

NORMATIVA COMUNITARIA E INTERNACIONAL TRAS EL 11-S EN LA LUCHA CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO: REPERCUSIONES PARA LA GUARDIA CIVIL



**José Duque Quicios
Laureano Martín Velasco**

José Duque Quicios.
Coronel de la Guardia Civil.

Laureano Martín Velasco.
Comandante de la Guardia Civil.

**NORMATIVA COMUNITARIA
E INTERNACIONAL TRAS EL 11-S
EN LA LUCHA CONTRA
LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO:
REPERCUSIONES
PARA LA GUARDIA CIVIL.**



**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
SOBRE SEGURIDAD INTERIOR**

Septiembre 2009. Madrid.



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
SOBRE SEGURIDAD INTERIOR

DIRECTORA DEL IUI SI:

Consuelo Maqueda Abreu

DIRECCIÓN:

Instituto Universitario de Investigación
sobre Seguridad Interior (IUI SI).

Franco Rodríguez, 77 – 28039 MADRID

Télf.: 91 398 85 56 - Fax 91 398 85 55

email: iuisi@iuisi.uned.es

EDITA

Instituto Universitario de Investigación
sobre Seguridad Interior (IUI SI).

Ilustración de portada:

Gregorio Arteaga Serrano

PRODUCCIÓN Y REALIZACIÓN:

Ediciones Puertollano S.L.

Amargura, 14 – 13500 Puertollano

Télf.: 926 42 19 13- Fax 926 41 51 72

email: edicionespuertollano@gmail.com

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

Artes Gráficas Milenio

Pol. Ind. Sepes nave104 – 13500 Puertollano

Télf.: 926 43 14 56

email: agmilenio@gmail.com

Octubre 2009

ISBN: 978-84-692-7257-2

Depósito Legal: CR- 211 -2010

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad del autor.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

1. LA TRAMA FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES TERRORISTAS EN UN CONTEXTO GLOBAL.....	13
2. EL ESFUERZO NORMATIVO INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.	19
2.1. Fuentes del Derecho internacional extracomunitario para la represión de la financiación del terrorismo.	20
2.1.1. El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.	21
2.1.2. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la financiación del terrorismo.	29
2.1.3. Las Recomendaciones Especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre la financiación del terrorismo.	34
2.1.4. Transposición de las normas internacionales extracomunitarias a la legislación interna de Estados de nuestro entorno cultural y político. ...	42
2.2. Fuentes del Derecho Europeo para la represión de la financiación del terrorismo.	47
2.2.1. Estrategia antiterrorista de la Unión Europea tras el 11-M	47
2.2.2. El Tratado de Lisboa de 2007 y el nuevo marco en la lucha contra la financiación terrorista.....	49
2.2.3. La prevención en Europa de la financiación terrorista desde el punto de vista administrativo.	55
2.2.4. La represión de la financiación del terrorismo. Enfoque penal. ...	64
2.3. Fuentes del Derecho interno español en cuanto al blanqueo de capitales y la financiación terrorista.	65
3. CONFLICTO ENTRE LEYES ANTITERRORISTAS Y DERECHOS HUMANOS....	69
4. EL MARCO INSTITUCIONAL Y POLICIAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.....	75
4.1. Ámbito Mundial.	75
4.1.1. Naciones Unidas.....	75
4.1.2 El GAFI.	79
4.1.3. El Grupo EGMONT.....	81
4.1.4 La Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC-INTERPOL). El Servicio sobre Terrorismo.	83
4.2. Ámbitos Regionales extraeuropeos.	84
4.2.1. El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).	84
4.2.2. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El artículo 5 del Tratado de Washington.....	87
4.3. Ámbito Europeo.....	89

4.3.1. El Comité sobre Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo.	90
4.3.2. La Oficina Europea de Policía (EUROPOL).	90
4.3.3. EUROJUST (Organismo europeo para el refuerzo de la cooperación judicial).	93
4.3.4 Otros instrumentos: Escuela Europea de Policía (CEPOL), Convenio de Prüm, Centro de Situación SITCEN y Proyecto FIUNET. .	93
4.4 Ámbito interno español.	95
4.4.1 El SEPBLAC y la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.	96
4.4.2 Organización del Ministerio del Interior. Organismos relacionados con la lucha contraterrorista: CNCA, CEMU, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía.	99
 5. EL CASO NORTEAMERICANO. SUS NORMAS CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO. EFECTOS FUERA DE SUS FRONTERAS TERRITORIALES.	103
5.1. Los Servicios de Inteligencia.	105
5.2. Los problemas de la inteligencia norteamericana.	109
5.3. Medias adoptadas contra el terrorismo en Estados Unidos después del 11 S. .	110
5.4. La Ley Patriota norteamericana.	112
5.5. La amenaza autóctona.	116
5.6. Estrategia Nacional contra la financiación del terrorismo.	118
5.7. Instrumentos contra el terrorismo y su financiación.	119
5.8. Otros recursos y regulaciones adicionales relacionados con la financiación del terrorismo.	126
5.9. La actividad financiera y el terrorismo en Estados Unidos.	130
5.10. La utilización del sistema Hawala en EEUU.	133
5.11. Vulnerabilidades de los grupos terroristas.	134
5.12. Estrategias contra la financiación del terrorismo.	136
 6. REPERCUSIONES PARA LA GUARDIA CIVIL DEL NUEVO MARCO LEGAL. POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN A REQUERIMIENTO DE INSTANCIAS TRASNACIONALES.	139
6.1. Misión asignada por la normativa legal a la Guardia Civil. La lucha contra el terrorismo.	139
6.2. Cooperación policial trasnacional con la Guardia Civil en materia de terrorismo.	141
6.3. El Hawala en España. Estudio de casos con intervención de la Guardia Civil.	143
6.4. Instrumentos de coordinación: la euro-orden, los equipos conjuntos de investigación, comisiones rogatorias.	146
 BIBLIOGRAFÍA.	149

“Cuando hayan transcurrido los meses sagrados, matad a los asociadores¹ dondequiera que les encontréis. ¡Capturadles! ¡Sitiadles! ¡Tendedles emboscadas por todas partes! (...) ¡Combatid contra quienes, habiendo recibido la Escritura, no creen en Alá ni en el último Día, ni prohíben lo que Alá y Su Enviado han prohibido, ni practican la religión verdadera, hasta que, humillados, paguen el tributo directamente!

Corán. Sura 9:5; 9:29

“La Nueva Economía del Terror es un sistema económico internacional que genera billón y medio de dólares, una cifra dos veces mayor que el PIB del Reino Unido y que supone una amenaza para la hegemonía de Occidente. Nos enfrentamos a un choque frontal entre dos sistemas económicos, uno dominante -el capitalismo occidental- y otro insurgente, la Nueva Economía del Terror”

Loretta Napoleoni, 2004.

¹ “Asociadores” son, para los musulmanes, todos aquellos a quienes se consideran idólatras por politeístas. Los católicos en particular, por adorar a la Santísima Trinidad y confesar la divinidad de Jesucristo, son tenidos también por asociadores.

AGRADECIMIENTOS

Los autores queremos agradecer, desde estas líneas, la colaboración de personas, organismos e instituciones que se han brindado a proporcionar su ayuda durante todo el proceso de esta obra de investigación, sin cuya colaboración no podría haberse concluido en el escaso tiempo disponible.

En primer lugar a la Dra. D^a. Consuelo Maqueda Abreu, Directora del Instituto Universitario de Seguridad Interior (IUISI) de la UNED, y a su estupendo equipo de colaboradores, que nos han proporcionado el marco adecuado para la investigación, brindándonos la oportunidad de embarcarnos en este ilusionante proyecto.

Al Profesor Dr. D. José Luis González Cussac, Catedrático Derecho Penal en la Universidad Jaume I de Castellón, por su impulso, los contactos proporcionados en el proceloso mundo de la inteligencia y la información y la disponibilidad de su tiempo siempre que se le ha solicitado.

A nuestros jefes y compañeros de la Jefatura del Servicio de Información, que desde sus destinos, y con un exquisito respeto a la confidencialidad de su trabajo, nos han brindado una serie de claves importantes para orientar esta obra en el sentido y dimensión adecuados.

A D. José María Blanco Navarro, del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, y a su equipo, que nos han proporcionado parte de la bibliografía utilizada y ayudado a conseguir la demás.

A nuestras familias y amigos que nos han acompañado durante estos meses y “sufrido” las consecuencias de la investigación, pues ésta ha tenido que sacarse a base de “robarles” parte del tiempo que podríamos haber compartido con ellos.

Muchas gracias a todos.

PRÓLOGO

A las 14.00 horas del 11 de septiembre de 2001, uno de los autores de la presente obra, entonces joven Oficial de la Guardia Civil encargado de los servicios de información y contra el terrorismo en la provincia de Valencia, estaba en una comida de trabajo que, con carácter mensual, celebraban todos los Oficiales del Cuerpo en esa provincia para estudiar la problemática delincriminal y los objetivos a conseguir, en un ambiente distendido y agradable. En aquella ocasión presidía el General de Brigada Jefe de la Zona de Valencia. Se acercaban los postres cuando uno de los capitanes recibió una llamada, y rápidamente se levantó a decirle algo al General...

En la Sala de Oficiales de la Comandancia de Valencia, lugar en el que se mantenía la comida, hay un mueble de madera con una vieja televisión, y cuya antena no siempre recibe bien los distintos canales... Así fue como cerca de 20 jefes y oficiales de la Guardia Civil contemplaron en directo como un avión comercial se empotraba en la segunda de las Torres Gemelas de Nueva York, mientras la primera se mantenía en llamas, y cómo, minutos después, se desplomaba uno de los símbolos de la hegemonía y del poder económico occidental sepultando bajo sus escombros a miles de personas.

No nos parece atrevido afirmar que, desde entonces, la forma de hacer política internacional y de entenderse las naciones y las personas, dio un giro importante. El terrorismo internacional ha encontrado su triste hueco en muchas de las cumbres internacionales, sean del signo que sean, y ha marcado o matizado decisiones en temas tan dispares como la economía, la justicia, el medio ambiente o el deporte. Un terror global se ha instalado con cierta comodidad dentro de una economía globalizada que, en muchas ocasiones, le ha ayudado a sobrevivir y desarrollarse.

Con esta investigación por la tupida red de normas internacionales, comunitarias y españolas, hemos querido estudiar con qué instrumentos legales cuentan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España, y más específicamente la Guardia Civil, para luchar contra una de las patas fundamentales del terrorismo, la que la estructura y da soporte: su financiación.

Pero no sería acertado hablar hoy de financiación del terrorismo en general, puesto que la forma de la misma dependerá en gran manera del tipo de terrorismo o actividad terrorista al que esté asociada. Al terrorismo "clásico" de corte continen-

tal europeo tipo IRA o ETA, se ha sumado ahora el que impone la forma de operar de Al Qaeda. Por eso no es de extrañar que todos los servicios de inteligencia mundiales estén dedicando sus mejores hombres y los mayores esfuerzos a entender este nuevo fenómeno terrorista y, específicamente, sus formas de financiación. De organizaciones jerarquizadas con estructura piramidal se pasa ahora a otras de tipo "ramillete", donde tampoco podemos hablar propiamente de "organización" en sentido estricto, y en las que la independencia de sus comandos o "células" es lo que garantiza en mayor medida la supervivencia del sistema terrorista en su conjunto. Un ideario común es, en definitiva, lo que une a todos sus miembros.

Evidentemente todo ello tiene un reflejo muy importante en la financiación de los nuevos grupos terroristas. Por un lado porque ya no se necesita mucho dinero para cometer los más cruentos atentados. Las medidas internacionales hasta hace poco tiempo vigentes, se encaminaban en su mayor parte a detectar el blanqueo de dinero en grandes cantidades, no resultando por ello eficaces para buscar pistas sobre la financiación de estos grupos. Por otra parte porque, junto a los sistemas "tradicionales" de financiación en el mundo occidental, ligados en buena medida al sistema bancario, aparecen ahora sistemas alternativos de envío de remesas como el "hawala", que cuenta también con una fuerte tradición en el mundo asiático y árabe, y que apenas deja rastro de los movimientos de capitales que pasan a través del mismo.

En cualquier caso, la brutal masacre que provocaron los atentados del 11-S en Nueva York, Washington y Pensilvania significó también un punto de inflexión crucial en la lucha global contra el fenómeno terrorista en todas sus manifestaciones. Desde entonces el terrorismo se analiza desde un enfoque poliédrico que afronta el problema desde los más variados puntos de vista con una perspectiva integradora.

Pero no es de extrañar que, hasta esa fatídica fecha, los esfuerzos internacionales en cuanto a la financiación de la delincuencia se centrasen, y de forma incipiente, en los problemas de blanqueo de capitales que la delincuencia organizada introducía en la economía de los países procedente del fruto de las actividades ilícitas que llevaban a cabo. El 11-S abrió los ojos al mundo que contempló, incrédulo, hasta dónde podía llegar el terrorismo de raíces integristas islámicas y apenas dos años más tarde, 11-M en Madrid ponía en evidencia que el problema no era de carácter sectorial y afectaba en exclusiva a los Estados Unidos, sino que extendía sus tentáculos al resto del mundo desarrollado.

A partir de entonces se desencadenó una importante batería de disposiciones legales de carácter internacional, que desde el seno de la Organización de las Naciones Unidas se extendió posteriormente a otros Organismos Internacionales

de carácter sectorial como la Unión Europea o la Organización de los Estados Americanos. Desde la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pasando por el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y por las 9 Recomendaciones Especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) mucho camino se ha recorrido y más queda todavía por recorrer.

En el ámbito europeo, distintas Directivas y Reglamentos se fueron ocupando de la financiación del terrorismo primero enfocándolo como una forma de delincuencia organizada y posteriormente como una “pata” más de las que sustenta todo el entramado terrorista en Europa y en el mundo, desde una perspectiva más global.

Por su parte, el fracasado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, del año 2004, pretendía introducir una serie de figuras en la lucha contra el terrorismo como la cláusula de solidaridad ante ataques terroristas, la creación de un nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea o la figura del Fiscal Europeo y la potenciación de las funciones de EUROPOL y EUROJUST. Todo ello buscaba procurar medidas más eficaces contra la financiación del terrorismo, si bien todavía con muchos recelos por considerar la seguridad, en cierta medida, como patrimonio de la soberanía de los Estados parte. La negativa francesa y holandesa al Tratado no terminó sin embargo con las reformas emprendidas y el 13 de diciembre de 2007 se aprobaban en Lisboa los textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el Tratado de Lisboa), que hacían renacer en los europeístas la esperanza de una Europa más unida políticamente y dispuesta a hacer frente a las principales amenazas exteriores e interiores a que se enfrenta el Viejo Continente. Sin embargo, la posterior negativa popular a la firma de los Tratados de Lisboa, esta vez por parte de la ciudadanía irlandesa el pasado 12 de junio de 2008, ha sembrado nuevas dudas sobre el futuro de la Unión y de las nuevas figuras que se pretenden introducir. La decisión del resto de los países de seguir adelante con los textos aprobados nos acerca, sin embargo, al escenario de la Europa de dos velocidades que se quería superar. Los últimos esfuerzos no obstante, se centran en conseguir el depósito en Roma de los 27 instrumentos jurídicos que harían que el Tratado de Lisboa entrase automáticamente en vigor (el primero del mes siguiente al depósito del último instrumento)².

Sea cual fuere la respuesta jurídica internacional que se le quiera dar al fenómeno terrorista, es un hecho que los terribles atentados masivos e indiscriminados

² En la fecha en que se cierra la redacción de esta obra se han depositado ya 23 instrumentos. Alemania, República Checa y Polonia están tramitando su aprobación. Con respecto a Irlanda se plantea un segundo referéndum, con una campaña mejor orquestada desde el Gobierno irlandés, que se celebraría alrededor del 7 de octubre de 2009.

con que la Humanidad ha recibido el nuevo milenio han puesto de manifiesto la internacionalización de esta amenaza terrorista y la evidencia de que, pocos o muchos, los terroristas necesitan recursos humanos, económicos, logísticos y financieros para llevar a cabo sus acciones. El rastro dejado por esas operaciones es aprovechado por los investigadores para tratar de cercenar el problema en su mismo origen cortando el suministro de dinero necesario para las operaciones terroristas y para el propio mantenimiento de sus autores. Para ello es necesario un amplio elenco de disposiciones normativas que canalicen los esfuerzos de las autoridades administrativas, policiales y judiciales en la lucha contra el terrorismo, especialmente el de carácter internacional. Normas por otro lado que deben guardar una cierta sintonía en los distintos escenarios -globales, regionales o nacionales- en que despliegan sus efectos.

Ello trae a colación la oportunidad de un interesante estudio técnico-jurídico sobre los efectos que las leyes, administrativas y penales, de determinados países ejercen en España o incluso sobre organismos internacionales como la Unión Europea, y la forma con que las unidades operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Españolas, y más específicamente las de la Guardia Civil, pueden obtener información de esos terceros países para proceder contra elementos relacionados con el terrorismo y su financiación que están operando en España. Esta obra tratará de introducirse en las legislaciones nacionales de los países con mayor influencia jurídica en España, fundamentalmente Estados Unidos, para dilucidar de qué forma y en qué grado despliegan sus efectos allende sus fronteras y la posibilidad para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado españolas, y para la Guardia Civil en particular, de operar en el interior de nuestras fronteras utilizando instrumentos jurídicos de elaboración foránea que despliegan sus efectos en el territorio nacional.

Se apunta también la forma en que tales legislaciones han desplegado sus efectos más allá de su estricto ámbito de aplicación y se incide en la posible extra-territorialidad de las leyes penales extranjeras, especialmente las norteamericanas, en materia de financiación del terrorismo, con los problemas constitucionales que plantea la aplicación de una ley penal extranjera sin tratado internacional que la incorpore a nuestro ordenamiento interno.

Se estudian en fin algunos casos de financiación del terrorismo en los que ha intervenido la Guardia Civil y la cooperación policial internacional recibida en este ámbito, con la normativa y las instituciones que la posibilitan.

CAPÍTULO 1

LA TRAMA FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES TERRORISTAS EN UN CONTEXTO GLOBAL.

El 11 de marzo de 2004 estallaban en Madrid una decena de bombas en cuatro trenes que circulaban en plena hora punta de la mañana madrileña. Murieron 191 personas y más de 1.500 resultaron heridas en el mayor atentado terrorista de la reciente historia de Europa, sólo comparable a la barbarie posterior que significaron los constantes atentados terroristas en Bagdad los años siguientes y hasta la actualidad. Ese mismo día por la tarde, y por primera vez desde el 23-F, el Rey de España se dirigió por televisión a la nación para mostrar su solidaridad con las víctimas y pedir “unidad, firmeza y serenidad” en la lucha contra el terrorismo. Manifestaciones multitudinarias contra el terrorismo se sucedieron por todos los rincones del país, seguidas inmediatamente de manifestaciones institucionales en las distintas sedes europeas. El rechazo contra el terrorismo fue rotundo y unánime³. A ello se refería hace algunos años el Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando afirmaba: “reafirmamos que el terrorismo constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales y que todos los actos de terrorismo son criminales e injustificables, cualquiera que sea su motivación y dondequiera, cuando quiera y por quienquiera que sean cometidos”⁴.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos apenas tres años antes abrían una nueva etapa en la lucha contra el terrorismo y el integrismo islámico. Y transcurrido poco más de un año desde el 11-M, los atentados de Londres⁵ no hacían sino confirmar la gravedad del problema al que se enfrentaba la comunidad mundial. Se ponía de manifiesto a todos, con estremecedora claridad, que el terrorismo constituía una amenaza global, que exigía por tanto de respuestas globales, y se evidenciaba la necesidad de sumar aliados para afrontar la escalada de una singular guerra asimétrica. Los ejemplos citados, así como los atentados de Peshawar, Moscú, Nairobi, Tel Aviv, Bali, Estambul, Riad, Casablanca, Bagdad, Bombay ó Beslan entre otros, revelan el peligro real que encierra un terroris-

³ MARTÍN VELASCO, L. “Instrumentos Jurídicos contra la Financiación del Terrorismo desde el 11-S” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. Vol. 3. Ed. Plaza y Valdés, Madrid, Diciembre 2007, pág. 60.

