecho Penal y Sociedad. Apuntes para el Análisis”, en: VV.AA.: *El desafío de la Criminalidad Organizada*, Sanz Mulas Nieves (coord.), ed. Comares, Granada 2006, pp. 39-68.

#### Notas periodísticas

- ABELLAN, Lucia, “La UE insta a los gigantes de la Red a combatir el terrorismo *On line*”, en: Diario *El país*, 7 de octubre de 2014, sección Internacional.  
-- “Francia pide controlar los pasaportes europeos en las fronteras exteriores”, en: Diario *El país*, 19 de noviembre de 2015, sección Internacional.  
-- “Europol alerta del riesgo de nuevos atentados del ISIS en Europa”, en: Diario *El país*, 25 de enero de 2016, sección Internacional.

-- “Los Europeos deben mostrar desde hoy el pasaporte al entrar y salir de Schengen”, en: Diario *El país*, 7 de abril de 2017, sección Internacional.

Agencias, “EE UU aguarda conmocionado el primer balance de víctimas”, en: Diario *El País*, de 12 de septiembre de 2001, sección internacional.

Agencias, “Fuerzas de élite de EE UU se encuentran a la caza de Bin Laden en el este de Afganistán”, en: Diario *El País*, de 2 de diciembre de 2001, sección internacional.

Agencias, “Francia y Alemania alertan del peligro de extender la guerra contra el terrorismo”, Diario *El País*, de 27 de noviembre de 2001.

Agencias, “El G-7 declara la guerra financiera al terrorismo”, en: Diario *El País*, 6 de octubre de 2001, sección Internacional.

Agencias, “Los ataques israelíes contra Gaza y Ramala dejan tres muertos y cien heridos”, en: Diario *El País*, de 3 de diciembre de 2001, sección Internacional.

Agencias, “Tiene miel del Yemen un sospechoso gusto a Bin Laden”, en: Diario *El Universal*, 8 de noviembre de 2001, sección Sociedad.

Agencias, “Interior cree que ETA blanqueó dinero a través del entramado desmantelado ayer”, en: Diario *El País*, 30 de marzo de 2002, sección Actualidad.

Agencias, “Garzón dice que Batasuna es ‘una empresa de ETA’ y envía a prisión a 10 de sus miembros”, en: Diario *El País*, 3 de mayo de 2002, sección Actualidad.

Agencias, “Al exige que la lucha contra el terrorismo no desplace a los derechos humano”, en: Diario *El País*, 27 de mayo de 2002, sección Sociedad.

Agencias, “Bush recuerda a la ONU que no necesita ‘el permiso de nadie’ para atacar Irak”, en: Diario *El País*, de 7 de marzo de 2003, sección internacional.

Agencias, “Liberados los turistas europeos secuestrados por un comando argelino en el Sáhara”, en: Diario *El País*, de 18 de agosto de 2003, sección Internacional.

Agencias, “Tres explosiones consecutivas se registraron esa mañana en las estaciones de trenes madrileñas de Atocha, Santa Eugenia y El Pozo del Tío Raimundo, todas de la misma línea de cercanías que cubre el recorrido

Madrid Guadalajara”, en: Diario *El País*, 11 de marzo de 2004, sección internacional.

Agencias, “Bin Laden: ‘El 11-M es el castigo a España por sus acciones en Irak, Afganistán y Palestina’” en: Diario *El País*, de 15 abril de 2004, sección internacional.

Agencias, “Al menos 35 muertos en un atentado en un barrio Chií en Bagdad”, en: Diario *El País*, 20 de mayo de 2009, sección Internacional.

Agencias, “España, EEUU y Reino Unido, extreman las precauciones en Yemen por temor a un atentado de Al Qaeda”, en: Diario *El País*, 03 de enero de 2010, sección Actualidad.

Agencias, “EEUU endurece los controles de entrada al país”, en: Diario *El País*, 04 de enero de 2010, sección internacional.

Agencias, “Matanza terrorista en el metro de Moscú”, en: Diario *El País*, 30 de marzo de 2010, sección internacional.

Agencias, “La UE investigará las acusaciones de tráfico de órganos del primer ministro de Kosovo”, en: Diario *El País*, 14 de diciembre de 2010, sección Internacional.

Agencias, “La OTAN considera que Hashim Thaçi es ‘un pez gordo’ en el sindicato del crimen kosovar”, en: Diario *El País*, 25 de enero de 2011, sección Internacional.

Agencias, “Bush asegura que Irán es el mayor patrocinador mundial del terrorismo”, en: Diario *El País*, de 13 de enero de 2013, sección Internacional.

Agencias, “La NSA cooperó con España para resolver los secuestros del Sahel”, en: Diario *El País*, 1 de noviembre de 2013, sección internacional.