⁴ Declaración S/PRST/2006/56, de 20 de diciembre de 2006, del Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación con el tema “Amenazas a la paz y a la seguridad internacional causadas por actos terroristas”.

⁵ El 7 de julio de 2005 en Londres tres bombas detonan en trenes subterráneos y una cuarta destruye un bus repleto de pasajeros a partir de las 9:02 am y en el lapso de una hora. Un grupo relacionado con Al Qaeda se atribuye el ataque, que se temía desde hacía tiempo como represalia por su alineamiento con los EE.UU. y por su participación en la ocupación de Irak.

mo cuyas ramificaciones se extienden a través de los distintos entramados sociales y financieros a escala mundial.

Evidentemente los ataques terroristas del 11 de septiembre marcaron un antes y un después en la lucha global contra el fenómeno terrorista. Uno de los componentes esenciales de la estrategia de los gobiernos contra el terrorismo desde entonces ha sido identificar y dismantelar las redes financieras de las organizaciones terroristas. El esfuerzo mundial para suprimir la financiación del terrorismo ha consistido hasta la fecha en una estrategia fundamentalmente preventiva: impedir, mediante el esfuerzo coordinado de la comunidad internacional, la transferencia de los fondos necesarios para financiar los actos terroristas, al objeto de prevenir de forma efectiva la comisión de futuros atentados. Sin embargo, el terrorismo de raíz integrista islámica ha venido a complicar más este panorama al evidenciar que no es necesario una gran cantidad de fondos para cometer estos terroríficos atentados: se ha calculado que los ataques del 11-S costaron menos de 500.000 dólares y, tres años después, la masacre de Madrid no llegó a los 100.000 euros.⁶

La lucha contra la delincuencia organizada en general, de la que el terrorismo es su manifestación más estremecedora, escandalosa, cruenta y peligrosa, está estrechamente relacionada con las medidas para luchar contra el blanqueo de capitales. Esta delincuencia se está organizando en Europa día a día a través de las fronteras nacionales aprovechando la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas. Las innovaciones tecnológicas como Internet, las operaciones bancarias electrónicas y la existencia de los conocidos "paraísos fiscales" están resultando ser vehículos muy eficaces tanto para cometer delitos como para transferir los beneficios resultantes de los mismos en actividades de apariencia lícita. El fraude y la corrupción adquieren así proporciones grotescas, defraudando tanto a los ciudadanos como a las instituciones. Por ello el Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada, aprobado por el Consejo Europeo el 28 de abril de 1997⁷, contemplaba con acierto tanto las medidas preventivas como las represivas a partir de la identificación de los beneficios económicos que genera el crimen organizado, reconociendo que en su actuación los delincuentes aprovechan las ventajas que le ofrecen para la ocultación de fondos la rapidez y el anonimato que ofrecen las formas modernas de comunicación.

Volviendo al fenómeno terrorista, si bien en un principio la ciudadanía europea permanecía atónita ante los ataques del 11-S y no llegaban a tomar conciencia de la amenaza directa que, para el Viejo Continente, suponía el terrorismo integrista-

⁶ Información proporcionada por el experto en blanqueo de capitales Jos de Wit, en "Los terroristas cambian de estrategia: ahora, dos tercios de su financiación proviene de vías legales", en *Diario Digital de Economía*, 05/03/2007. Disponible en Internet en <http://www.capitalrevista.es>.

⁷ Diario Oficial CC.EE. 15.08.97.

ta, las instituciones europeas sí reaccionaban con prontitud. De esta manera, en septiembre de 2001, justo después de los ataques del 11-S, el Consejo Europeo declaraba que el terrorismo constituía un verdadero reto para el mundo y para Europa y que la lucha contra el terrorismo iba a ser un objetivo prioritario de la Unión Europea, en estrecha concertación con los Estados Unidos. Se establecía de manera inmediata la congelación de los fondos de Usama Bin Laden y de las personas, grupos y entidades asociadas con él.

En ese mismo mes el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptaba la Resolución 1373 (2001), que establecía una serie de estrategias de amplio alcance para luchar contra el terrorismo y, en particular, contra la financiación del mismo.

Asimismo, el Grupo de Acción Financiera Internacional -GAFI-, que en 1990 había aprobado las Cuarenta Recomendaciones con la finalidad principal de establecer directrices para reducir la vulnerabilidad del sistema financiero al blanqueo de capitales, reaccionaba publicando las entonces Ocho Recomendaciones Especiales contra la Financiación del Terrorismo, aumentadas posteriormente con una novena, por las que se establecían determinadas medidas en relación a los medios utilizados por las organizaciones terroristas para financiar sus operaciones así como la congelación y el decomiso de los activos terroristas.

En los años posteriores al 11-S la profusión normativa sobre el terrorismo como fenómeno global, considerando la necesidad de tratar los problemas supra-estatales con soluciones también supra-estatales, así como la importancia que fue adquiriendo la investigación sobre sus fuentes de financiación para dinamitar el problema en su raíz, fue cada vez más abundante. Por eso, para poder estudiar el tema con la debida profundidad, distinguiremos tres niveles normativos: el plano internacional general, con atención particularizada a las disposiciones de Naciones Unidas, el plano comunitario europeo y el español.

En cuanto a Europa se refiere, el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, a pesar de la negativa irlandesa, ha supuesto de hecho el resurgimiento, tras ligeras operaciones de maquillaje diplomático y la eliminación de una carga importante de simbología europea, del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa de 2004. El esfuerzo personal de la canciller alemana Ángela Merkel y el impulso dado por la Presidencia de turno portuguesa supusieron un nuevo empuje en la construcción política europea y en el diseño de una política exterior de seguridad común más ambiciosa, que incluye al terrorismo como principal amenaza contra los Estados parte y contra el conjunto de la ciudadanía europea. El texto de los tratados supone, además de una sistematización, simplificación y actualización de las principales disposiciones del Tratado de la Unión Europea, un paso

fundamental para la cooperación entre los Organismos e Instituciones europeas creando instrumentos más eficaces en la lucha contra las organizaciones terroristas.

Efectivamente, el Tratado de Lisboa establece un marco más adecuado e integrado para la cooperación policial y judicial en materia penal, con la inclusión de una serie de preceptos nuevos de importante contenido político e institucional. Tanto los artículos que tratan la cooperación judicial en materia penal, como los que versan sobre la cooperación policial o sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, reflejan la prioridad de la lucha contra el terrorismo, al igual que lo hace la cláusula de solidaridad recogida ya en el texto de 2004 ante un ataque terrorista. La figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en sustitución del malogrado Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, puede contribuir con sus propuestas, a la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común ejecutándolas como mandatario del Consejo de Ministros. También se prevén medidas legislativas que definan infracciones y sanciones penales cuando se trate de delitos de dimensión transfronteriza como el terrorismo al tiempo que se garantiza un marco adecuado de medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos como la inmovilización de fondos de terroristas⁸. Junto a ello, la figura de la Fiscalía Europea y la potenciación de las funciones de EURO-POL y EUROJUST podrían configurar un nuevo marco en el que los reglamentos y directivas europeos relativos a la lucha contra la financiación del terrorismo adquieren un nuevo alcance más efectivo. Todo ello debería revertir en medidas más eficaces contra la financiación del terrorismo en la misma medida en que los Tratados suponen de hecho un paso más en el trayecto hacia la querida integración europea.

Pero los anhelos de integración europea y la necesidad de contar con instrumentos transnacionales y homogéneos en la lucha contra el crimen organizado, la corrupción a gran escala, la inmigración ilegal o el terrorismo internacional no pueden ocultarnos la consideración de que estos grandes retos internacionales son también algo más cercano a todos nosotros de lo que podría parecer en primera instancia. Como botón de muestra baste tener en cuenta que, si bien el blanqueo de capitales, por ejemplo, es un fenómeno general dentro de una economía globalizada que supone una masa monetaria de muchos millones de euros⁹, es también al mismo tiempo, un fenómeno interno de cada país que se relaciona con algo mucho más cotidiano de lo que pensamos, aunque la mayor parte de las veces, incluso cuando entra en nuestro entorno más próximo, pase ante nuestros ojos sin

⁸ Art. 75 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

⁹ Entre un 2% o un 5% del PIB mundial, según los datos que aportó en 1998 Michel Camdessus, antiguo Director del Fondo Monetario Internacional.

que nos demos cuenta. Los entramados para el blanqueo de capitales tienen de hecho su localización, no sólo en los grandes bufetes de abogados que tratan de conseguir, a través de sofisticadas técnicas financieras, que el dinero ilegal no levante sospechas, sino también en algunos de los cientos y miles de locutorios, locales para envío de dinero y otros lugares que vemos a diario en nuestras calles y que tanto se han propagado en los últimos años, por los que se mueven miles de millones de euros al año sin que muchas veces quede apenas rastro documental de ello. Curiosamente la misma civilización occidental, tan denostada y perversa según los ideólogos radicales islámicos, es la misma que está proporcionando a los terroristas los instrumentos financieros y de movimiento de capitales adecuados para lograr la consecución de sus objetivos homicidas.

Esos circuitos financieros, igual los tradicionales que los alternativos, son utilizados ahora por las organizaciones terroristas para financiar sus actividades. Por eso tanto la normativa internacional, como la comunitaria y la española, intentan con mayor o menor éxito detectar la vinculación terrorista en todo este proceso de flujo de capitales.

CAPÍTULO 2

EL ESFUERZO NORMATIVO INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.

La lucha contra la financiación de los grupos terroristas se circunscribe dentro de otra más global encaminada a combatir todos los aspectos del terrorismo como fenómeno global. La comunidad internacional ha abordado la cuestión desde una perspectiva mundial en ocasiones y desde un enfoque regional en otras. En el ámbito más general, la Organización de Naciones Unidas (ONU) comenzó a preocuparse por este fenómeno de manera especial a partir del año 1970¹⁰ para tratar entonces los secuestros de aeronaves. Dos años más tarde, la Asamblea General creó el primer Comité Especial sobre Terrorismo Internacional¹¹, y en 1994 adoptó una primera Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional¹², posteriormente modificada y ampliada en repetidas ocasiones. En 1998, otra vez la Asamblea General estableció un nuevo Comité Especial para elaborar convenios internacionales sobre terrorismo, de cuyo seno surgió el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

El Consejo de Seguridad también se ha estado ocupando desde 1985 del tema del terrorismo, creando en el año 2001 el Comité de la Lucha contra el Terrorismo, con la función de supervisar las respuestas de los estados miembros a las disposiciones de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad¹³. Previamente, a través de las resoluciones 1267 (1999)¹⁴ y 1333 (2000)¹⁵, el Consejo había decidido que los países miembros de la ONU embargarían los activos de terroristas y organizaciones terroristas identificadas. También se adoptaron varios convenios de carácter sectorial o regional¹⁶.

¹⁰ Resolución 2645 (1970), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre desviación a mano armada de aeronaves o injerencia en los viajes aéreos civiles.

¹¹ Resolución 3034 (1972), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹² Resolución A/RES/49/60, de 09 de diciembre de 1994, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, y la Resolución A/RES/51/210, de 16 de enero de 1997, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, complementaria a la Declaración de 1994.

¹³ Resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de represión de la financiación de actos de terrorismos y otras medidas preventivas y represivas.

¹⁴ Resolución 1267 (1999), de 15 de octubre de 1999, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relativa a Al-Qaeda y los talibanes y personas y entidades asociadas.

¹⁵ Resolución 1333 (2000), de 19 de diciembre de 2000, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre medidas contra los talibanes.

¹⁶ Tales como la Convención de la Organización de Estados Americanos (OEA) para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional (1971), la Convención Europea para la Represión del Terrorismo (1977), la Convención de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) sobre la eliminación del terrorismo (1987), la Convención árabe sobre la represión del terrorismo (1998),

Existe, por lo tanto, una compleja red de instrumentos internacionales que comprometen a los Estados a combatir el terrorismo. La rápida adopción de las Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, y el establecimiento del Comité de la Lucha contra el Terrorismo fueron los primeros instrumentos utilizados para la represión de la financiación terrorista. De este modo, además de fomentar la cooperación internacional para la prevención y la represión de los actos de terrorismo propiamente dichos, la comunidad internacional se ha embarcado en un ambicioso programa con miras a evitar este fenómeno a partir de la detección y eliminación de sus fuentes de financiación y de la tipificación penal de dicha financiación de actividades terroristas.

Las resoluciones 1373 (2001), 1267 (1999) y 1333 (2000) y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, presentan algunos ejemplos de medidas legislativas que pueden utilizar los Estados firmantes para cumplir con las obligaciones internacionales derivadas de los mismos. Estos instrumentos abordan la lucha contra la financiación terrorista, pero cada uno con un alcance distinto. Lo veremos seguidamente.

2.1. Fuentes del Derecho internacional extracomunitario para la represión de la financiación del terrorismo.

Las obligaciones internacionales extracomunitarias para combatir la financiación terrorista emanan principalmente de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Concretamente:

- La Resolución 1373 (2001) (en lo sucesivo Resolución 1373) y las resoluciones previas que disponen la congelación de activos de terroristas identificados.
- El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (en lo sucesivo, el Convenio).

Además de estas fuentes oficiales, el 30 de octubre de 2001 el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) aprobó un conjunto de 8

el Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo (1999), la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la lucha contra el terrorismo internacional (1999) y el Convenio de la Organización de la Unidad Africana (OUA) para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo (1999). En junio de 2002, la OEA adoptó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que hace hincapié en la represión de la financiación del terrorismo.

Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo (en lo sucesivo, las Recomendaciones Especiales), e invitó a todos los países a ponerlas en práctica e informar al GAFI al respecto.

Como es frecuente en el Derecho internacional, entre todas las fuentes citadas existe una importante superposición de aspectos entre sus obligaciones y normas. Por ejemplo, tanto la Resolución 1373 como las Recomendaciones Especiales invitan a los países a adherirse al Convenio y a aplicar internamente sus disposiciones. Asimismo, la Resolución, el Convenio y las Recomendaciones Especiales se refieren a los aspectos relacionados con la congelación, la incautación y el decomiso de los activos de terroristas. El Convenio requiere que los Estados Parte consideren la adopción de ciertas normas consagradas en las 40 Recomendaciones sobre el blanqueo de capitales expedidas por el GAFI.

Aparte de estos y otros aspectos comunes, cada instrumento tiene disposiciones particulares. Así por ejemplo, las Recomendaciones Especiales se refieren a los sistemas alternativos de envío de fondos, las transferencias por cable y las organizaciones sin fines de lucro, tres aspectos que no se tratan ni en la Resolución 1373 ni en el Convenio.

Estas tres fuentes principales de las obligaciones y normas internacionales - a saber, el Convenio, la Resolución y las Recomendaciones Especiales del GAFI - se examinarán individualmente.

2.1.1. El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

El Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo hecho en Nueva York el 9 de diciembre de 1999¹⁷ es el resultado de una iniciativa francesa respaldada por el Grupo de los Ocho (G-8)¹⁸. El 9 de mayo de 1998, los Ministros de Asuntos Exteriores del G-8 reconocieron que la represión de la financiación del terrorismo era una cuestión prioritaria que exigía acciones inmediatas¹⁹.

¹⁷ Resolución A/RES/54/109, de 09 de diciembre de 1999, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

¹⁸ El Grupo de los Ocho Países más industrializados del Planeta nació en 1975, entonces con seis miembros, celebrando su primera Cumbre en Rambouillet (Francia), con el fin de coordinar soluciones macroeconómicas para los principales problemas financieros a nivel mundial. Actualmente forman parte del G-8 Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Japón, Rusia y los Estados Unidos, manteniendo desde su creación una reunión con carácter anual.

¹⁹ Ver las conclusiones de los Ministros de Asuntos Exteriores del G-8, mayo de 1998. Disponible en Internet: http://www.dfait-maeci.gc.ca/g8fmm-g8rmae/bir_g8concl-en.asp.

De esta manera, a finales de ese mismo año, Francia inició la negociación del Convenio y propuso un texto a las Naciones Unidas. En diciembre de 1998, la Asamblea General decidió encargar la elaboración del Convenio al Comité Especial establecido en virtud de la Resolución 51/210²⁰, aprobando su texto final el 9 de diciembre de 1999. Desde entonces, 132 Estados lo han suscrito estando actualmente en vigor en más de 80 países, entre los que se encuentra España²¹.

El Convenio establece tres obligaciones básicas de los Estados Parte:

1. Tipificar el delito de financiación del terrorismo en su legislación interna.
2. Cooperar con los demás Estados Parte y prestarles asistencia jurídica en relación con los asuntos contemplados en el Convenio.
3. Establecer ciertas medidas que han de ser tenidas en cuenta por las entidades financieras y de crédito para detectar la financiación de actos terroristas.

Veamos cada una de ellas con más detenimiento.

a) Tipificación delictiva de la financiación de actos terroristas.

El Convenio exige a las partes adoptar medidas para tipificar en su legislación interna los delitos de financiación de actos de terrorismo enunciados en el Convenio, y para sancionar esos delitos con penas proporcionadas a su gravedad²². Se considera que una persona financia el terrorismo cuando *“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”* según la definición que da el propio Convenio.

Los *“actos de terrorismo”* son definidos a partir de dos fuentes distintas. La primera es una lista de nueve tratados internacionales que se abrieron a la firma entre 1970 y 1997, y que exigen a las partes la tipificación de varios delitos de terrorismo en sus legislaciones internas. El Convenio permite a un Estado Parte excluir un Tratado de la lista, pero sólo si no se ha adherido a él. La exclusión cesa cuando el Estado Parte se adhiere al Tratado. Asimismo, si un Estado Parte se retira de

²⁰ Resolución A/RES/53/108 (1999), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional.

²¹ Este Convenio fue ratificado por Instrumento de 1 de abril de 2002 (BOE 23 de mayo de 2002) y entró en vigor para España el 9 de mayo de 2002.

²² Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 4.

una de las convenciones enumeradas, puede excluirla de la lista de tratados aplicables en virtud del Convenio. Dicha lista se recoge en el Anexo al Convenio, y se compone de los siguientes tratados:

- 1) Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970.
- 2) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971.
- 3) Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
- 4) Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.
- 5) Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, aprobada en Viena el 3 de marzo de 1980.
- 6) Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988.
- 7) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- 8) ^{*} Protocolo para la represión de actos ilícitos en contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- 9) Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.

La segunda fuente para definir lo que el Convenio entiende por “acto de terrorismo” emana de su propio articulado que entiende como tal: *“Cualquier (...) acto destinado a causar muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, 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 internacio-*

*nal a realizar un acto o abstenerse de hacerlo*²³. Se exigen pues dos condiciones para que un acto sea considerado como terrorista:

1. Estar destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado.
2. Su propósito sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar un acto.

Por último, cabe mencionar otros aspectos de la definición de los delitos contemplados en el Convenio:

- Para que un acto constituya un delito no es necesario que los fondos se hayan usado efectivamente para cometer uno de los delitos definidos²⁴.

- Se penaliza la participación: el simple hecho de participar como cómplice en la comisión de un delito, o de organizar o dirigir la comisión de un delito, están tipificados de la misma manera que el delito en sí²⁵.

- También se considera delito contribuir a la comisión del delito por un grupo de personas que actúe con un propósito común, a condición de que la contribución sea intencionada, y siempre y cuando:

- Exista el propósito de facilitar la actividad delictiva o los fines delictivos del grupo, cuando esa actividad o esos fines impliquen la comisión de un delito enunciado en el Convenio, o
- Exista el conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito enunciado en el Convenio²⁶.

- La tentativa de cometer los actos también están tipificados de la misma manera que los delitos en sí²⁷.

- El Convenio no se aplica cuando el delito se haya cometido en un solo Estado, el presunto delincuente sea nacional de ese Estado y se encuentre en el terri-

²³ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 2, párr. 1 b).

²⁴ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 2, párr. 3.

²⁵ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 2, párr. 5.

²⁶ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 2, párr. 5 c).

²⁷ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 2, párr. 4.

torio de ese Estado, y ningún otro Estado esté facultado para ejercer su jurisdicción sobre el presunto delincuente en virtud del Convenio²⁸.

- Puede establecerse la responsabilidad de una entidad jurídica por la comisión de delitos enunciados en el Convenio, pero esa responsabilidad no tiene que ser necesariamente penal; también puede ser civil o administrativa²⁹.

- La financiación de un delito de terrorismo no puede justificarse por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar³⁰.

Un Estado Parte debe asumir la jurisdicción respecto de un delito cuando éste se cometa en su territorio, a bordo de un buque que enarbole el pabellón de ese Estado o de una aeronave matriculada de conformidad con la legislación de ese Estado, y cuando lo cometa un nacional de ese Estado. Un Estado también puede asumir la jurisdicción en otras circunstancias. Un Estado que no extradite a un presunto delincuente a solicitud de otro Estado Parte deberá, sin excepción alguna, someter el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento³¹.

b) Cooperación y asistencia jurídica con los demás Estados parte.

Con el fin de garantizar el máximo grado de cooperación entre las partes respecto de los delitos contemplados en el Convenio, éste contiene disposiciones detalladas sobre asistencia judicial recíproca y extradición, que tienden a ir más allá de lo que los nueve tratados enumerados en el anexo exigen a los Estados en tal sentido. De hecho, la creación de un marco uniforme y bastante exhaustivo para la cooperación internacional en lo relativo a la financiación del terrorismo se puede considerar uno de los logros más importantes del Convenio.

-) Asistencia judicial recíproca.

Los Estados Partes se comprometen a prestarse mutuamente la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición que se inicie con respecto a los delitos dispuestos en el Convenio³². Las peticiones de asistencia judicial no podrán rechazarse al amparo del secreto bancario, y los delitos enunciados en el Convenio no se podrán considerar,

²⁸ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 3.

²⁹ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 5, párr. 1.

³⁰ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 6.

³¹ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, arts. 7 y 10.

³² Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 12, párr. 1.

a los fines de la extradición o de la asistencia judicial recíproca, como delitos fiscales³³ o políticos³⁴.

-) Extradición.

En el Convenio constan asimismo disposiciones detalladas sobre las obligaciones de los Estados Partes respecto de la extradición, similares a las que se encuentran en la mayoría de otras convenciones contra el terrorismo. De esta manera:

- 1) Los delitos enunciados en el Convenio se consideran incluidos entre los que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición concertado entre Estados Partes con anterioridad a la entrada en vigor del Convenio, y las partes se comprometen a incluir tales delitos en todo tratado sobre la materia que concierten posteriormente entre sí³⁵.
- 2) Cuando una parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado reciba de otro país, con el que no tenga concertado un tratado, una solicitud de extradición, podrá, a su elección, considerar el Convenio como la base jurídica necesaria para la extradición con respecto a los delitos ahí previstos³⁶.
- 3) Los Estados Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado deben reconocer los delitos enunciados en el Convenio como casos de extradición³⁷.
- 4) En la medida de lo necesario, a los fines de extradición se considerará que los delitos se cometieron no solo en el territorio del Estado en el que se perpetraron, sino también en el territorio del Estado que haya establecido jurisdicción de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 7 del Convenio³⁸. El objeto de esta disposición es garantizar que la extradición no se rechace con la justificación de que el delito no se cometió en el territorio del Estado solicitante.
- 5) Las disposiciones de todos los tratados y acuerdos de extradición celebrados entre Estados Partes se considerarán modificadas entre esos Estados Partes en la medida en que sean incompatibles con el Convenio³⁹.

³³ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 13.

³⁴ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 14.

³⁵ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 11, párr. 1.

³⁶ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 11, párr. 2.

³⁷ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 11, párr. 3.

³⁸ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 11, párr. 4.

³⁹ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 11, párr. 5.

El Convenio también establece la jurisdicción de cada estado sobre los delitos en él contemplados, aplicándose el principio de *aut dedere aut judicare* (o se enjuicia o se extradita) a los delitos en él contemplados. Al recibir información de que un delincuente o presunto delincuente se encuentra en su territorio, el Estado Parte debe investigar los hechos comprendidos en esa información. Una vez confirmado que los hechos se circunscriben dentro del ámbito de aplicación del Convenio, el Estado Parte debe poner a la persona bajo custodia, informar a los otros Estados Parte que pueden tener jurisdicción respecto del delito cometido e indicar si pretende o no ejercer la jurisdicción y proceder al enjuiciamiento⁴⁰. Salvo que acuerde extraditar a la persona a otro Estado Parte que aduzca jurisdicción al respecto, el Estado Parte debe, sin excepción, someter el caso a las autoridades propias encargadas de su enjuiciamiento⁴¹.

c) Función de las entidades financieras y de crédito para la detección de la financiación terrorista.

La tipificación penal de la financiación del terrorismo es obligatoria en el marco del Convenio. En cambio, solo unas pocas disposiciones generales del Convenio que se refieren a las medidas preventivas, enunciadas en el artículo 18, tienen carácter obligatorio. La mayoría de las disposiciones detalladas se expresan como compromisos de los Estados Partes para considerar ciertas medidas, pero no para obligarse a llevarlas a cabo. Esto refleja el hecho de que las medidas preventivas provienen de las 40 Recomendaciones del GAFI, que siguen siendo la norma internacional de referencia para la lucha contra el blanqueo de capitales y que no son jurídicamente vinculantes. No obstante, el Convenio plantea el deber general de los Estados Partes de obligar a las instituciones financieras y a otros intermediarios financieros a tomar las medidas necesarias para identificar a sus clientes (incluidos los beneficiarios de cuentas), a prestar especial atención a las transacciones inusuales o sospechosas y a denunciar estas últimas.

Los Estados Parte están obligados a cooperar en la prevención de los delitos enunciados en el Convenio “tomando todas las medidas practicables, entre otras, adaptando, de ser necesario, su legislación nacional para impedir que se prepare en sus respectivos territorios la comisión de esos delitos tanto dentro como fuera de ellos”⁴². Tales medidas comprenden:

⁴⁰ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 9, párrs. 1 y 2.

⁴¹ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 10, párr. 1.

⁴² Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 18, párr. 1.

1. Medidas para prohibir en sus territorios las actividades ilegales de personas y organizaciones que promuevan, instiguen, organicen o cometan a sabiendas los delitos estipulados en el Convenio⁴³.
2. Medidas que exijan a las instituciones financieras y otras profesiones que intervengan en las transacciones financieras para que utilicen los medios más eficientes de que dispongan para la identificación de sus clientes, así como de aquellas personas en cuyo interés se abran cuentas, y cuyos fondos sospechen que tienen su origen en una actividad delictiva⁴⁴.

A tal fin, los Estados Parte están obligados a considerar la adopción de reglas que forman parte de las 40 Recomendaciones del GAFI, tales como:

- Exigir a las entidades de crédito e instituciones financieras que informen rápidamente a las autoridades competentes sobre cualquier transacción compleja e inusualmente importante y las modalidades no habituales de transacciones que no tengan un fin económico aparente o claramente lícito.

- Prohibir la apertura de cuentas cuyos titulares o beneficiarios no estén identificados ni en condiciones de serlo, y adoptar medidas para garantizar que las instituciones financieras verifiquen la identidad de los titulares verdaderos de tales transacciones.

- Respecto a las personas jurídicas, exigir a las instituciones financieras que comprueben la existencia y estructura jurídica del cliente.

- Exigir a las entidades de crédito e instituciones financieras que conserven, al menos durante cinco años, todos los registros de las transacciones.

Además, los Estados Partes están obligados a establecer y mantener vías ágiles de comunicación entre sus organismos y servicios (como las unidades de inteligencia financiera) a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información sobre los delitos contemplados en el Convenio⁴⁵.

El Convenio estuvo abierto a la firma de todos los Estados desde el 10 de enero de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2001, siendo suscrito por 132 Estados durante ese periodo.

⁴³ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art 18, párr. 1 a).

⁴⁴ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 18, párr. 1 b).

⁴⁵ Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, art. 18, párr. 3 a).

2.1.2. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la financiación del terrorismo.

El Consejo de Seguridad ha tomado conciencia del fenómeno del terrorismo internacional a raíz de varias crisis con las que tuvo que enfrentarse como fueron distintos ataques contra aeronaves, aeropuertos y buques civiles así como diversos asesinatos políticos. En el contexto actual, el Consejo de Seguridad ha definido recientemente los actos de terrorismo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En la Resolución 1373 (2001) esta caracterización se expresa en términos muy generales al declarar que los actos de terrorismo del 11 de septiembre de 2001, al igual que todo acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales⁴⁶.

El hecho de calificar los actos de terrorismo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales tiene importantes consecuencias jurídicas. De esta manera el Consejo de Seguridad queda facultado para tomar, de ser necesario, las medidas colectivas que se contemplan en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Las medidas que el Consejo de Seguridad decida tomar en tales circunstancias son obligatorias para todos los miembros de las Naciones Unidas en virtud de los artículos 25 y 48 de la Carta⁴⁷.

Por otra parte, las medidas colectivas adoptadas por el Consejo de Seguridad en respuesta al terrorismo como amenaza a la paz y la seguridad internacionales exigen que los Estados actúen en contra de las personas, los grupos, las organizaciones y sus activos⁴⁸.

a) La Resolución 1373 (2001).

La resolución 1373 (2001), si bien fue adoptada en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, comprende una serie

⁴⁶ Resoluciones anteriores recogen actos específicos de terrorismo que el Consejo de Seguridad reconocía como amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La resolución 1373 (2001) es la primera en declarar que *todo* acto de terrorismo representa tal amenaza. Una declaración similar consta en la Resolución 1040 (2002) sobre la toma rehenes en un teatro en Moscú el 23 de octubre de 2002.

⁴⁷ El artículo 25 de la Carta indica que: "Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta." El artículo 48 estipula que: "1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad. 2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte". Carta de las Naciones Unidas, de 26 de Junio de 1945, Capítulo VII.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, la Resolución 942 (1994), de 23 de septiembre de 1994, sobre sanciones contra los activos de cualquier entidad de las zonas de la República de Bosnia y Herzegovina que se encuentren en poder de fuerzas serbias de Bosnia.

de medidas que tienen un sentido mucho más amplio no reduciéndose a la identificación y el castigo de los presuntos autores de los actos del 11-S. Dichas medidas son de carácter general y están orientadas a la prevención, el enjuiciamiento y el castigo de todos los actos de financiación del terrorismo. Del mismo modo, en lo relativo a la congelación de los activos de los terroristas, no se recoge ninguna mención ni referencia a personas o entidades específicas. La Resolución dispone la congelación de los activos de los terroristas en general, y deja intacto el régimen especial, creado en virtud de resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad, que ordenaban la congelación de activos de terroristas específicamente identificados⁴⁹.

Las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta son vinculantes para todos los miembros, pero el carácter exacto de las obligaciones que imponen depende del texto utilizado en las resoluciones. En general se acepta que las decisiones del Consejo de Seguridad son obligatorias, mientras que sus recomendaciones no tienen la misma vinculación jurídica. Así, de los tres párrafos operativos de la Resolución dirigidos a los Estados, los primeros dos se expresan como decisiones vinculantes del Consejo de Seguridad, mientras que el tercero se expresa como recomendación.

En la práctica, sin embargo, es posible que la distinción no revista importancia a efectos de la elaboración de las leyes, dado que el Consejo de Seguridad ha manifestado su determinación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación plena de la Resolución⁵⁰, teniendo en cuenta que el fin del Comité de la Lucha contra el Terrorismo establecido en virtud de la Resolución es verificar la aplicación general de la misma⁵¹.

En general podemos considerar que las obligaciones de los Estados en virtud de la Resolución pueden dividirse en dos categorías, por un lado establecer normas internacionales para combatir la financiación del terrorismo y por otro congelar los fondos y demás activos de los terroristas.

-) Financiación del terrorismo y financiación de terroristas.

La Resolución contiene dos tipos de medidas distintas respecto de la lucha contra la financiación del terrorismo: una se refiere a la financiación de actos terroristas y la otra a la financiación de terroristas.

⁴⁹ Ciertos elementos de la Resolución 1373 (2001) también figuran en la Resolución 1269 (1999), de 19 de octubre de 1999, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de condena de los actos de terrorismo internacional, la cual no fue adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta y, por lo tanto, carece de carácter vinculante.

⁵⁰ Resolución 1373 (2001), punto 8.

⁵¹ Resolución 1373 (2001), punto 6.

El primer tipo de medidas se refleja en los puntos 1 a) y 1 b). El primero exige que los Estados *“prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo”*. El segundo impele a los Estados a que *“tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios, con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo”*⁵². Por su parte, en el punto 3 d) de la Resolución, el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados a adherirse tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, inclusive el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999, mientras que el punto 2 e) busca que los actos terroristas se tipifiquen como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos y que las penas correspondientes reflejen tal gravedad⁵³. También el Convenio tiene disposiciones bastante similares, de tal suerte que los párrafos 1 a) y 1 b) de la Resolución parecen ser referencias directas al Convenio.

En cuanto a la financiación de terroristas, el punto 1 d) de la Resolución dispone que los Estados *“prohíban a sus nacionales, o a todas las personas y entidades que operen en sus territorios, 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, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes”*. Esta parte de la Resolución enuncia una obligación autónoma que no figura en el Convenio, ya que éste no aborda el asunto del apoyo financiero a los terroristas o las entidades terroristas.

Los Estados también están sujetos a otras obligaciones relativas al terrorismo, tales como las de abstenerse de proporcionar apoyo a los terroristas, tomar medidas para prevenir actos de terrorismo, denegar refugio a terroristas y a quienes financien actos de terrorismo, enjuiciar a tales personas, proporcionar a otros Estados el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales, e impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera⁵⁴. La Resolución asimismo exhorta a los Estados a intensificar y agilizar el intercambio de información sobre las actividades y los movimientos de terroristas, así como sobre asuntos administrativos y judiciales para prevenir la comisión de actos de terrorismo; a cooperar mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales para impedir, reprimir y enjuiciar actos

⁵² Resolución 1373 (2001), punto 1 b).

⁵³ Resolución 1373 (2001), punto 2 e).

⁵⁴ Resolución 1373 (2001), puntos 2 a) al g).

de terrorismo; a aplicar plenamente los convenios internacionales relativos al terrorismo, incluido el Convenio, junto a las resoluciones 1269 (1999)⁵⁵ y 1368 (2001)⁵⁶ del Consejo de Seguridad; a asegurar que los solicitantes de asilo no planifiquen ni faciliten actos de terrorismo ni participen en ellos; y a asegurarse de que los terroristas no utilicen de modo ilegítimo el estatuto de refugiado y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de solicitudes de extradición de presuntos terroristas⁵⁷.

-) Congelación de fondos vinculados a terroristas y a organizaciones terroristas.

La Resolución impone a los Estados la obligación de congelar los fondos y demás activos financieros de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo, participen en ellos o faciliten su comisión⁵⁸, extendiéndose la misma a las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas. Sin embargo no se refiere a ninguna lista de personas o entidades específicamente identificadas emitida en virtud de resoluciones anteriores. Por lo tanto, la obligación general de congelar los activos de terroristas es independiente del régimen establecido por las resoluciones anteriores. Esta obligación es similar a la que establece el Convenio en el sentido de tomar medidas para congelar los fondos utilizados o asignados para cometer actos de terrorismo⁵⁹. La Resolución y el Convenio otorgan a los Estados una considerable dosis de flexibilidad para la elaboración de un régimen adecuado de congelación, incautación y decomiso de bienes.

En vista de la amplitud del texto del párrafo 1 c), el Comité de la Lucha contra el Terrorismo ha interpretado que la Resolución exige la congelación de activos de personas y entidades de las que se sospechen actos de terrorismo, ya sea porque aparezcan en las listas del Consejo de Seguridad o porque hayan sido identificadas por los Estados⁶⁰. Sin embargo, ante las distintas definiciones de terrorismo en cada Estado, los distintos grados de protección jurídica que se conceden a las

⁵⁵ Resolución 1269 (1999), de 19 de octubre de 1999, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de condena de los actos de terrorismo internacional.

⁵⁶ Resolución 1368 (2001), de 12 de septiembre de 2001, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de condena de los atentados cometidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania.

⁵⁷ Resolución 1373 (2001), punto 3 a) al g).

⁵⁸ Resolución 1373 (2001), punto 1 c).

⁵⁹ El Convenio es más amplio que la Resolución en este aspecto, ya que exige a los Estados que tomen medidas para la identificación, la detección, la congelación y la incautación de fondos utilizados o asignados para cometer los actos de terrorismo que los Estados tienen que tipificar en virtud del mismo Convenio, mientras que la Resolución exige únicamente la congelación de los activos de terroristas y de quienes los apoyen.

⁶⁰ Carta de Jeremy Wainright, Perito Experto del Presidente del Comité de la Lucha contra el Terrorismo (12 de noviembre de 2002), avalada por el Comité el 24 de noviembre de 2002. Ante tal circunstancia, las respuestas de muchos Estados a las decisiones del Consejo de Seguridad sobre la congelación de activos se basan en la Resolución 1373 (2001) y no en resoluciones anteriores.

personas nombradas en las listas, y el hecho de que los Estados suelen resistirse a suministrar información concreta y completa sobre la fuente de sus sospechas, han surgido dudas respecto la concreta identificación de presuntos terroristas por parte de los Estados. La lista elaborada por el Consejo de Seguridad, en virtud de procedimientos internacionalmente acordados, atenúa dichas dudas, pero no termina con el problema sustantivo de la consideración de lo que debe entenderse, con una aplicación internacional, por terrorismo, acto terrorista o persona terrorista.

Así, en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000), y actuando también de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad decidió que los miembros de las Naciones Unidas congelarían los activos pertenecientes a los Talibanes y a Usama bin Laden, respectivamente, así como a los de las entidades de su propiedad o bajo su control, según sean designadas por el “Comité de Sanciones” (también denominado Comité 1267)⁶¹. Al contrario que en la Resolución 1373 (2001), estas resoluciones establecen un régimen autónomo para la congelación de activos según el cual se emiten y modifican periódicamente listas de personas y entidades cuyos fondos se deben congelar en virtud de la autoridad del Consejo de Seguridad. El Comité 1267, que tiene la misma composición del Consejo de Seguridad, actualiza regularmente las listas de personas y entidades que pertenecen o están asociadas a los Talibanes o a la organización Al-Qaida⁶², lo que se conoce como la “lista consolidada”.