Agencias, “Ataques Terroristas tras desaparición de la URSS”, en: Diario *El País*, 30 de diciembre de 2013, sección internacional.

Agencias, “19 detenidos por apología del terrorismo en las redes sociales”, en: Diario *El País*, de 6 de noviembre de 2014.

Agencias, “Desmantelada una célula yihadista con arrestos en cuatro países europeos”, en: Diario *El País*, 12 de noviembre de 2015, sección Internacional.

- Agencias, “Las aerolíneas y los hoteles caen en Bolsa con fuerza tras las explosiones”, en: Diario *El País*, de 22 de marzo de 2016, sección Economía.
- Agencias, “Irán deberá pagar 1.760 millones a víctimas del terrorismo de EEUU”, en: Diario *El País*, de 20 de abril de 2016, sección Internacional.
- Agencia, “Lagarde alerta del riesgo de que nuevas tecnologías puedan financiar el terrorismo”, en: Diario *El País*, 22 de junio de 2017, sección Economía.
- Agencia EFE, “Francia imputa al ‘hombre del sombrero’ por los atentados de París”, en: Diario *El país*, 30 de enero de 2017, sección Internacional.
- Agencias, “Trump autoriza a la CIA a matar terroristas con drones”, en: Diario *El País*, de 14 de marzo de 2017, sección internacional.
- ALANDETE, David, “HSBC pagará 1.460 millones a EEUU por lavado ilícito de dinero”, en: Diario *El País*, de 11 de diciembre de 2012, sección Economía.
- AYUSO, Silvia y FAUS, Joan, “EE UU inicia los ataques contra posiciones yihadistas en Irak”, en: Diario *El País*, 9 de agosto de 2014, sección internacional.
- DE CÓRZAR, Álvaro, “El gobierno noruego crea una comisión independiente para investigar la matanza”, Diario *El País*, de 27 de julio de 2011, sección Internacional.
- BLANCO, Patricia R., “La justicia no se ha adaptado al fenómeno terrorista”, en: Diario *El País*, de 25 de julio de 2015, sección Internacional.
- BARBERÍA, José Luis, “El Secreto de ETA en Cuba”, en: Diario *El país*, 17 de mayo de 2012, sección Internacional.
- BASSETS, Marc y SANZ, Juan Carlos, “El gobierno de Obama se abstiene a una resolución de la ONU contra Israel”, en: Diario *El País* de 23 de diciembre de 2016, sección internacional.
- CALVO ROY, José Manuel, “EE UU espía millones de transferencias bancarias internacionales desde el 11-S”, en: Diario *El País* de 24 de junio de 2016, sección internacional.
- CAÑO, ANTONIO, “La guerra teledirigida de EEUU”, en: Diario *El País* de 30 de septiembre de 2011, sección internacional.

- CARBAJOSA, Ana, “La policía alemana registra varias oficinas de Deutsche Bank por caso de presunto lavado de dinero”, en Diario *El País*, de 29 de noviembre de 2018, sección Economía.
- DOMINGUEZ CEBRIÁN, Belén, “La UE debate nuevas medidas de seguridad tras los ataques de París”, en: Diario *El País* de 20 de noviembre de 2015, sección internacional.
- DUVA, Jesús, “La policía investiga a 170 empresas de las que sospecha que son ‘tapaderas’ de ETA”, en: Diario *El País* de 29 de mayo de 1998, sección internacional.
- EVANS, Gareth, “Los límites en la lucha contra el Estado Islámico”, en: Diario *El País* de 29 de septiembre de 2014, sección Opinión.
- Europa Press, “La banca europea ha pagado casi 15.000 millones desde 2012 en multas por blanqueo e infringir sanciones”, en: Diario *Público*, de 7 de abril de 2019.
- FAUS, Joan, “Tres muertos durante la jornada de caos desatada en Charlottesville por una manifestación racista”, en: Diario *El País*, de 13 de agosto de 2017, sección Internacional.  
-- “Estados Unidos enviará a un centenar de tropas de élite contra el ISIS”, en: Diario *El País*, de 2 de diciembre de 2015.
- GILBSON, Zach, “El ataque en Charlottesville puede considerarse terrorismo interno, según el Secretario de Justicia”, en: Diario *El Mundo*, de 14 de agosto de 2017, sección Internacional.
- GONZALEZ, Enric, “Gadafi, el tirano más cínico” en: Diario *El País* de 20 de octubre de 2011, sección internacional.
- GÓMEZ, Juan, “Cinco años de cárcel por difundir propaganda de Al Qaeda en Internet”, en: Diario *El País*, de 22 de marzo de 2012, sección internacional.  
-- “La vida acomodada y mediocre de un asesino en masas”, en: Diario *El País*, de 4 de mayo de 2012, sección Gente.
- GÓMEZ, Luis, “La Encriptación es la nueva arma de ISIS”, en: Diario *El País*, 23 de diciembre de 2015, sección A Fondo.
- GUENAGA BIDAURAZAGA, Aitor y YOLDI, José, “La policía descubre la estructura financiera de ETA a través de una empresa pesquera”, en: Diario *El País*, 23 de diciembre de 2015, sección Internacional.