En las directrices del Comité 1267, modificadas en la Resolución 1735 (2006), constan disposiciones detalladas sobre la manera de incorporar a la lista, o excluir de ella, a personas y entidades cuyos activos se deben congelar. Las designaciones las realiza el Comité a partir de la información suministrada por los Estados miembros de las Naciones Unidas. En las adiciones que se propongan se debe incluir una descripción de la información que fundamente o justifique la adopción de las medidas⁶³, así como datos adicionales para identificar a las personas o entidades incluidas en la lista y otros, como por ejemplo información actualizada sobre los activos congelados y sobre los desplazamientos de las personas que figuran en la lista. Las personas y entidades pueden solicitar ser excluidas siguiendo el procedimiento establecido por el Comité. A tal efecto, la persona o entidad tiene que pedir al gobierno del país de residencia o ciudadanía una revisión del caso. Si el gobier-

⁶¹ Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la Resolución 1267 (1999), *Directrices del Comité para el desempeño de su labor*, de 7 de noviembre de 2002.

⁶² La versión más reciente de esta lista, de fecha 14 de marzo de 2008, se publica en el sitio de Internet del Comité de Sanciones establecido en virtud de la Resolución 1267 (1999), <http://www.un.org/spanish/sc/committees/1267/pdflist.pdf>.

⁶³ Se puede consultar la hoja informativa sobre el procedimiento de actualización de la lista consolidada, en castellano, en la página web http://www.un.org/spanish/sc/committees/1267/fact_sheet_consolidated_list.shtml.

Los nombres propuestos de personas o entidades se difunden entre los miembros del Comité.

no en el que se presenta la petición la apoya, debe tratar de lograr un acuerdo con el gobierno proponente original para la exclusión de la lista. De no lograrse un acuerdo, el gobierno que recibió la petición puede remitir el caso al Comité y, posteriormente, al Consejo de Seguridad. La lista, conforme a lo dispuesto en la Resolución 1526 (2004) se actualiza cada tres meses, y en ella se incluyen los nombres excluidos, que son enviados inmediatamente a todos los miembros de la ONU e incorporados a la página web del Comité de Sanciones.

2.1.3. Las Recomendaciones Especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre la financiación del terrorismo.

Las actuales Nueve Recomendaciones Especiales sobre financiación del terrorismo tienen su origen en lo que constituye el principal organismo internacional creado para la lucha contra el blanqueo de capitales: el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) al que más adelante dedicaremos un apartado. El GAFI fue creado en la Cumbre del entonces Grupo de los Siete Países más industrializados, celebrada en París en 1989 y expidió el primer conjunto de recomendaciones para combatir el blanqueo de capitales en 1990, modificándolas primero en 1996 y luego en 2003.

La reacción del GAFI a los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 fue rápida. En una reunión plenaria extraordinaria celebrada los días 29 y 30 de octubre de 2001, la organización decidió ampliar su mandato para que trascienda el blanqueo de capitales e incluya la financiación del terrorismo, y concentrar sus recursos y conocimientos en una campaña mundial para combatirlo. En la misma reunión, el GAFI adoptó un nuevo conjunto de 8 Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo, que fue ampliada a una novena en el año 2004. El GAFI pidió a sus miembros llevar a cabo una autoevaluación de la aplicación de las Recomendaciones Especiales, invitación que extendió después a todos los países. También emitió un cuestionario de autoevaluación y Notas de orientación⁶⁴ sobre las 8 Recomendaciones Especiales con el objeto de aclarar ciertos aspectos de las mismas.

En cuanto al contenido de las recomendaciones se puede afirmar que, si bien las primeras cinco tienen un contenido similar al de las disposiciones del Convenio y la Resolución, las cuatro últimas cubren aspectos nuevos. Por su importancia para la posterior redacción de normas internacionales contra la financiación del

⁶⁴ Secretaría del GAFI, Guidance Notes for the Special Recommendations on Terrorist Financing and the Self-assessment Questionnaire (27 de marzo de 2002). Disponible en Internet en <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/39/20/34033909.pdf>.

terrorismo en el marco europeo, se expone a continuación una breve descripción de las mismas.

Recomendación Especial I: Ratificación y ejecución de los instrumentos de la Naciones Unidas.

La Recomendación Especial I estipula que “cada país debe tomar inmediatamente los pasos necesarios para ratificar e implementar plenamente la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo de 1999”, y para “implementar de inmediato las resoluciones de las Naciones Unidas relativas a la prevención y supresión de la financiación de actos terroristas, particularmente la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”.

En las Notas Interpretativas se enumeran la siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como pertinentes a este contexto: 1267 (1999), 1269 (1999), 1333 (2000), 1373 (2001), 1390 (2002) y 1455 (2003).

Recomendación Especial II: Tipificación de la financiación del terrorismo y el blanqueo asociado.

La Recomendación Especial II establece como norma la tipificación de la financiación del *terrorismo, los actos terroristas y las organizaciones terroristas* como delito. En cuanto al término “acto terrorista” las notas interpretativas repiten la redacción dada por el Convenio en el sentido, por un lado, de remitirse a los nueve convenios internacionales ya nombrados, y por otra al criterio más sustantivo que allí se daba. También hay una referencia a lo que debe entenderse por “terrorista” y por “organización terrorista”. El término “terrorismo” parece ser una redundancia de “actos terroristas”⁶⁵. También se establece en la norma que la legislación nacional de los países reconozca al delito de financiación del terrorismo como previo al de blanqueo de capitales.

A efectos de evaluar el cumplimiento de la Recomendación Especial II, la financiación del terrorismo debe tipificarse sobre la base del Convenio siguiendo ciertos criterios de evaluación:

- El delito debe reconocerse al menos en las personas físicas o jurídicas que participen intencionalmente, en base a circunstancias de hecho obje-

⁶⁵ En las Notas de orientación se establece que los términos “financiación del terrorismo” o “financiación de actos terroristas” se refieren a las actividades descritas en el Convenio.

tivas, en actividades de financiación del terrorismo y se castigará también cuando los terroristas o las organizaciones terroristas se encuentren en otra jurisdicción o los actos terroristas se cometan en otra jurisdicción. Además la responsabilidad penal debe ser independiente de otras que puedan existir en la legislación nacional de los países como la civil, la administrativa, etc. Si dicha legislación nacional no permite la responsabilidad penal de las personas jurídicas, sí deben tenerse al menos en consideración los otros tipos de responsabilidad.

- La financiación del terrorismo es también independiente del origen legal o ilegal de la fuente del activo, y tampoco se requiere que sea efectivamente utilizado para financiar a una organización terrorista o un acto terrorista concreto.
- Las leyes deben disponer sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias, de carácter penal, civil o administrativo, para los actos de financiación del terrorismo, y los medios y recursos legales empleados deben ser adecuados para posibilitar una aplicación efectiva de las normas sobre financiación del terrorismo.

Recomendación Especial III: Congelación y decomiso de activos de terroristas.

Según esta recomendación cada país debe implementar las medidas necesarias para congelar “sin demora” los fondos u otros activos de los terroristas, de aquellos que financien el terrorismo y de las organizaciones terroristas, de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas relativas a la prevención y supresión de la financiación e los actos terroristas. También se deberán adoptar las medidas convenientes, incluidas las legislativas, para permitir a las autoridades competentes la incautación, el embargo y el decomiso de la propiedad que procede, se utiliza o destina a la financiación de terrorismo, los actos terroristas o las organizaciones terroristas.

Las figuras de congelación, incautación y decomiso se tratan de distintas maneras en el Convenio, la Resolución 1373 y las Recomendaciones Especiales. El Convenio dispone que cada parte “adoptará las medidas que resulten necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos internos, para la identificación, detección y aseguramiento o incautación” de los fondos de terroristas, y “para el decomiso” de dichos fondos. La Resolución, por su parte, también plantea obligaciones amplias para que los Estados congelen los activos de terroristas, y las resoluciones 1267 (1999) y 1390 (2002) disponen la congelación de los activos de los terroristas y las organizaciones terroristas enumeradas por el “Comité 1267”. Sin

embargo, estas resoluciones exigen únicamente la congelación de los activos, no el decomiso ni la incautación. La Recomendación Especial III reúne los tres: congelación, decomiso e incautación.

En las Notas de orientación figuran definiciones útiles de los tres términos en el contexto de la Recomendación Especial III:

– *Congelación*: En el contexto de esta Recomendación, significa prohibir la transferencia, conversión, disposición o movimiento de fondos u otros bienes en base y durante el plazo de vigencia de una medida tomada por una autoridad o tribunal competente conforme al mecanismo de la congelación. Los activos / fondos siguen perteneciendo al propietario original y pueden seguir siendo administrados por la institución financiera o mediante otras instrucciones del propietario.

– *Incautación*: A diferencia de la medida de congelación, la incautación se lleva a cabo por un mecanismo que permite a la autoridad o tribunal competente tomar el control de los fondos u otros bienes especificados. Los fondos u otros bienes incautados siguen siendo propiedad de las personas o entidades que tenían un interés en los fondos u otros bienes en el momento del embargo, aunque la autoridad o el tribunal competente a menudo asumirá la posesión, administración o gestión de los fondos u otros bienes incautados.

– *Decomiso (o confiscación)*: significa la privación permanente de fondos u otros bienes por orden de una autoridad o tribunal competente. La confiscación o decomiso se produce a través de un procedimiento judicial o administrativo por el que se transfiere la propiedad de fondos u otros bienes especificados al Estado. En este caso, las personas o entidades que tenían un interés en los fondos u otros bienes especificados en el momento del decomiso pierden todo los derechos, en principio, a la disposición de los fondos u otros bienes confiscados o decomisados. Las órdenes de decomiso o confiscación suelen estar vinculadas a una condena penal y a un fallo de un tribunal en virtud de cual se determina que los fondos o activos provienen de un delito o tenían por objeto la comisión del mismo.

Por otra parte, al referirse la recomendación a que estas medidas se han de adoptar “sin demora”, debemos interpretarlo dentro del contexto de la necesidad de impedir la fuga o disipación de los fondos u otros bienes relacionados con terroristas, es decir, se han de procurar acciones globales y concertadas que impidan de forma inmediata el flujo de tales fondos.

Según las normas interpretativas, los procedimientos para congelar los fondos u otros bienes se han de efectuar sin dar aviso previo a las personas o entidades involucradas, a quienes se les habría de exigir por ley directamente que los

congele. El incumplimiento de la orden debe estar sujeto a las sanciones correspondientes.

Se deben desarrollar sistemas eficientes de comunicación con el sector financiero para materializar la congelación de los bienes nada más dictarse la medida por las autoridades competentes, dando pautas claras respecto de las obligaciones que tienen las entidades financieras en relación a los mecanismos de congelación de activos.

En fin, los fondos y demás bienes son los que refieren las resoluciones 1267 (1999) y 1373 (2001), incluyendo asimismo los que pertenecen o están controlados, directa o indirectamente, por los terroristas. En cualquier caso, la adopción de estas medidas debe hacerse sin perjuicio de los derechos adquiridos por terceros que actúen de buena fe.

Recomendación Especial IV: Informe de transacciones sospechosas relativas al terrorismo.

La Recomendación Especial IV amplía el alcance de los informes sobre transacciones sospechosas que se les exigen a las instituciones financieras para incluir las transacciones que se sospeche están relacionadas con el terrorismo.

Según su tenor literal “si las instituciones financieras u otros negocios o entidades sujetas a las obligaciones de control del blanqueo de capitales, sospechan o tienen indicios razonables para sospechar que existen fondos vinculados o relacionados con o que pueden ser utilizados para el terrorismo, los actos terroristas o por organizaciones terroristas, se les debe obligar a que informen rápidamente de sus sospechas a las autoridades competentes.”

Normalmente esto se lograría mediante una modificación de las leyes contra el blanqueo de capitales para incluir también la financiación del terrorismo. Las Notas de orientación señalan que los países tienen la opción de basar los informes en un criterio subjetivo (una institución financiera “sospecha” que una transacción está relacionada con el terrorismo), o en un criterio más objetivo (una institución financiera “tiene motivos razonables para sospechar” que una transacción está relacionada con el terrorismo).

Recomendación Especial V: Cooperación internacional.

Según la Recomendación Especial V los países deben prestarse, sobre la base de un tratado, acuerdo o mecanismo de asistencia mutua legal, el máximo

grado posible de asistencia en conexión con investigaciones, informes y procedimientos criminales, civiles y administrativos relativos a la financiación del terrorismo. También deben tomar las medidas que sean necesarias para denegar el refugio a los individuos acusados de financiar el terrorismo y contar con procedimientos operativos para poder extraditarlos.

Las Notas de orientación indican que esta recomendación comprende los siguientes tipos de asistencia:

1) Intercambios de información por medio de mecanismos de asistencia judicial recíproca, como realización de pruebas, elaboración de documentos, búsqueda e incautación de documentos u objetos pertinentes a la investigación, o la capacidad para ejecutar una orden internacional de restricción, incautación o decomiso en un asunto penal relacionado con la financiación del terrorismo.

2) Intercambios de información por medios distintos de los mecanismos de asistencia judicial recíproca, como el intercambio de información entre Unidades de Información Financiera y otros organismos reguladores o de supervisión.

3) Medidas para garantizar que se deniegue la consideración de refugiado a las personas involucradas en la financiación del terrorismo.

4) Procedimientos para la extradición de esas personas.

5) Procedimientos que garanticen que las reivindicaciones políticas no se reconozcan como causa para denegar las solicitudes de extradición en materia de financiación del terrorismo. A fin de evaluar el cumplimiento de este criterio, deben sancionarse leyes y establecerse procedimientos que permitan disponer de la gama más amplia posible de medidas de asistencia judicial recíproca entre las que se incluyen la presentación de registros por parte de instituciones financieras y otras personas, el registro de personas y de establecimientos, la incautación y obtención de pruebas que hayan de ser usadas en investigaciones y las actuaciones tendentes al procesamiento de sus responsables.

Recomendación Especial VI: Sistemas alternativos de envío de fondos.

De conformidad con lo dispuesto en la Recomendación Especial VI los países deben imponer requisitos especiales a los sistemas alternativos de envío de fondos, es decir, los sistemas que no utilizan a las instituciones del sector financiero formal, como lo bancos, para efectuar transferencias de fondos entre paí-

ses⁶⁶. Según las Notas de orientación, el triple fin que persigue esta recomendación es exigir que los servicios alternativos de envío o transferencia de fondos estén autorizados o registrados; que las Recomendaciones del GAFI números 10 y 11 (identificación del cliente), 12 (conservación de documentos) y 15 (notificación de transacciones sospechosas) se extiendan a los sistemas alternativos de envío de dinero, y que existan sanciones para los casos de incumplimiento de estos requisitos.

Recomendación Especial VII: Información sobre el remitente de las transferencias electrónicas.

La Recomendación Especial VII aborda el tema de la identificación del cliente en las transferencias electrónicas internacionales y nacionales. Tal como se explica en las Notas de orientación, la norma es que la información del remitente se especifique en las transferencias de fondos nacionales e internacionales, que las instituciones financieras conserven la información de todas las etapas del proceso de transferencia, y que los países exijan a las instituciones financieras que examinen más detenidamente o vigilen las transferencias de fondos que no cuenten con datos completos del remitente.

Esta Recomendación fue desarrollada con el objetivo de prevenir que los terroristas tuviesen acceso expedito a las transferencias electrónicas para mover sus fondos, estableciendo medidas para la detección de dicho uso abusivo cuando ocurra. Específicamente, busca asegurarse que la información básica sobre el ordenante de una transferencia electrónica esté inmediatamente disponible tanto para las autoridades policiales y judiciales a fin de asistirles en la detección, investigación y enjuiciamiento de los terroristas, como para las Unidades de Inteligencia Financiera en el análisis de las actividades inusuales o sospechosas, y para las instituciones financieras beneficiarias a fin de facilitar la identificación e informe de la actividad sospechosa.

En cualquier caso, no parece que sea la intención del GAFI el imponer estándares rígidos o especificar procesos operativos únicos que afecten negativamente al sistema de pago.

⁶⁶ En los estudios del Banco Mundial sobre *hawala*, los autores prefieren utilizar el término "sistemas informales de transferencia de fondos", tras haber observado que en algunas jurisdicciones estos sistemas constituyen el medio más habitual para efectuar transferencias financieras, circunstancia que no está reflejada en la palabra "alternativo". Ver al respecto el artículo de MOHAMMED EL-QORCHI, "Hawala" en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 39, n° 4, Dic. 2002.

Recomendación Especial VIII: Organizaciones sin ánimo de lucro.

La Recomendación Especial VIII señala que los países deben examinar su normativa relativa a las entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para la financiación del terrorismo, y deja a cada uno que determine, a partir del análisis de las condiciones locales, el tipo de organizaciones que son especialmente vulnerables. Sin embargo, la Recomendación apunta de manera especial a las organizaciones sin ánimo de lucro como “particularmente vulnerables”, y exige a los países que se aseguren de que éstas no puedan ser utilizadas ilegalmente por organizaciones terroristas que aparezcan como entidades legales, ni para explotar entidades legales como conducto para la financiación del terrorismo, incluido el propósito de evitar las medidas de congelación de activos ni, por último, para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legales hacia las organizaciones terroristas.

En los últimos años se ha detectado en numerosas instancias que el mecanismo de recaudación de fondos para fines benéficos -es decir, para reunir recursos por donaciones y redistribuirlos con dicha finalidad- estaba siendo empleado para encubrir actividades de financiación del terrorismo. En algunos casos, la organización misma no era más que una mera fachada destinada únicamente a canalizar los fondos hacia los terroristas. Sin embargo, a menudo el abuso de organizaciones sin ánimo de lucro se producía sin el conocimiento de los donantes, o incluso de los miembros de la administración y del personal de la organización misma, debido a malversaciones ilícitas de sus empleados o gerentes que desviaban fondos por su propia cuenta. Aparte del apoyo financiero, algunas organizaciones sin ánimo de lucro también han servido para encubrir y dar apoyo logístico a grupos de terroristas y de traficantes de armas.

Esta tendencia es ciertamente preocupante, dado que es difícil separar estos fondos de los otros que gestiona la misma entidad. En efecto, la única diferencia entre una donación legal y una ilegal realizada o recibida por una organización sin ánimo de lucro es la intención que motiva la transacción. El GAFI ha considerado esta posibilidad una de sus principales prioridades y ha elaborado un documento sobre prácticas óptimas internacionales para combatir el abuso de las organizaciones sin ánimo de lucro al objeto de servir de guía para el análisis del sector en determinados países⁶⁷.

⁶⁷ Secretaría del GAFI, *Combating the Abuse of Non-Profit Organisations: International Best Practices* (11 de octubre de 2002). Disponible en Internet en <http://www.fatf-gafi.org>

Recomendación Especial IX: Correos de efectivo (“Cash courriers”).

Esta última Recomendación Especial fue aprobada por el GAFI en el año 2004. Según ella los países deben tomar medidas para detectar el transporte físico transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, incluyendo un sistema de declaración u otra obligación de revelación. De esta forma, las autoridades competentes han de poseer suficientes atribuciones para retener dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador que se sospeche estén relacionados con la financiación del terrorismo, o que fueren falsamente declarados o revelados.

Igualmente dispone la recomendación que se sancione, de una forma “efectiva, proporcionada y disuasoria”, a las personas que realizan una falsa declaración o revelación. En aquellos casos que el dinero en efectivo o los instrumentos estén relacionados con la financiación del terrorismo o el blanqueo de capitales, los países también deben adoptar medidas, incluyendo las legislativas, que posibiliten, no ya la mera retención, sino el decomiso de dichos fondos.

Para ello, en las Notas Interpretativas se recoge la posibilidad de implementar uno de los siguientes sistemas:

a. *Sistema de declaración*: en el que las personas que realicen el transporte físico transfronterizo de dinero o instrumentos por un valor superior preestablecido (con el umbral máximo de 15.000 dólares USA) deben remitir una declaración fehaciente a las autoridades competentes designadas al efecto.

b. *Sistema de revelación*: en el que, por el contrario, se realiza una revelación fehaciente a las autoridades competentes designadas siempre que éstas lo soliciten. Dichas autoridades deben realizar sus pesquisas sobre la base de sospechas y de los informes de inteligencia recabados, complementando el sistema con inspecciones realizadas al azar.

2.1.4. Transposición de las normas internacionales extracomunitarias a la legislación interna de Estados de nuestro entorno cultural y político.

Dejando a un lado el caso español, del que más adelante nos ocuparemos, los países de nuestro entorno que han aprobado leyes tendentes a hacer efectivas las obligaciones internacionales extracomunitarias relacionadas con la lucha contra la financiación del terrorismo lo han hecho por muy diferentes vías. Algunos han

establecido un régimen jurídico general vinculado con muchos aspectos de la lucha contra el terrorismo y su financiación, estableciendo, en algunos casos, requisitos mucho más severos que los previstos en la esfera internacional. Otros han elaborado leyes que abordan individualmente uno o varios de esos requisitos, como por ejemplo adoptando leyes que se refieren específicamente a los requisitos del Convenio, o del Convenio y la Resolución 1373 en conjunto.

Cada enfoque tiene sus propias ventajas, y cada país puede elegir, según sus propias necesidades, la manera de proceder. En algunos casos, en los que el marco jurídico existente, y en especial las leyes de lucha contra el blanqueo de capitales, son inadecuados o anticuados, una ley general que se refiera en forma unificada al terrorismo y la financiación terrorista puede representar una solución satisfactoria, ya que representa una respuesta legislativa más coherente y reduce el riesgo de que existan vacíos legales. En otros casos será preferible enmendar la legislación vigente, método que tiene la ventaja de ser más rápido, aunque la estructura jurídica resultante puede adolecer de claridad y coherencia.

La siguiente es una exposición muy sucinta y general del tema, tomando unos pocos casos concretos a modo de ejemplo, puesto que el análisis de las cuestiones de política de legislación penal y administrativa relacionadas con la prevención, la detección y la represión del terrorismo rebasa los límites de esta obra. No obstante servirá para aclarar alguno de los problemas a los que se enfrentan las autoridades nacionales al intentar trasponer todo este conjunto normativo.

La respuesta de política legislativa en relación a las obligaciones internacionales derivadas de la adhesión a los distintos tratados sobre prevención y represión de la financiación del terrorismo puede formar parte de un programa más amplio de leyes de lucha contra el terrorismo en general, o puede considerarse también de forma separada.

Algunos países optaron por responder a los hechos de septiembre de 2001 mediante la adopción de una amplia gama de medidas que facilitasen la detección, prevención y represión del terrorismo, haciendo hincapié en las medidas preventivas. Antes de aprobarlas, estos estados se enfrentaban al problema del terrorismo adoptando mecanismos de represión de actos específicos, en especial los tipificados como delitos en el marco de convenciones internacionales sobre supresión de actos terroristas, y acudiendo a disposiciones del derecho penal general, como las relacionadas con homicidio, sabotaje o uso ilegal de explosivos.

Así lo hicieron países como Canadá, el Reino Unido o los Estados Unidos⁶⁸ adoptando legislaciones generales de lucha contra el terrorismo. Pero, tal como

⁶⁸ De Estados Unidos nos ocuparemos con mayor detenimiento en el capítulo 5 de esta obra.

señaló la Ministra de Justicia de Canadá ante el Comité del Senado de su país cuando consideraba en el año 2001 el proyecto de ley sobre actividades terroristas, *"nuestra legislación actual nos permite investigar el terrorismo y procesar e imponer graves penas a quienes han realizado diversas actividades específicas generalmente vinculadas con el terrorismo. No obstante, esas y otras leyes, no bastan para impedir que se produzcan actos terroristas. En nuestra legislación actual no se tiene en cuenta adecuadamente el funcionamiento de las células terroristas, ni los mecanismos a través de los cuales obtienen respaldo. Nuestras leyes deben hacer realidad nuestra intención de prevenir la actividad terrorista, lo que actualmente no ocurre"*⁶⁹. La ley canadiense sobre actividades terroristas de 2001⁷⁰ está destinada a dotar a los servicios de seguridad pública de los instrumentos necesarios para identificar y frenar las conjuras terroristas antes de que puedan realizarse. Además de las medidas destinadas a hacer efectivo el cumplimiento por parte del país de las obligaciones que le imponen la Resolución y el Convenio, la ley *"se refiere a las necesidades básicas de un régimen penal general contra el terrorismo"*.

La Ley USA Patriot Act⁷¹, o Ley Patriota, en la que profundizaremos posteriormente, fue sancionada inmediatamente después de los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, es también de amplio alcance, aumentando las facultades de las autoridades policiales. La ley confiere a las autoridades federales atribuciones más amplias para vigilar e interceptar comunicaciones, y otorga al Secretario del Tesoro competencias de regulación para combatir la corrupción de instituciones financieras estadounidenses con fines de blanqueo de capitales procedentes del exterior. La ley procura cerrar las fronteras estadounidenses a los terroristas extranjeros y detener y sacar del país a los terroristas foráneos que se encuentren dentro de sus fronteras. Tipifica nuevos delitos y establece nuevas penas, aplicables a terroristas nacionales e internacionales⁷². Más tarde, en junio de 2002, se adoptó la ley de aplicación del Convenio⁷³.

En el ámbito estrictamente de la financiación del terrorismo, el 23 de septiembre de 2001 el Presidente de los EEUU dictaba la Orden Ejecutiva 13224. Esa orden, promulgada en virtud de la facultad que le otorgaba la Ley de Poderes Eco-

⁶⁹ Excelentísima Sra. Anne MacLellan, Ministra de Justicia y Fiscal General de Canadá. Comparecencia ante el Comité del Senado sobre el contenido del Proyecto de Ley C-36, de 4 de diciembre de 2001, citada en Mosley, Richard G., "Preventing Terrorism, Bill C-36: the Anti-Terrorism Act 2001", en *Terrorism, Law & Democracy, How Is Canada Changing Following September 11?*, Canadian Institute for the Administration of Justice 147, 2002.

⁷⁰ Anti-terrorism Act. Legislación de Canadá 2001, Capítulo 41.

⁷¹ USA PATRIOT ACT. Act of 2001, Ley Pública 107-56, 26 de octubre de 2001. Estados Unidos.

⁷² Charles Doyle, *The USA PATRIOT Act: A Sketch*, CRS, Biblioteca del Congreso (2002) <http://fpc.state.gov/documents/organization/10091.pdf>.

⁷³ Suppression of the Financing of Terrorism Convention Implementation. Act of 2002, Ley Pública 107-197, Título II, 25 de junio de 2002. Estados Unidos.

nómicos en Emergencias Internacionales (IEEPA), declaraba una emergencia nacional con respecto a los actos y las amenazas de terrorismo cometidos contra Estados Unidos por terroristas extranjeros. La orden permitía a los Estados Unidos congelar los bienes que se encontrasen dentro de su jurisdicción y prohibía las transacciones de estadounidenses con personas o entidades relacionadas con terroristas u organizaciones terroristas. Específicamente, la orden autorizaba el bloqueo de todos los bienes y transacciones estadounidenses de individuos, grupos y entidades extranjeros, que hubiesen sido señalados como autores de actos de terrorismo o que presentasen un riesgo significativo de realizar actos terroristas amenazando la seguridad nacional, la política exterior o la economía de Estados Unidos. El Decreto también permitía bloquear la propiedad de personas que hubieran dado apoyo o que de otra manera estuviesen asociadas con cualquiera de estas personas extranjeras designadas, y prohibía que los ciudadanos estadounidenses hiciesen negocios con tales individuos. La Orden Ejecutiva 13224 contaba con un anexo con la lista de los nombres de 27 organizaciones e individuos cuyos bienes serían bloqueados debido a sus vínculos con el terrorismo.

Como resultado de la aplicación de esta Orden Ejecutiva se bloquearon 138 millones de dólares en bienes de 281 individuos y entidades. Ello incluía los bienes de líderes de organizaciones como Usama bin Laden, así como sus principales lugartenientes, agentes e intermediarios terroristas en todo el mundo. Además, la orden incluía no solo a Al-Qaida, sino también otras organizaciones terroristas como IRA Auténtica, Sendero Luminoso, ETA, el Movimiento Islámico de Turkistán Oriental, Hamas y Hezbollah, etc.

Otros países, que ya habían tipificado como delitos diversas formas de terrorismo, modificaron su legislación en la medida necesaria para aplicar el Convenio, y en la misma ley previeron la ampliación de las facultades de la policía a los efectos de la detección de delitos de terrorismo. Es lo sucedido, por ejemplo, en Francia⁷⁴.

Un tercer grupo abordó conjuntamente los requisitos del Convenio y algunos de los requisitos de la Resolución, y sancionaron normas jurídicas para incluir sus disposiciones en la legislación local. Un ejemplo es el de la ley antiterrorista de Barbados, 2002-6. En ella se prevé un nuevo delito de terrorismo, estructurándose su definición en forma similar a la del Convenio, y se establecen los instrumentos legales necesarios para reprimir esos actos y su financiación, así como la congelación e incautación de fondos terroristas.

⁷⁴ Loi no 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *Journal Officiel*, 16 de noviembre de 2001. Francia.

Finalmente, algunos países han adoptado leyes específicas para dar vigencia interna al Convenio, limitando al mismo tiempo el alcance de las nuevas normas jurídicas a lo necesario para dar carácter operativo a las disposiciones del mismo. Ese régimen legal específica, por ejemplo, en qué medida las personas jurídicas son penalmente responsables por actos de personas físicas, cuestión que quedaba a merced de lo previsto por cada una de las partes firmantes.

Análogamente, como el Convenio no establece las penas correspondientes a los actos que las partes han de tipificar como delitos, la ley puede determinarlo. Por ejemplo, en la *Ordonnance Souveraine* No. 15.320 de Mónaco, del 8 de abril de 2002, sobre represión de la financiación del terrorismo, se definen los delitos previstos en el Convenio y en los tratados previstos en el anexo, y se incluyen disposiciones referentes a asuntos que el Convenio deja a discreción de los Estados Parte⁷⁵. Un decreto ministerial independiente, basado en la *Ordonnance Souveraine*, en virtud de la cual Mónaco hizo aplicable el Convenio en la esfera interna, dispone la congelación de los activos de las personas y entidades que se mencionan en los anexos al decreto⁷⁶. También en Chipre, una ley autoriza la ratificación del Convenio e incluye los elementos legislativos necesarios para su aplicación, como las penas y las disposiciones referentes a la responsabilidad de las personas jurídicas⁷⁷.

Estos ejemplos ilustran la diversidad de soluciones al problema de la trasposición legal al ordenamiento interno tras la entrada en vigor del Convenio en un país y la elaboración de la respuesta legislativa de cada estado a la Resolución 1373 (2001). Las decisiones sobre el alcance que debe tener la legislación se basan en varios factores. Primero y ante todo, se trata de conocer los objetivos de política penal que se persiguen a través del proyecto de ley: ¿las autoridades se proponen incluir en él una respuesta integral frente a la amenaza del terrorismo, o su único objetivo es abordar los temas relacionados con la financiación del terrorismo tal como se definen en la Resolución 1373 o en el Convenio?, ¿o pretenden adoptar alguna posición intermedia entre las de esos dos instrumentos? Segundo, ¿se proponen establecer un régimen de investigación y procedimiento independiente para los delitos de terrorismo, o hacer que esos delitos se rijan por el régimen general? Tercero, ¿cuál es el actual compendio de normas legales referentes al terrorismo? ¿Puede servir de base para el establecimiento de disposiciones que tipifiquen como

⁷⁵ *Ordonnance Souveraine* no 15.320 du 8 avril 2002 sur la répression du financement du terrorisme, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, no 7542, 12 de abril de 2002. Mónaco.

⁷⁶ *Arrêté Ministériel* No. 2002-434 du 16 juillet 2002 portant application de l'ordonnance souveraine no 15.321 du 8 avril 2002 relative aux procédures de gel des fonds aux fins de lutte contre le terrorisme, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, no. 7566, 19 de julio de 2002. Mónaco.

⁷⁷ Ley de Ratificación del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, incluidas disposiciones complementarias para la aplicación inmediata del Convenio, No. 29 (III) de 2001. Chipre.

delito la financiación del terrorismo? Cuarto, ¿las autoridades se proponen considerar en la misma ley todas las Recomendaciones Especiales del GAFI? Un quinto aspecto puede consistir en comparar la legislación del país con la de otras jurisdicciones del mismo entorno socio cultural, cuestión que se planteó en el caso de la ley antiterrorista canadiense de 2001, ya comentado.

2.2. Fuentes del Derecho Europeo para la represión de la financiación del terrorismo.

2.2.1. Estrategia antiterrorista de la Unión Europea tras el 11-M.

En el seno de la Unión Europea, los ataques del 11-M movilizaron los trabajos para la revisión y puesta al día del Plan de Acción contra el Terrorismo Internacional diseñado por primera vez tras el 11-S. Estos trabajos estuvieron en el origen de la Declaración aprobada por el Consejo Europeo el 25 de marzo de 2004 como testimonio de la solidaridad de los miembros de la Unión Europea con España y expresión de su voluntad común de reforzar la lucha contra el terrorismo. En el Consejo Europeo, además de esta Declaración contra el terrorismo, se recogen también dos importantes documentos: un “Plan de Acción Revisado” y una “Declaración sobre la cláusula de Solidaridad”, de cuyo alcance ya hablaremos más adelante. Los textos citados persiguen el fortalecimiento del consenso internacional y la ratificación de los distintos convenios internacionales sobre terrorismo, preocupando especialmente el control de las fronteras exteriores de la Unión y la mejora de la eficacia de los sistemas de información vinculados al Acuerdo de Schengen.

Como manifestación concreta de la solidaridad europea se decidió aplicar con carácter inmediato la cláusula de solidaridad incluida en el artículo I-43 del borrador del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁷⁸. La aplicación de la cláusula de solidaridad se pretendía articular mediante un compromiso político adoptado en el Consejo Europeo por todos los Estados miembros.

La Declaración y el Plan de acción no son sino un desarrollo de la estrategia antiterrorista de la U.E. adaptándola a los postulados de la Estrategia Europea de Seguridad⁷⁹, que identifica al terrorismo como una amenaza estratégica para la

⁷⁸ Incluida ahora en el Título VII de la parte Quinta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 222), en su redacción dada por el Tratado de Lisboa, como instrumento de la Acción Exterior de la Unión.

⁷⁹ La Estrategia Europea de Seguridad viene definida en un Documento preparado por el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común y adoptado por el Consejo Europeo en Bruselas el 12 de diciembre de 2003 bajo el título “Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad”. Disponible en Internet (versión castellana) en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

Unión y aboga por una respuesta global contra el mismo. Por ello, el repertorio de medidas aprobadas por los líderes europeos abarca desde iniciativas de política exterior hasta mejoras en la seguridad de los transportes y refuerzo de la cooperación policial y judicial, pasando por el diálogo entre culturas, la preocupación por los métodos de financiación del terrorismo y la atención a las situaciones económicas y sociales que favorecen el reclutamiento de terroristas.

La plena aplicación por todos los Estados miembros del acervo legislativo de la Unión en materia de terrorismo es considerada prioritaria. Este acervo incluye legislación tan importante para el desarrollo del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia como la Decisión Marco de la orden europea de detención y entrega⁸⁰ (la conocida euro orden de la que nos ocuparemos más adelante) que sustituye el procedimiento de extradición entre los Estados miembros por un sistema de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales para una lista cerrada de delitos, que incluyen al terrorismo, o la Decisión-Marco de armonización del delito de terrorismo. Por otra parte, en cumplimiento de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, se elaboró la lista europea de individuos y organizaciones terroristas, entre los que se hallan incluidos ETA y todo su entramado, así como GRAPO.

En el posterior Consejo Europeo de Noviembre de 2004 se aprobaba el "Programa de la Haya"⁸¹ donde se recogía expresamente que, para luchar de forma efectiva contra el terrorismo, era indispensable una "*respuesta global*" con un "*enfoque integrado y coherente*". La Comisión hace siempre especial hincapié en la prevención del terrorismo y el intercambio de información con la intención de apoyar a los Estados miembros en su lucha contra el terrorismo, centrándose en los aspectos relacionados con la captación de terroristas y su financiación, así como la prevención, el análisis de riesgo, la protección de infraestructuras estratégicas y la gestión de las consecuencias. Las medidas iniciadas por la Comisión para alcanzar estos objetivos incluyen propuestas destinadas a reforzar la cooperación de las fuerzas de seguridad de los Estados miembros, especialmente mediante la mejora del intercambio de información, un marco europeo para la protección de datos en ese ámbito, una comunicación especial sobre la radicalización y la captación de terroristas, así como sobre la protección de infraestructuras críticas y sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo, para terminar con una propuesta destinada a evitar la utilización abusiva de organizaciones caritativas y ONGs para financiar el terrorismo.

⁸⁰ Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

⁸¹ El Programa de La Haya [Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2005) 184 final - no publicada en el Diario Oficial], que se adoptó en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, recoge las diez prioridades de la Unión Europea destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los siguientes cinco años.

2.2.2. El Tratado de Lisboa de 2007 y el nuevo marco en la lucha contra la financiación terrorista.

El 29 de octubre de 2004 se firmaba en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Esta firma suponía el resultado de un largo proceso de integración marcado por las sucesivas ampliaciones de la Unión. Sin embargo, los resultados negativos de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos supusieron de hecho un auténtico frenazo en este proceso de construcción europea que se intentó relanzar durante la presidencia de turno portuguesa con la firma del Tratado de Lisboa del año 2007. La nueva negativa a este último tratado, esta vez de Irlanda, no ha llevado sin embargo a un callejón sin salida; muy por el contrario ha reafirmado al resto de los países, y especialmente a Francia, Alemania y España, para continuar por la ruta emprendida en el año 2004.

Como sabemos, a la firma del Proyecto de Constitución se llegó tras un gran esfuerzo por parte de todos los países de la Unión Europea que consiguieron aprobar un texto final cuyo proceso de ratificación no se llegó a cerrar. Sin embargo, la idea de una Constitución para Europa no es de reciente implantación. Ya el primer Parlamento Europeo abrió un amplio debate sobre la posibilidad de una unión política para Europa al adoptar por amplia mayoría en 1984, un importante informe sobre el *Proyecto de Tratado de la Unión Europea*⁸², que proponía una reforma global de la Comunidad Europea. Desde entonces, los tratados que se han ido sucediendo han constituido otras tantas etapas en el camino hacia la constitucionalización efectiva de Europa y cada uno de ellos ha permitido que se avance en la construcción europea.