- GUTIÉRREZ, Oscar, “EEUU torpedea la propaganda Yihadista”, en: Diario *El País*, 6 de septiembre de 2014, sección Internacional.
- IRUJO, José María, “11 Paquistanes serán juzgados el 12 de noviembre por intentar volar el metro de Barcelona”, en: Diario *El País*, 7 de julio de 2009, sección Actualidad.
- NAPOLEONI, Loretta, “La banca de la Yihad. Los radicales islámicos han creado su propio sistema financiero”, en: Diario *El País*, 24 de junio de 2014, sección Opinión.
- MARTÍN-ARROYO, Javier, “Cosidó: La amenaza es terrorista, global, fanática e indiscriminada”, en: Diario *El País*, 20 de noviembre de 2015, sección España. — “Un cargo de Interpol alerta de la capacidad del terrorismo de adaptarse” en: Diario *El País*, 11 de diciembre de 2015, sección Internacional.
- MILLER, Judith y GERTH, Jeff, “A Nation Challenged: Al Qaeda; Honey Trade Said to Provided Funds and Cover to Bin Laden”, en: Diario *New York Times*, 11 de octubre de 2011, World.
- MÜLLER, Enrique, “Alemania conmemora la tragedia de Múnich 72”, en: Diario *El País*, 8 de abril de 2015, sección internacional.
- ORTEGA DOLZ, Patricia, “Detenidos 10 españoles de origen sirio en Madrid por financiación de actividades yihadistas”, en: Diario *El país*, 18 de junio de 2019, sección España.
- PARDO VEIRAS, José Luis, “México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco”, en: Diario *The New York Times*, 7 de septiembre de 2016, sección opinión.
- PELLISER, Lluís, “Los agujeros legales amenazan con crear paraísos fiscales dentro del Unión Europea”, en: Diario *El País*, 15 de octubre de 2018, sección Economía.
- PARELLADA, Gemma, “Kenia congela las cuentas de presuntos mecenas de Al Shabab”, en: Diario *El País*, 5 de septiembre de 2012, sección internacional.
- PEREJIL, F., “Al menos 37 muertos en un atentado en un hotel español en Túnez”, en: Diario *El País*, 26 de junio de 2015, sección internacional.
- PEREZ, Claudia y DOMINGUEZ CEBRIÁN, Belén, “La UE revisa Schengen para hacer controles sistemáticos en frontera” en: Diario *El País*, 20 de noviembre de 2015, sección internacional.

REINARES, Fernando, “¿Qué tuvieron en común el 11-S y el 11-M?”, en: Diario *El País*, 9 de marzo de 2016, sección Opinión.

RUDICH, Julieta, “El ejército de Argelia rescata a 17 turistas europeos secuestrados”, en: Diario *El País*, de 15 de mayo de 2003, sección Internacional.

SAINZ, Eva, “La omnipotencia de la NSA”, en: Diario *El País*, 2 de noviembre de 2013, Sección Internacional.

-- “Los tentáculos de Hezbolá en América Latina”, en: Diario *El País*, 22 de julio de 2013, sección Internacional.

SOSA TROYA, María, y MOTOS RICO, Carlos, “Las principales actuaciones contra el yihadismo en España desde el 11-M”, en: Diario *El País*, 23 de abril de 2013, sección España.

TERUEL, Ana, “Anatomía del impacto psicológico del terrorismo en Francia”, en: Diario *El País*, 9 de enero de 2017, sección Internacional.

VARESE, Federico, “Así se financia la Yihad en Europa”, en: Diario *El País*, 4 de febrero de 2015, sección Internacional.

VARO, Laura J., “Un superviviente de Sabrá y Chatila: Dios castigará a Sharon”, en: Diario *El País*, 12 de enero de 2014, sección Internacional.

VIZOSO, Sonia., “Para controlar el yihadismo habría que renunciar a la libertad y no es eso”, en: Diario *El País*, de 19 de noviembre de 2015, sección España.

WEINTHAL, Benjamín, “La Red de Lavado de Dinero de Hezbolá tiene un ‘Hogar Seguro’ en Alemania”, en: Noticias Israel, de 17 de noviembre de 2018.

SOVNA, Villy, DEKERCHOVE, Gilles y EMMERSON, Ben, “La lucha antiterrorista y los derechos humanos: no pueden existir el uno sin el otro” en: Diario *El País*, 12 de marzo de 2012, sección Opinión.