De esta manera en 1987, con la firma del Acta Única Europea, se aprobaba la primera reforma de los tratados desde los años 50, apuntando hacia la realización del mercado único para 1992. En dicho año el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, creaba la Unión Europea dotándola de una política exterior y de seguridad común (PESC), así como de una cooperación en materia de justicia y asuntos de interior (JAI) (Segundo y Tercer Pilar respectivamente de la Unión Europea). Se pasaba de esta manera de una comunidad económica a una unión política y se abría el camino hacia la unión económica y monetaria.

Más tarde, el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, profundizaba en la integración europea al consagrar formalmente los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos, y aplicar los primeros elementos de una política común en materia de libertad, seguridad y justicia. Asimismo se iniciaba la

⁸² Resolución, de 14 de febrero de 1984, relativa al proyecto de Tratado por el que se constituye la Unión Europea (DOC núm. 77, de 19.03.1984, pág. 53, ponente Altiero Spinelli).

reforma de las instituciones europeas, otorgando, sobre todo, una mayor importancia al papel del Parlamento Europeo mediante el procedimiento de la codecisión.

Finalmente el Tratado de Niza, firmado en 2001, daba continuidad a la labor de reforma de las instituciones, necesaria en vísperas de la mayor ampliación de la historia de la Unión hacia los países del Este de Europa. Este Consejo Europeo de Niza adoptó una Declaración relativa al futuro de la Unión, en la que se hacía un llamamiento a un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión.

Dicha Declaración planteaba la necesidad de estudiar la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, el Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión y el examen de la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. En suma, se trataba de reconocer la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y las transparencias de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros. Para ello la Conferencia acordó la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG).

En su reunión de Laeken, en diciembre de 2001, el Consejo Europeo convocó la Convención Europea, a la que encargó la misión de preparar la reforma y presentar propuestas. La elección del modelo de Convención constituyó un cambio importante en lo relativo a la revisión de los tratados y plasma la voluntad de abandonar las reuniones celebradas a puerta cerrada y con la participación exclusiva de los responsables de los Gobiernos.

El 28 de febrero de 2002 iniciaba sus trabajos dicha Convención Europea que cristalizaban el 18 de julio de 2003, con la entrega por parte del Presidente de la misma al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Tras la Conferencia Intergubernamental del 2003/2004 los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004, sobre el proyecto de Tratado en cuestión. Con fecha 12 de octubre de 2004 se aprobaron las Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental y el Acta Final. Finalmente, el 29 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea firmaron en Roma la Constitución. Este Tratado Constitucional pretendía sustituir todos los tratados acumulados desde hace 50 años, excepto el Tratado EURATOM de la Energía Atómica.

Se inició el proceso de ratificación del texto constitucional por cada Estado miembro, siendo España la primera que lo sometió a referéndum el 20 de febrero

de 2005, con resultado positivo. Sin embargo los resultados negativos obtenidos en Francia y Holanda hicieron que el proceso se paralizase. Posteriormente la presidencia alemana, con Ángela Merkel a la cabeza, y después la portuguesa, volvieron a sacar el malogrado proyecto de su ostracismo y, tras un lavado de cara, el 13 de diciembre de 2007 se firmaban en Lisboa los textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el Tratado de Lisboa), que modifican los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea en vigor, pero no los sustituyen.

Tras la nueva negativa irlandesa el Consejo Europeo decidió, en su reunión de los días 15 y 16 de octubre de 2008 bajo presidencia francesa, una vez oído el análisis del primer ministro irlandés sobre el referéndum efectuado en su país, abordar de nuevo la cuestión en diciembre de 2008 y definir la estrategia a seguir durante el año 2009. De resultados de tal reflexión se ha planteado la necesidad de un segundo referéndum en Irlanda, que de hecho está previsto para las primeras semanas del mes de octubre de 2009, pero esta vez llevado a cabo con una campaña institucional por parte del Gobierno irlandés mejor dirigida. La actual crisis económica que sufre el país, paralela a la del resto del mundo, puede ayudar, esta vez sí, a un resultado positivo en la nueva consulta popular.

El tratamiento del fenómeno terrorista en el Tratado de Lisboa.

En el proceso de construcción europea, los textos consolidados nacidos tras el Tratado de Lisboa de 2007 contienen una serie de figuras que bien podrían potenciar todas estas medidas contra el terrorismo y su financiación. Hasta en 6 artículos se recoge la palabra terrorismo o terrorista en los nuevos textos consolidados, lo cual ya es de por sí una muestra de la creciente preocupación de la Unión Europea por la cuestión, teniendo en cuenta que se trata de normas constitutivas que definen las líneas maestras de la legislación europea posterior de desarrollo.

Podemos afirmar que las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa presentan el problema terrorista desde varias perspectivas: tanto desde la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como desde el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y desde la cooperación policial y judicial (JAI).

Así al tratar el tema de las misiones realizadas fuera de la Unión Europea que tengan como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional se afirma que *“todas esas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”*. La enume-

ración de los tipos de misiones es muy amplia, comprendiendo las humanitarias, de rescate, de asesoramiento y asistencia militar, de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de la crisis, restablecimiento de la paz, y estabilización al término de un conflicto. La variedad de posibilidades de colaboración de tales misiones con las fuerzas de seguridad del Estado territorial es tan amplia que se ha preferido recurrir a una cláusula abierta sin mencionar el consentimiento previo del Estado territorial para que la actuación de las fuerzas europeas pueda llevarse a cabo. Hay al respecto una sutil diferencia entre este supuesto -relativo a la actuación de tales fuerzas en un Tercer Estado- y el previsto en la "Cláusula de Solidaridad", que exige "*la petición de las autoridades políticas*" del Estado que es víctima del ataque terrorista para enviar fuerzas cuando tal Estado es un Estado miembro. Ciertamente, la existencia de un concepto tan sujeto a interpretación como el de "gestión de crisis", que en el marco de la OTAN ha servido para que esta organización asumiera operaciones más allá de cualquier posible actuación en el marco de la legítima defensa, hace cuestionarse sobre si sería necesario el previo consentimiento del Estado territorial para que pudiera llevarse a cabo una intervención de este tipo⁸³.

Dentro del ámbito de la Acción Exterior de la Unión, se recoge en los textos consolidados la referida cláusula de solidaridad. Ya en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de marzo de 2004 se incluía una "*Declaración sobre la solidaridad contra el terrorismo*" cuyo tenor literal despertó cierto eco mediático en los medios de comunicación puesto que su redacción parecía evocar subliminalmente el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte en la medida en que hace una llamada a algo que aparenta ser una "legítima defensa" colectiva contra el terrorismo (en el sentido del conocido precepto del Tratado de Washington), pero que sin embargo no pasa de ser una ayuda que todos los Estados Miembros de la UE deben prestar conjuntamente al Estado miembro víctima de un atentado terrorista o una catástrofe natural. En caso de producirse dicho supuesto, la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, "*incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados Miembros*". Ubicada en su contexto, la declaración tan solo pone de manifiesto la importancia de la solidaridad colectiva ante la catástrofe sufrida por una nación, lo cual se integra plenamente dentro del marco europeo.

Dispone el Texto consolidado que la actuación conjunta de los restantes Estados Miembros debe tener como fin el de prevenir la amenaza terrorista, proteger a las instituciones democráticas y a la población civil, o asistir al Estado víctima en su territorio. En cualquier caso dicha asistencia *se efectuaría siempre a petición*

⁸³ Así lo hace CARDONA LLORÉNS, J. en su artículo "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales", en *Cursos Euromediterráneos Bancaja en Derecho Internacional (CEBDI)*, vol. VI, 2002, pp. 765-891.

de sus autoridades políticas. Ello implica un claro límite a la “solidaridad colectiva” interpuesto por la propia soberanía del Estado víctima, quien posee “*la competencia exclusiva (...) para solicitar la aportación de asistencia común*”, y por tanto se aleja de los contornos de una posible potenciación de la “injerencia humanitaria” en asuntos de un Estado víctima del terrorismo. Se podría considerar este caso una variante más de la “asistencia humanitaria” a un Estado que sufre un atentado o una catástrofe. En estos casos, si bien suelen emplearse efectivos de las fuerzas armadas, éstos se combinan con otros proporcionados por las ONG y organismos civiles, que actúan en labores de vigilancia del orden público, socorro, y asistencia a las víctimas.

También se dispone que sea el propio Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien adopte, en su caso, la iniciativa correspondiente, informando seguidamente al Parlamento Europeo. Así pues, la decisión que pudiera tomarse sería siempre una decisión institucional colectiva con todas las garantías que los diversos controles de poder democráticos establecen en los mecanismos de adopción de decisiones propios del ordenamiento europeo. Y en cualquier caso la prestación de la eventual asistencia se efectuaría siempre “*a petición de sus autoridades políticas*”. No hay pues lugar para pensar que estos preceptos dan pie a una hipotética injerencia armada en asuntos de otros Estados miembros con la excusa de que el gobierno de uno de ellos fuera incapaz de controlar la actuación de las organizaciones terroristas que operan en su territorio. Lo que pudiera llamar la atención es que no exista una previsión paralela cuando el ataque terrorista afecte a un Estado Tercero ubicado dentro de la zona de interés geoestratégico de la Unión Europea.

A la vista del marco descrito, y dentro del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común podríamos seguir avanzando en la lucha contra el terrorismo y su financiación. Sería preciso para ello fortalecer el consenso en el afianzamiento de la red convencional antiterrorista sustentada por las Naciones Unidas logrando la mayor participación posible en los tratados antiterroristas hasta ahora existentes, amén de la celebración de un nuevo convenio general en la materia. Por otra parte, dentro de la Política Comercial comunitaria sería interesante la inclusión de una *cláusula antiterrorista* que permitiera suspender la ayuda financiera y las preferencias arancelarias o comerciales otorgadas al gobierno de un Estado que apoya o sirve de refugio a organizaciones terroristas, o que no colabora suficientemente en la lucha contra el terrorismo internacional.

Centrándonos ahora en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y sus repercusiones en la lucha contra el terrorismo, existe una primera sección sobre disposiciones generales. Entre sus artículos existe un sutil equilibrio, pues si bien

se afirma que *“la Unión se esforzará por garantizar un nivel adecuado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia (...) así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales”*, ello se entenderá sin perjuicio de *“las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”*. Por tanto, de un lado la Unión se encargará de proporcionar un marco común legislativo, así como de promover la cooperación entre los Estados en el seno de órganos e instituciones. Pero de otro, siguen siendo los propios Estados quienes conservan las competencias primordiales en la materia, lo cual nos lleva a la conclusión de que siguen siendo los Estados quienes gobiernan su propia seguridad. Es por tanto ese equilibrio de competencias entre la Unión y los Estados miembros el que va a marcar la dinámica en la materia.

El modelo europeo persigue, por una parte armonizar la tipificación del terrorismo en las legislaciones de los Estados miembros, y por otra agilizar la entrega de detenidos entre los diversos Estados, en la medida que sea compatible con el respeto a los derechos fundamentales. El nuevo modelo legislativo busca sustituir la extradición (aunque ya estuviera sujeta a procedimientos simplificados entre los Estados miembros de la Unión), por una orden de detención y entrega europea que permita una eficacia simultánea de las decisiones judiciales en el ámbito de los veintisiete.

En estas dos materias, el Tratado de Lisboa establece unos principios básicos sobre la cooperación judicial en materia. Se trata, por un lado, del principio del reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas, previéndose que para tomar normas mínimas en la materia se adopten las correspondientes normas europeas con el fin de conseguir la armonización de las legislaciones de los Estados miembros. Por otro lado, el texto consolidado asegura que la ley marco europea podrá establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza, mencionando entre los ámbitos delictivos de este género, como no podía ser de otro modo, al terrorismo y al blanqueo de capitales.

Pero no sólo es precisa una armonización de los tipos penales en materia de terrorismo y una agilización de los procedimientos de entrega de detenidos. También es necesario incidir en la financiación del terrorismo, tema central de esta monografía. El Texto consolidado prevé que una norma europea defina un marco más adecuado y homogéneo de medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia sea ostentado, ya sea

por personas físicas o jurídicas, por grupos e incluso por entidades no estatales, en clara referencia a las organizaciones sin ánimo de lucro a las que se refiere la Octava Recomendación Especial del GAFI. La legislación europea sobre blanqueo de capitales hoy es un instrumento útil pero de alcance limitado. De un lado porque no contempla suficientemente sanciones penales⁸⁴, sino especialmente administrativas. De otro porque se aplica para desentrañar una maraña de operaciones ya realizadas, aunque su pista pueda conducir a los autores materiales de un delito de terrorismo.

Es preciso por tanto completarla a dos niveles. Por una parte con las modificaciones adecuadas de los Códigos Penales en los que se establezcan los tipos relativos a las conductas relacionadas con la financiación del terrorismo por un lado y al blanqueo por otro. Además es necesaria una legislación administrativa que permita bloquear con prontitud los fondos ligados a organizaciones terroristas o sospechosas de serlo, de forma que se pueda cortar la financiación antes de que se produzcan los atentados alimentados con ella.

2.2.3. La prevención en Europa de la financiación terrorista desde el punto de vista administrativo.

Estamos viendo que, en lo referente a la investigación y establecimiento de normas para la lucha contra la financiación de grupos terroristas, hubo un antes y un después del 11-S. Mientras que, con anterioridad a esa fecha la preocupación se centraba en el blanqueo de capitales provenientes de la delincuencia organizada en general, con tímidas referencias a la financiación del terrorismo, después el terrorismo como fenómeno global adquirió un papel protagonista y la eliminación de su financiación una de las piedras angulares en la lucha contra el mismo.

Tanto en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999, como en los demás convenios y resoluciones aprobados en el marco de las Naciones Unidas, el tratamiento penal de la figura del financiador del terrorismo tiene un papel destacado, sin que por ello se deje de lado el tema de la prevención de dicha financiación. La inserción en el derecho interno de los Estados Miembros de la Unión Europea de los tipos penales referentes a la financiación del terrorismo responde, además de otros convenios europeos que veremos a continuación, a la ratificación de los referidos convenios elaborados en el seno de las Naciones Unidas.

⁸⁴ Veremos más adelante que tanto la Posición Común 2001/931/PESC, del Consejo de la Unión Europea, de 27 de diciembre de 2001, como la Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre Lucha Contra el Terrorismo, sí abarcan determinadas cuestiones dentro del ámbito penal.

Sin embargo tanto el Consejo de Europa, como la Comisión y el Consejo de la Unión Europea han tenido en los últimos años una preocupación creciente, no solo por el tema de la represión penal del delito de financiación del terrorismo, sino muy especialmente por su prevención en el campo del derecho administrativo.

De esta manera, en junio de 1980 una reunión de delegados del Comité de Ministros del Consejo de Europa abordaba la problemática que, para sus Estados, implicaba la inserción en su economía de capitales de origen ilícito, producto de la transferencia de capitales provenientes de la comisión de toda clase de actividades criminales, puesto que ello podría inducir a la práctica de nuevos actos delictivos tanto en el plano nacional como internacional. Mediante la aprobación de la Recomendación n° 80, de junio de 1980, el Comité, a través de los respectivos gobiernos, solicitó a los bancos públicos y privados un mayor control y conocimiento de los clientes, una mayor cooperación en el intercambio de información sobre transferencia de dinero "sucio" y el establecimiento de una formación integral a los empleados bancarios en la prevención del blanqueo de capitales.

Posteriormente la Conferencia de Ministros Europeos de Justicia en 1986 fue convocada para discutir la necesidad de erradicar el tráfico de drogas. Con miras a eliminar ese mercado ilícito, la Conferencia resolvió recomendar la adopción de medidas y de criterios internacionales tendentes a garantizar una cooperación efectiva entre autoridades policiales y judiciales con respecto al encubrimiento y el decomiso de los rendimientos procedentes o no del narcotráfico.

Finalmente, en septiembre de 1990, se aprobaba la Convención sobre el blanqueo, identificación, embargo y decomiso de los beneficios económicos derivados del delito⁸⁵, también conocida como Convención o Convenio de Estrasburgo. Curiosamente la Convención no utiliza el término "Europeo" para posibilitar la firma de otros países participantes en la elaboración y discusión del documento. Si bien su propósito inicial era la represión del tráfico de drogas, esta Convención fijó un rumbo excepcional en la política criminal internacional sobre blanqueo de capitales al extender los delitos de blanqueo a todo acto criminal diferente al tráfico de drogas.

Para este propósito, el modelo empleado fue el de la Convención de Viena de 1988 que estipuló la obligatoriedad de tipificar penalmente el delito de blanqueo de capitales en su derecho interno, cuando se trate de conversión o transformación de bienes obtenidos de la comisión de un delito con el propósito de ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o propiedad real de los

⁸⁵ Convención de Estrasburgo de 18 de noviembre de 1990: Convenio sobre blanqueo, detección, embargo y confiscación de los productos de un delito.

bienes o derechos relativos a los mismos o cuando sus propietarios pretendan eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones. Como medidas cautelares sugiere aplicar la confiscación, decomiso y embargo de los bienes y productos resultantes de actividades delictivas urgiendo a los países a aplicar unos rígidos principios de cooperación internacional.

Posteriormente la Directiva 91/308/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, se producía como consecuencia de la intención norteamericana de extender a las entidades financieras extranjeras que operaban en su territorio, la obligatoriedad de reportar a las autoridades las transacciones en dólares por sumas mayores de 10.000 dólares USA so pena de cancelarles la licencia para operar en los Estados Unidos. La Directiva instaba a los Estados miembros a prohibir el blanqueo de capitales y obligar al sector financiero, incluidas las entidades de crédito y numerosas entidades financieras de otros tipos, a identificar a sus clientes, conservar los documentos adecuados, establecer procedimientos internos de formación del personal y vigilar el blanqueo de capitales, así como comunicar a las autoridades competentes cualquier indicio de blanqueo de capitales. La definición de blanqueo de capitales que aporta estaba inspirada fundamentalmente en las Convenciones de Viena y Estrasburgo y tipificaba este delito cuando intencionalmente se produjeran *“acciones tendentes a convertir, transferir, ocultar o encubrir la verdadera naturaleza, origen, localización, disposición o movimiento de la propiedad de bienes o sus derechos, a sabiendas de que dichos bienes provienen de una actividad ilícita o de una participación en ese tipo de actividad”*⁸⁶.

También se consideraba blanqueo de capitales la participación en algunas de las acciones mencionadas anteriormente, la asociación para delinquir, las tentativas de llevarlas a cabo, el ayudar, instigar o aconsejar a alguien para realizarlas o el hecho de facilitar su ejecución, independientemente de que hubieran sido generados en territorio de otro Estado miembro o en el de un país tercero. En este último punto coincidía con lo previsto en la Convención de Estrasburgo. A diferencia de la Convención de Viena de 1988 se ampliaba el ámbito de las actividades delictivas previas, en especial los delitos de terrorismo y, en general, la delincuencia organizada.

No obstante, esta primera directiva europea sobre blanqueo de capitales era una norma de carácter preventivo que se limitaba a señalar que los Estados Miem-

⁸⁶ Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. (Diario Oficial nº L 166, de 28/06/1991. Págs. 0077 - 0083).

bros deberían velar para que el blanqueo de capitales quedase prohibido, sin concretar cuál debería ser el carácter penal, administrativo, civil, etc., de esta inobservancia. Sí se imponía la obligación de aprobar una legislación interna de carácter administrativo que contribuyera a evitar, restringir o vigilar ciertas actividades susceptibles de ser utilizadas para blanquear dinero, tales como el manejo, transferencia o depósito de grandes cantidades en efectivo y el adecuado conocimiento del cliente. No es clara sin embargo en cuanto a las sanciones de carácter penal.

Otros aspectos importantes a tener en cuenta en dicha directiva fueron la obligación, por parte de las instituciones financieras, de exigir a sus clientes la plena identificación para la apertura de cuentas corrientes o de ahorros o cuando existieran dudas de que sus clientes no actuaban por cuenta propia; la conservación de documentos, el deber de colaboración con las autoridades o el deber de abstención de realizar operaciones cuando exista sospecha de blanqueo de capitales.

La Unión Europea continuó fortaleciendo los dispositivos establecidos en la Directiva de 1991. En el Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) se hizo especial hincapié en la lucha contra el blanqueo de dinero como elemento clave de la delincuencia organizada. El Consejo expresó su deseo de que los Estados miembros aplicasen, incluso en los territorios con los que mantenían vinculaciones (islas anglonormandas, las Antillas neerlandesas, etc.), las disposiciones de la Directiva de 1991, así como otros instrumentos internacionales, tales como el Convenio de Estrasburgo de 1990 y las recomendaciones del GAFI. Además, el Consejo debería adoptar disposiciones que permitieran a las autoridades judiciales y a las unidades de información financiera tener acceso a todas las informaciones procedentes del sector bancario y comercial necesarias en el marco de una investigación sobre el blanqueo de dinero. Deberían concluirse acuerdos con los territorios constituidos en paraísos fiscales para garantizar una cooperación efectiva en materia judicial.

La Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999⁸⁷, sobre la cooperación en materia de lucha contra la financiación del terrorismo animaba a que los servicios de seguridad nacionales intercambiasen regularmente la información de que dispusieran sobre las estructuras y métodos empleados en la financiación de grupos terroristas que operen en más de un Estado miembro. Esa información debería tener carácter confidencial y ser remitida por las oficinas de enlace. De esa manera, los grupos terroristas identificados que constituyesen una especial amenaza deberían ser objeto de mayor atención al objeto de permitir a las autoridades nacionales competentes adoptar medidas contra tales grupos. Se establecía igualmente que, en la medida de lo posible, EUROPOL debería participar en esa cooperación.

⁸⁷ Recomendación 1999/C 373/01 del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas.

Siguiendo esta evolución, en el año 2001 se aprobó la Directiva 2001/97/CE⁸⁸, de modificación de la anterior de 1991, que obligaba a los países miembros a implementar las medidas necesarias para combatir el delito de blanqueo antes del 15 de junio de 2003. Para garantizar una mayor cobertura del sector financiero, la Directiva del 2001, se aplicaba no solo a las instituciones financieras y a las entidades de crédito que tuvieran su sede social dentro o fuera de la Comunidad, sino también a las agencias de cambio, empresas de transferencia o envío de dinero, agencias de seguros y en general a toda empresa de inversión que negociara sus participaciones y acciones. En cuanto a los sujetos obligados se incluían adicionalmente a las personas naturales o jurídicas que actuasen en el ejercicio de su profesión, tales como auditores, contadores y asesores fiscales, agentes de propiedad raíz, notarios, abogados, personas que comercian con artículos de valor elevado, subastadores (cuando el pago realizado sea superior a 15.000 euros), etc.

Tanto la Directiva 91/308/CEE, como su modificación por la Directiva 2001/97/CE, imponían a las entidades financieras y otros agentes la obligación de identificar a los clientes, pero contemplaban con relativamente escaso detalle los procedimientos necesarios a tal fin. Por ello el 26 de Octubre de 2005 se aprobaba una nueva directiva, más desarrollada, que derogaba la anterior de 1991: la Directiva 2005/60/CE⁸⁹, ampliada posteriormente según Directiva 2006/70/CE⁹⁰.

En la nueva Directiva se tienen más en cuenta los procedimientos de identificación de los clientes para la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Asimismo, de conformidad con las Recomendaciones del GAFI, modificadas y ampliadas sustancialmente en el año 2003, se introducen disposiciones más concretas y detalladas en la materia.

El concepto de blanqueo de capitales, hasta ese momento limitado a delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, se aplica en la Directiva del 2005 de manera mucho más amplia, tomando en consideración una gama más extensa de delitos. La ampliación de este abanico de delitos facilita la comunicación de las

⁸⁸ Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. (Diario Oficial n° L 344, de 28/12/2001, p. 0076 - 0081).

⁸⁹ Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

⁹⁰ Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de personas del medio político y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada (Diario Oficial n° L 214, de 04/08/2006 p. 0029 - 0034)

transacciones sospechosas y la cooperación internacional en este ámbito. La definición de delito grave que sigue la nueva Directiva se adecua a la recogida en la Decisión Marco 2001/500/JAI del Consejo, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito⁹¹. Es más, las medidas preventivas recogidas en la Directiva se amplían, no sólo a la manipulación de fondos procedentes de actividades delictivas, sino también a la recogida de fondos o bienes para fines terroristas, una vez que las autoridades policiales y con competencias en materia de hacienda se dieron cuenta de que se podía utilizar el sistema financiero (como se comprobó en más de una ocasión) para canalizar el producto de actividades delictivas, o incluso de actividades lícitas, hacia los referidos fines terroristas.

Se define el concepto de “*financiación del terrorismo*” como “*el suministro o la recogida de fondos, por cualquier medio, de forma directa o indirecta, con la intención de utilizarlos o con el conocimiento de que serán utilizados, íntegramente o en parte, para la comisión de cualquiera de los delitos contemplados en los artículos 1 a 4 de la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*” (Art. 1.3).

La Directiva 2005/60/CE prevé que, cuando aún no se haya designado a los titulares reales concretos de una entidad o instrumento jurídicos, como una fundación o un fideicomiso, y sea imposible por tanto, reconocer a una persona física concreta como titular real, bastaría con determinar la “categoría de personas” destinadas a ser los beneficiarios de la fundación o fideicomiso. Este requisito no incluiría la identificación de los individuos dentro de esa categoría de personas.

Siguiendo la Directiva, las entidades y personas a quienes se les aplica deben proceder a identificar y comprobar la identidad del titular real. Para cumplir con este requisito, la citadas entidades y personas pueden optar por recurrir a los registros públicos de titulares reales, solicitar a sus clientes los datos pertinentes, o conseguir la información de cualquier otro modo, teniendo en cuenta que el nivel de estas medidas de diligencia debida con respecto al cliente responde al riesgo de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas, que depende del tipo del cliente, de la relación comercial, del producto o de la transacción. Las disposiciones de la Directiva se aplican igualmente cuando las actividades de las entidades y personas contempladas en la misma se lleven a cabo a través de Internet.

Como quiera que el mayor rigor en los controles efectuados en el sector financiero ha incitado a los financiadores del terrorismo a acudir a métodos alternativos para encubrir el origen de los productos del delito y que tales canales pueden

⁹¹ Diario Oficial nº L 182, de 05/07/2001.

utilizarse para la financiación del terrorismo, las obligaciones de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo deben ahora hacerse extensivas a los intermediarios de seguros de vida y a los proveedores de servicios a sociedades y fideicomisos.

La Directiva se aplica en todo caso a las personas que comercien con bienes de elevado valor, como piedras y metales preciosos u obras de arte, y a los subastadores siempre que reciban pagos en efectivo por un importe igual o superior a 15.000 euros. Para garantizar un control efectivo del cumplimiento de sus disposiciones, la Directiva prevé que los Estados miembros pueden centrar su labor de control en las personas físicas y jurídicas que estén expuestas a un riesgo relativamente elevado de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, o adoptar disposiciones más estrictas para afrontar correctamente el riesgo que suponen los pagos de grandes cantidades en efectivo, aplicando el principio de la supervisión en función del riesgo.

Según este principio se reconoce que determinadas situaciones presentan mayor riesgo de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo que otras. Así, si bien debe determinarse la identidad y el perfil empresarial de todos los clientes, hay casos en que son necesarios procedimientos particularmente rigurosos de identificación del cliente y comprobación de su identidad. Esto se aplica de modo particular a las relaciones de negocios con personas que ocupen o hayan ocupado cargos públicos importantes, máxime cuando procedan de países donde esté extendida la corrupción.

Se impone como cautela legal el asesoramiento jurídico a presuntos delinquentes. El abogado de los mismos debe estar sujeto a la obligación de secreto profesional, salvando los casos de que el propio asesor letrado esté implicado en actividades de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, de que la finalidad del asesoramiento jurídico sea el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, o de que el letrado sepa que el cliente solicita asesoramiento jurídico para fines de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo. En el resto de los casos, la información que obtengan en el ejercicio de su función no estará sujeta a la obligación de comunicación.

Las transacciones sospechosas deben comunicarse a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que va a servir como centro nacional de solicitud, recepción, análisis y divulgación a las autoridades competentes de las comunicaciones de transacciones sospechosas y demás información relativa a posibles blanqueos de capitales o financiación del terrorismo. Esto no obligará a los Estados miembros en que la labor de información corra a cargo de una fiscalía pública u otras autoridades de defensa de la legalidad, a modificar sus actuales sistemas de comunicación,

siempre y cuando la información se transmita a las UIF con prontitud y no filtrada para que éstas puedan realizar adecuadamente su trabajo, incluida la cooperación internacional con otras UIF.

Se recoge también el caso de las entidades y personas sujetas a la obligación de declarar, las cuales podrán ejecutar transacciones sospechosas antes de informar a la autoridad competente cuando la no ejecución de las mismas resulte imposible o pueda comprometer la persecución de los beneficiarios de una presunta operación de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo. No obstante, esa excepción se entiende sin perjuicio de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros de inmovilizar inmediatamente los fondos u otros bienes de terroristas, de organizaciones terroristas y de quienes financian actividades terroristas, conforme a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas anteriormente analizadas.

Se prevé también que en los casos en que las entidades de crédito y entidades financieras comunitarias tengan sucursales y filiales en terceros países donde la legislación en este ámbito sea deficiente, y a fin de evitar la aplicación de normas muy diferentes en una misma entidad o grupo de entidades o instituciones, éstas deban aplicar la norma comunitaria o, cuando esta aplicación sea imposible, notificarlo a las autoridades competentes del Estado miembro de origen.

La Directiva potencia también la coordinación y cooperación entre las UIF previstas en la Decisión 2000/642/JAI del Consejo, de 17 de octubre de 2000⁹², relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información, incluida la creación de una red de UIF de la Unión Europea. Con este fin, se prevé que la Comisión preste la asistencia necesaria, incluso de orden financiero, para facilitar dicha coordinación.

También se anima a los Estados miembros a establecer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias de Derecho interno en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales que se adopten en aplicación de la Directiva, previendo para ello sanciones tanto para las personas físicas como para las jurídicas y ajustándose tales sanciones, en su caso, a las actividades que estas últimas realicen. Por otra parte, se continúa aplicando a los notarios y profesionales independientes del Derecho el régimen comunitario de lucha contra el blanqueo de capitales establecido en la anterior Directiva 91/308/CEE.

La nueva Directiva sustituye al Comité de contacto sobre blanqueo de capitales creado por la anterior Directiva 91/308/CEE (derogada por esta nueva dispo-

⁹² Diario Oficial nº L 271 de 24.10.2000.

sición) por un nuevo Comité sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

También, siguiendo el modelo europeo de estricto respeto a los derechos humanos como límite en la investigación policial y judicial contra el fenómeno terrorista, se menciona el respeto a los mismos y la observancia de los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De esta manera, nada de lo contenido en la Directiva puede interpretarse o aplicarse en un sentido que no sea acorde con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En fin, se enumeran también los principios inspiradores de la nueva normativa, a la luz de los cuales los Estados deben dictar sus disposiciones nacionales y que vienen a ser los siguientes:

- Necesidad de elevados niveles de transparencia y de consulta con las entidades y personas a las que se aplica la Directiva y con el Parlamento Europeo y el Consejo.
- Necesidad de asegurarse de que las autoridades competentes serán capaces de hacer cumplir las normas de forma sistemática.
- Equilibrio entre costes y beneficios para estas entidades y personas, a largo plazo, de todas las medidas de ejecución.
- Necesidad de conservar la flexibilidad necesaria en la aplicación de las medidas de ejecución siguiendo un planteamiento basado en el riesgo.
- Necesidad de garantizar la coherencia con el resto de la legislación comunitaria en este ámbito.
- Necesidad de proteger a la Comunidad, a sus Estados miembros y a sus ciudadanos de las consecuencias del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Por último, la Directiva 2006/70/CE, ampliaba la anterior especialmente en cuanto al uso del procedimiento simplificado de diligencia debida regulado por la Directiva del 2005 cuando se trata de instituciones, oficinas o agencias comunitarios, incluido el Banco Central Europeo (BCE), hoteles que prestan servicios de cambio de divisas a sus clientes, o bien clientes de entidades financieras cuando realicen operaciones conexas en circunstancias limitadas como por ejemplo, cuando los beneficios del producto financiero no puedan realizarse en favor de terceros

y solo sean realizables a largo plazo, como es el caso de algunas pólizas de seguros de inversión o productos de ahorro.

2.2.4. La represión de la financiación del terrorismo. Enfoque penal.

La respuesta desde los órganos de la Administración a la posibilidad de utilizar los sistemas financieros estatales para proporcionar los medios económicos necesarios a los terroristas o sus actividades es necesaria, pero muchas veces no suficiente, habida cuenta del resultado final al que llevan estas “actividades financieras”. Por eso, inmediatamente después de los atentados del 11 de septiembre en USA, las autoridades políticas europeas reaccionaban con prontitud promulgando uno de los instrumentos más importantes para la prevención de la financiación del terrorismo como es la Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001⁹³, sobre Aplicación de Medidas Específicas de Lucha Contra el Terrorismo. Esta norma, no se detiene únicamente en los aspectos administrativos y preventivos de la financiación del terrorismo, sino que abarca también determinadas cuestiones en el ámbito penal. Así por ejemplo se da una definición europea de lo que se entiende por delito terrorista, y se obliga a los Estados a congelar los fondos y cualquier otro activo financiero o recurso económico de las personas, grupos y entidades que se enumeran en el anexo a la propia Posición Común, naciendo así el actual Listado Europeo de Organizaciones y Sujetos Terroristas.

La definición sobre terrorismo contenida en la Posición Común 2001/931/PESC, posteriormente apareció reflejada, con pequeños cambios, en la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002, sobre Lucha Contra el Terrorismo⁹⁴. Esta Decisión impone a los Estados obligaciones de tipificación en las distintas legislaciones penales y cargas de naturaleza procesal penal, incluyendo diversas regulaciones sobre cuestiones tales como la competencia o la responsabilidad de la persona jurídica en el proceso penal correspondiente.

No obstante, como explicábamos anteriormente, la prolija relación de disposiciones europeas en lo relativo a la prevención administrativa de la financiación del terrorismo contrasta fuertemente con las escasas referencias al tema en el ámbito penal.

⁹³ Posición Común 2001/931/PESC del Consejo de la Unión Europea, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo actualizada por la Posición Común 2004/309/PESC del Consejo, de 30 de abril de 2004.

⁹⁴ Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la Lucha Contra el Terrorismo (Diario Oficial n° L 164, de 22/06/2002).

2.3. Fuentes del Derecho interno español en cuanto al blanqueo de capitales y la financiación terrorista.

En la legislación española se distingue claramente el concepto penal de financiación del terrorismo, del concepto de financiación terrorista a los efectos de su prevención (que entraría a formar parte del ámbito administrativo).

Desde un punto de vista penal, los actos de financiación de actividades terroristas son considerados actos de colaboración y tipificados por el artículo 576 del Código Penal⁹⁵, cuyo apartado segundo establece que son actos de colaboración, además de los que en dicho artículo se mencionan, *"cualquier otra forma equivalente de cooperación, ayuda o mediación, económica o de otro género, con las actividades de las citadas bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas"*. Los elementos que en la legislación penal española caracterizan los delitos de terrorismo están contenidos en el artículo 571 del Código Penal, donde se hace referencia a grupos cuya finalidad sea la de subvertir el orden institucional o alterar gravemente la paz pública, siendo éstos los elementos fundamentales que perfilan el concepto. Esta medida se completa con otras relativas a la recaudación de fondos del artículo 575 del Código Penal, así como con otras disposiciones destinadas a la lucha contra el blanqueo de capitales en general recogidas en el artículo 301 y siguientes del mismo texto legal.

Dentro del ámbito administrativo y en cuanto a la prevención de la financiación del terrorismo se refiere, las normas españolas van a obligar a instituciones bancarias y financieras, entre otros agentes económicos, a cumplir con una serie de medidas, en orden a la identificación de los clientes, a la conservación de la documentación o a la comunicación de operaciones sospechosas. La actividad preventiva en materia de financiación del terrorismo, por tanto, se superpone con la que ya existe en materia de blanqueo de capitales y que en España se regula por la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, aplicándose en esta materia, junto a esa norma, la Ley 12/2003, de 21 de mayo, de Prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo⁹⁶, y la Ley Orgánica 4/2003 de 21 de mayo que la complementa.

En la Ley 19/1993 se dispone la creación de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y de su Servicio Ejecutivo (SEP-BLAC) que constituyen hoy por hoy la pieza clave en el entramado del Estado en la lucha contra el blanqueo de capitales ya sea por grupos terroristas o por delincuencia organizada en general. Su composición y funciones se detallan más ade-

⁹⁵ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

⁹⁶ Publicada en el BOE de 22 de mayo de 2003.

lante. Por su parte, la Ley 12/2003 crea la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo con potestades dirigidas a bloquear saldos y movimientos financieros de personas concretas para evitar la comisión de actividades delictivas.

Pues bien, las normas anteriormente citadas son la principal consecuencia que los textos internacionales estudiados han provocado en el ordenamiento jurídico español, especialmente la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, las 9 Recomendaciones Especiales del GAFI, la Posición Común 2001/931/PESC del Consejo de la Unión Europea y las Directivas europeas ya tratadas con anterioridad. Así, a modo de ejemplo, la Cuarta Recomendación Especial del GAFI, exige que las distintas legislaciones nacionales impongan a las instituciones financieras u otras unidades de negocio la obligación de comunicar aquellas operaciones respecto de las cuales existan razonables motivos para sospechar que existen fondos vinculados o relacionados con el terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas. Igualmente, se obliga a que las distintas legislaciones de los Estados miembros impongan a los agentes que proveen servicios para la transmisión de dinero o de valores, el deber de contar con una licencia, identificar al remitente, u otras.

El principio en el que se inspira la Ley 12/2003 es precisamente el de posibilitar el bloqueo y el examen de operaciones económicas susceptibles de estar particularmente relacionadas con la financiación del terrorismo. Con dicho fin se atribuyen potestades específicas a la recién creada Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo dirigidas a bloquear saldos y movimientos financieros de personas concretas, siempre con la consideración de su naturaleza de medida preventiva carente de valor sancionador, dado que no se articula para sentar un juicio de culpabilidad, sino para evitar la realización de actos criminales que, en su caso, tienen que ser enjuiciados por el juez competente, haciendo así operativa una alerta temprana.