#### **Otros textos consultados**

*CTITF Working Group Report, Tackling the Financing of Terrorism, The World Bank, International Monetary Fund, UNODC, with de support of: Counter-Terrorism Commite Executive Directorate, Monitorin Team of the 1267 Committee, INTERPOL, United Nations, New York, 2009.*

*Décimo Sexto informe del equipo Encargado de Prestar Apoyo Analítico y Vigilar la aplicación de las Sanciones, presentado de conformidad con lo dispuesto en la*

*resolución 2161(2014), relativa a Al Qaida y las personas y entidades Asociadas, doc. S/2014/770 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 29 de octubre de 2014.*

*Declaración de Caracas, aprobada en el VI Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de 15 de diciembre de 1980.*

*Declaración de Lima, Declaración del grupo Latinoamericano de Estudios de Derecho penal Internacional sobre el Tratamiento Jurídico del Terrorismo. XI Reunión, Lima, Perú, del 27 al 29 de octubre de 2014.*

*Documento de trabajo sobre asistencia técnica. Prevención de los actos terroristas: Estrategia de justicia penal que incorpora las normas del estado de derecho en la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas relativos a la lucha contra el terrorismo. Naciones Unidas Oficina contra la droga y el Delito. Viena. 2006.*

*Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1372 (2001) del Consejo de Seguridad por los Estados Miembros, de fecha 1 de septiembre de 2011.*

*FATF Report, Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), febrero de 2015.*

*FATF Report, Emerging Terrorist Financing Risk, octubre de 2015.*

*FATF Report, Financing of Recruitment for Terrorist Purposes, enero de 2018.*

*FATF Report, Terrorism Financing Risk Assessment Guidance, Julio 2019.*

*Guía Legislativa de las Convenciones, los Convenios y los Protocolos Universales contra el Terrorismo. Naciones Unidas Oficina contra la droga y el Delito, Nueva York, 2004.*

*Guía de referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo del Banco Mundial, Segunda edición y suplemento sobre la recomendación especial IX, 2007.*

*Guía Legislativa del Régimen Jurídico Universal contra el Terrorismo. Naciones Unidas Oficina contra la droga y el Delito, Nueva York, 2008.*

*International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations. Februaury 2012.*

*Informe Mundial sobre las Drogas 2017, Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.*

*Informe al Anteproyecto de la Ley de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo, de fecha 25 de agosto de 2009, del Consejo General del Poder Judicial de España.*

*Informe del Secretario General sobre la amenaza de los terroristas que se benefician de la delincuencia organizada transnacional, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, documento S/2015/366, de 21 de mayo de 2015.*

*Manual para la Redacción de Leyes para la Represión del Financiamiento del Terrorismo del Fondo Monetario Internacional, Departamento Jurídico, 2003.*

*Manual de respuesta de la justicia penal al terrorismo. Naciones Unidas Oficina contra la droga y el Delito, Nueva York, 2009.*

*Naciones Unidas, El uso de internet con fines terroristas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, 2013.*

*Problemas y peligros que plantea la delincuencia organizada transnacional en las distintas regiones, documento base Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Conferencia Ministerial Mundial sobre la delincuencia transnacional organizada, 21 al 23 de noviembre de 1994, Nápoles.*

*Resumen de los motivos de inclusión de la lista del Comité de Sanciones contra Al Qaeda, de las Naciones Unidas, publicado el 19 de noviembre de 2010.*

*Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 1999.*

*Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 2001.*

*Report on the Organized Crime Situation in Council of Europe Member States, 2004.*

*TE-SAT EU Terrorism Situation and Trend Report, 2017.*

#### **Sentencias/Jurisprudencia:**

RAN 54/2008, de 2 de diciembre

STS (338/1992), de 12 de marzo

STS (2838/1993), de 14 de diciembre

STS (2/1997), de 29 de noviembre

STS (633/2002), de 21 de mayo

STS (1127/2002), de 17 de junio

STS ((1709/2005), de 17 de marzo  
STS (480/2009), de 22 de mayo  
STS (1551/2010), de 11 de marzo  
STS (290/2010), de 31 de marzo  
STS (659/2012), de 26 de julio  
STS (977/2012), de 30 de octubre  
STS (8050/2012), de 30 de octubre  
STS (608/2013), de 17 de julio  
SAN (30/2000), de 5 de junio  
SAN (12/2006), de 31 de marzo  
SAN (59/2013), de 16 de octubre  
SAN (2/2014), de 3 de febrero  
SAN (16/2014), de 14 de abril  
SAN (21/2014), de 29 de mayo  
Sentencia del TEDH (1990/18), de 30 de agosto