Dichas potestades pueden aplicarse a sujetos u operaciones cuando concurren indicios razonables de su posible utilización para la financiación de acciones terroristas, bien por la inclusión de aquéllos en listados de alcance internacional a los que España está vinculada, bien por la concurrencia de una serie de elementos subjetivos y objetivos, que la ley concreta, y que permiten razonablemente considerar el propósito de apoyo económico a las actividades terroristas.

Por otra parte, la Ley 12/2003 no contiene una definición de qué se entiende por delito terrorista, sino que directamente define lo que debe entenderse por per-

sona, grupo u organización terrorista⁹⁷. En el listado de personas o grupos terroristas contenidos en la propia ley, al igual que ocurre en la esfera del derecho internacional, la definición de grupo terrorista a los efectos de prevenir la financiación de los mismos, es mucho más amplia que la del grupo o persona terrorista, a los efectos de su estricta represión penal. Las personas y grupos incluidos en dicho listado únicamente tendrán la consideración de persona o grupo terrorista, cuando así lo considere la Comisión de Vigilancia. La consecuencia fundamental de esta regulación es, por tanto, que existen personas y grupos respecto de los cuales no se ha dictado sentencia penal alguna condenatoria por delito de terrorismo o acto de colaboración al mismo y, respecto de las cuales, no obstante, podría recaer la consideración de personas o grupos terroristas, porque así lo decide un órgano administrativo sobre la base de los criterios anteriormente mencionados.

En la práctica la Ley 12/2003, de 21 de mayo, determina el hecho de que directamente por parte de las instituciones financieras comentadas y que en dicha norma se conceptúan como sujetos obligados, se dé cumplimiento a lo que dispuesto en la Posición Común comunitaria. En definitiva, de esta forma se obliga a que una entidad bancaria española bloquee una cuenta corriente de una persona cuyo nombre figure en la lista comunitaria correspondiente, sin necesidad de que recaiga acuerdo de la Comisión a que anteriormente nos referíamos. Puede mencionarse aquí que la confección de la lista de conformidad con lo que establece el artículo 1.4 de la Posición Común, se hace sobre la base de "informaciones concretas o elementos del expediente que muestren que una autoridad competente ha

⁹⁷ El artículo 7 de la Ley 12/2003 señala que "la Comisión podrá considerar vinculadas a un grupo u organización terrorista a las siguientes personas o entidades:

a) Aquéllas cuya vinculación con un grupo u organización terrorista haya sido reconocida en una resolución judicial, en una disposición o resolución adoptadas por el órgano competente de la Unión Europea o de cualquier Organización Internacional de la que España sea parte.

b) Las que actúen como administradores de hecho o de derecho o en nombre, interés, por cuenta o representación legal o voluntaria de la Organización o de cualquier persona o entidad integrada o controlada por un grupo terrorista.

c) Aquellas entidades en cuyo órgano de gestión o administración o en cuyo capital o dotación participen, con influencia significativa, otras personas o entidades integradas o controladas por una organización terrorista.

d) Las que constituyan una unidad de decisión con un grupo u organización terrorista, bien porque alguna de ellas ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de las demás, bien porque dicho control corresponda a una o varias personas o entidades que actúen sistemáticamente o en concierto con el grupo u organizaciones.

e) Las personas y entidades creadas o interpuestas por una organización terrorista con la finalidad de ocultar la verdadera identidad de los ordenantes o beneficiarios de una transacción económica o de las partes en cualquier negocio o contrato.

f) Las que, no estando incluidas en ninguno de los párrafos anteriores, coadyuven o favorezcan económica a una organización terrorista.

g) Las personas o entidades respecto de las cuales, a la vista de las personas que las rigen o administran, o de cualesquiera otras circunstancias, se considere que constituyen materialmente una continuación o sucesión en la actividad de cualquier persona o entidad prevista en los párrafos anteriores, todo ello con independencia de la forma o títulos jurídicos utilizados para dicha continuación o sucesión".

adoptado una decisión respecto de las personas, grupos y entidades mencionados, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, como de la tentativa de cometer, o de participar, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, o si se trata de una condena por dichos hechos". Se prevé igualmente la posibilidad de incluir en la misma aquellas personas, grupos o entidades identificados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Pero existe además otro supuesto en el que se permite el bloqueo de activos financieros para prevenir la financiación de actividades terroristas, sin que dicho bloqueo sea acordado por la Comisión de Vigilancia a la que nos venimos refiriendo. Efectivamente, como hemos visto, por Resolución 1267, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se aprobó un listado revisado periódicamente de personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaeda y los talibanes, respecto de las cuales la ONU impone a los Estados Miembros la obligación de congelar los activos financieros de las mismas. Pues bien, para los Estados Miembros de la Unión Europea el Reglamento 881/2002⁹⁸ da cumplimiento a la mencionada obligación. Dicho Reglamento, que define los conceptos de fondos, recursos económicos, congelación de fondos, o congelación de recursos económicos, está dotado igualmente de una Anexo que se modifica periódicamente, y que a su vez es una plasmación del listado que periódicamente se elabora en el seno del Comité que aplica la Resolución 1267 de las Naciones Unidas. Este Reglamento tiene efecto directo y vincula a las instituciones financieras, sin necesidad de intermediación de órgano nacional alguno. Como consecuencia de la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de las sucesivas modificaciones que se vienen produciendo de este Reglamento, las entidades bancarias o instituciones financieras en general, quedan obligadas a practicar el bloqueo sin necesidad de que intervenga la Comisión de Vigilancia de las Actividades de Financiación del Terrorismo para ello.

⁹⁸ Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo de 27 de mayo de 2002 por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaeda y los talibanes.

CAPÍTULO 3

CONFLICTO ENTRE LEYES ANTITERRORISTAS Y DERECHOS HUMANOS.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han obligado a los países occidentales a dotarse de instrumentos legislativos, dirigidos a reforzar su acción en la lucha contra el terrorismo que han supuesto muchas veces la conculcación de determinados derechos fundamentales como la libertad (en especial a los extranjeros residentes) y la seguridad personal, la tutela jurídica, y el secreto de las comunicaciones. Esta nueva legislación ha ampliado el poder de los servicios policiales y de inteligencia, muy superior a la que podían contar con una legislación de excepción.

En este sentido, muchas organizaciones han alzado sus voces contra estas legislaciones. En general se reconoce que si bien *“el terrorismo es una realidad y sería erróneo subestimar la amenaza que supone”* muchos países *“están incumpliendo sus propias leyes nacionales, minando principios básicos de la ley internacional de Derechos Humanos, como la prohibición de la tortura, el tratamiento degradante, las desapariciones forzadas o los juicios injustos”*. Este tipo de informes es el que ha publicado la Comisión Internacional de Juristas, que denuncia expresamente la *“guerra contra el terrorismo”* de Estados Unidos. El texto es el resultado de tres años de investigación por parte de ocho juristas eminentes, encabezados por la ex presidenta de Irlanda y ex alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson, y concluye que en la lucha antiterrorista se producen violaciones de los Derechos Humanos⁹⁹.

Los expertos critican *“los superpoderes de las agencias de inteligencia, el uso de información de estas agencias, posiblemente errónea y no comprobada, para atacar a individuos y organizaciones con consecuencias devastadoras, así como la imposibilidad de contrarrestarlas con el debido proceso”*¹⁰⁰.

Pero no hay que olvidar que es necesario garantizar que todas las medidas adoptadas para prevenir y combatir el terrorismo y su financiación cumplan con las normas internacionales de Derechos Humanos, derecho de los refugiados, derecho humanitario y todas las normas internacionales para la protección de las víctimas y los testigos¹⁰¹.

⁹⁹ Este grupo se entrevistó con decenas de personas que fueron víctimas de medidas antiterroristas ilegales, así como a políticos, juristas, representantes de ONG,s, policías y miembros de servicios de inteligencia.

¹⁰⁰ <http://www.elmundo.es> 16-2-09.

¹⁰¹ Taller Subregional sobre Financiación del Terrorismo, OEA, Costa Rica, 3-6 febrero 2009.

La *USA Patriot Act*¹⁰² es una de las leyes que más ha sido criticada por todos los organismos defensores de los derechos Humanos. Esta ley fue presentada a la sociedad norteamericana después del 11 de septiembre de 2001, para que eligiera entre su seguridad y sus derechos constitucionales, optando por restringir estos últimos para garantizar aquella.

Aunque en un principio el Ejecutivo recibió todo el apoyo para llevar a cabo una profunda reforma legislativa¹⁰³ en la lucha contra el terrorismo, el hecho de que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial fueran apartados, provocó un rechazo de la ciudadanía, pues muchos grupos de presión han detectado en ella una restricción de derechos constitucionales. Diversos sectores de la sociedad estadounidense, aún con el riesgo de ser acusados de favorecer al terrorismo, han criticado esta ley por haber suspendido la vigencia de las libertades civiles en los Estados Unidos¹⁰⁴. La ley pasó su singladura parlamentaria por un amplio margen en las dos cámaras y fue apoyada tanto por los republicanos como por los demócratas.

La ley recorta considerablemente las libertades públicas y civiles dentro y fuera del territorio norteamericano para garantizar la seguridad nacional. Es una herramienta legal de la guerra contra el terrorismo, y contiene numerosas provisiones y enmiendas a leyes y disposiciones vigentes que según expertos en derecho y representantes de organizaciones de derechos civiles norteamericanas son anti-constitucionales¹⁰⁵, constituyendo un obstáculo para el desarrollo de las actividades de las asociaciones.

Los críticos a la ley lo han hecho por la posibilidad que da esta ley de detener indefinidamente a los inmigrantes, el poder hacer registros en los domicilios o en los locales de negocios sin el permiso o el conocimiento de sus propietarios y la aplicación abusiva de las *National Security Letters* (NSL)¹⁰⁶.

Muchas cortes federales han declarado que algunas de estas provisiones legales son inconstitucionales, que reducen el equilibrio de poder entre las diferen-

¹⁰² Nos ocuparemos a ella con detenimiento en el apartado 5.4 de esta obra.

¹⁰³ Fue aprobada en el Senado por 98-1 y en la Cámara por 357-66.

¹⁰⁴ En el mismo sentido, varios fallos judiciales la han declarado inconstitucional por violar los derechos y garantías de la Constitución de los Estados Unidos.

¹⁰⁵ GRAF A., *Independent Media Center*, <http://www.nodo50.org/csca> y ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, p. 192.

¹⁰⁶ Es una citación administrativa utilizada por diferentes organismos norteamericanos, incluyendo el FBI, CIA y Departamento de Defensa, para que se entreguen datos o informaciones personales. Esta citación no tiene supervisión judicial, y su receptor no puede revelar que le ha sido enviada. Este procedimiento permite realizar escuchas telefónicas; intervenciones de correos electrónicos, así como poder recoger registros y libros financieros, todo ello sin orden judicial.

tes instituciones de gobierno, y trasladan ese poder desde los tribunales de justicia hacia los cuerpos de seguridad. Aunque en situaciones similares, los tribunales de justicia ya han demostrado su escasa disposición para proteger los derechos civiles cuando frente a ellos están los temas relacionados con la Seguridad Nacional.

En julio de 2005, el Senado norteamericano aprobó una reautorización de esta ley, con el propósito de revisar cambios sustanciales en varias de sus secciones, mientras que el Congreso mantenía la ley en todos sus términos. Al final, se eliminaron la mayoría de cambios del Senado, siendo ratificada por el Congreso el 2 de marzo de 2006 y firmada como ley, y la prolongación de su vigencia por el Presidente George W. Bush, el 9 de marzo de 2006.

La ley puede suponer un ataque directo contra derechos fundamentales como el derecho a la privacidad y a la libertad de expresión. Junto a la pérdida de protagonismo del estamento judicial, es notable el significativo protagonismo concedido a los cuerpos de seguridad, en especial al FBI y los servicios de inteligencia, que han ampliado sus poderes de actuación especialmente sobre los extranjeros residentes en EEUU.

Permite detener y deportar a ciudadanos extranjeros que ayuden de manera legal a cualquier grupo u organización que el gobierno clasifique como organización terrorista, incluso cuando dicha organización nunca haya sido clasificada como tal con anterioridad. Esto posibilitaría negar la entrada a EEUU a los miembros de dicha organización que no sean ciudadanos estadounidenses. Se legaliza así la práctica de la detención administrativa.

Por estar en la actual definición de terrorismo el *“empleo de armas o cualquier utensilio peligroso con el objetivo de causar daños sustanciales a la propiedad”*, o que cualquier grupo que recurra a prácticas violentas de carácter menor (simplemente cortar el tráfico en una manifestación), puede ser catalogado de organización terrorista, facultad que el Secretario de Estado tiene para declararlas como tales¹⁰⁷.

Según los contenidos de la ley, el gobierno puede detener a una persona por una violación menor de la ley de inmigración, investigar qué grupos han recibido ayuda de esa persona, y posteriormente designar a los grupos en cuestión como “organizaciones terroristas”. En consecuencia, sería posible determinar a posteriori que el acusado ha violado la ley antiterrorista.

¹⁰⁷ Según las modificaciones introducidas en la sección 212 (a) (3) (B) de la Ley de Inmigración y Naturalización contenidas en la sección 411 de la USA Patriot Act.

La ley, aunque limita la acción judicial sobre las escuchas telefónicas y la vigilancia en Internet, obliga a los jueces a autorizar al FBI obtener información sobre las comunicaciones y mensajes de un usuario sospechoso. Supuestamente, el FBI únicamente puede examinar la dirección de los mensajes, no sus contenidos, es decir, se supone que el FBI debe ignorar la información que tiene delante. La orden judicial le permite al FBI investigar, por ejemplo, los sitios de Internet visitados por el usuario. También posibilita proporcionar a la CIA datos pertenecientes a los ciudadanos estadounidenses que puedan ser recogidos de archivos escolares, transacciones financieras, actividad en la red, conversaciones telefónicas, o informaciones derivadas de procedimiento judiciales que no estén directamente relacionados con casos de terrorismo.

Todas las órdenes judiciales serán válidas en todo el territorio de EEUU y podrán ser dictadas por cualquier juez, en cualquier tribunal del país. En la práctica, esto significa que el FBI puede obtener una orden judicial en un estado que sea de ejecución en otro, con lo cual los implicados no pueden solicitar la revisión de la orden por el juzgado que fue emitida.

Según las modificaciones introducidas por la ley *USA Patriot Act* a la Ley de Vigilancia e Inteligencia Exterior, *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), el FBI tiene autorización para realizar un registro físico o realizar escuchas con el supuesto fin de obtener evidencias, sin tener que probar que existe una causa probable contra la persona acusada.

Mientras el FBI mantenga ante un tribunal que el motivo de la petición de una orden de registro es la seguridad, el juez tiene la obligación de dar una orden, incluso si se trata de un ciudadano norteamericano, con la excepción de investigaciones que afecten a actividades protegidas por la Primera Enmienda¹⁰⁸. El juez, sin embargo, dictará la orden si el FBI especifica que la investigación en cuestión es una investigación relativa a asuntos de seguridad o inteligencia extranjeros¹⁰⁹. En otras palabras: el FBI no tiene la obligación de presentar ninguna prueba de que se ha cometido un delito para obtener una orden judicial, simplemente le basta con argumentar que la investigación en curso está conectada con temas de seguridad exterior. Finalmente la sección 215 de la ley permite a los agentes del FBI obtener un orden judicial que exija a la persona investigada la presentación de cualquier tipo de documentos: archivos médicos, psiquiátricos, informes financieros, informes sobre consumo de drogas realizados por empresas durante el proceso de contratación, o informes de inmigración de ONG,s¹¹⁰.

¹⁰⁸ Aunque la sección 215 prohíbe que un ciudadano norteamericano sea investigado a causa de la Primera Enmienda, sí se permite la investigación contra ciudadanos que lleven a cabo acciones protegidas por la Primera Enmienda vinculadas con actividades de terrorismo internacional o de seguridad nacional.

¹⁰⁹ Debe tenerse en cuenta que el término "seguridad exterior", *foreign intelligence*, tal y como se define en el texto de la ley incluye cualquier tipo de comunicación que critique la política exterior norteamericana.

¹¹⁰ GRAF A., *Independent Media Center*, <http://www.nodo50.org/csca>

En Europa el panorama dista mucho del presentado hasta ahora. El equilibrio entre libertad y seguridad preocupa, y mucho, a las instituciones comunitarias. En la Unión Europea la represión del terrorismo debe efectuarse sin merma alguna de la garantía de los derechos fundamentales de las personas. Esa premisa constituye el sello distintivo más relevante del modelo europeo de respuesta frente al terrorismo en contraposición al norteamericano.

Pero para que el respeto de los derechos fundamentales sea verosímil deben existir controles a varios niveles. Por eso además del control judicial de los actos de las instituciones, y de los actos de los Estados en el desarrollo y la ejecución de los actos comunitarios, el Parlamento Europeo exige un control de la actuación policial y judicial para acreditar que se respetan los derechos fundamentales durante las respectivas actuaciones.

Hay que entender que la preocupación del Parlamento Europeo no se refiere tan sólo a que quienes sean acusados de un delito de terrorismo en el interior de un Estado miembro sean capaces de beneficiarse de una tutela judicial efectiva y un juez independiente e imparcial, además de que se presuma su inocencia mientras no se demuestre lo contrario y no sean condenados dos veces por el mismo delito o acusados de la comisión de conductas que no constituyan delito previamente a los hechos juzgados. Además de todo ello, al Parlamento Europeo le preocupa que en nombre de la seguridad ciudadana los poderes públicos impongan excesivas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades públicas, y que las disposiciones adoptadas por los Estados miembros en esa línea “afecten directa o indirectamente a ciertos grupos vulnerables y a los movimientos sociales”, detallando entre los más afectados a los sindicatos, las asociaciones de defensa de los derechos fundamentales, los inmigrantes y los refugiados.

CAPÍTULO 4

EL MARCO INSTITUCIONAL Y POLICIAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.

4.1. Ámbito Mundial.

Todo el complejo sistema normativo más arriba explicado en relación con el terrorismo, su financiación y el blanqueo de capitales que realizan los que lo apoyan y financian quedaría cojo sin un soporte estructural y organizativo que lo alimentara, supervisara y velase para que sus disposiciones se aplicasen de forma armónica y coherente. Pero también en este punto la diversidad de organizaciones internacionales, convenios de distinta índole -la mayor parte de los cuales abarcan aspectos parciales del problema global- y cuestiones conexas que aparecen ligadas al fenómeno terrorista no hacen sino enmarañar el ya confuso sistema de fuentes anteriormente apuntado.

Pasaremos a continuación a estudiar el marco institucional creado para la lucha contra el terrorismo, su financiación y el blanqueo de capitales asociado siguiendo una división cuatripartita que distinguirá el ámbito mundial, el ámbito regional extra-europeo de mayor influencia en nuestro entorno, el ámbito comunitario-europeo y el español.

4.1.1. Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha establecido en los últimos años tres diferentes órganos de lucha contra el terrorismo: el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los talibanes, el Comité contra el Terrorismo (CCT) y el Comité 1540¹¹¹. Por su importancia en relación a la financiación del terrorismo describiremos brevemente los dos primeros. Con respecto al Comité 1540 señalar únicamente que está dedicado a la vigilancia del cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas en materia de armas nucleares, biológicas y químicas.

Los tres Comités y sus expertos actúan en forma coordinada y colaboran estrechamente informando al Consejo de Seguridad de sus actividades, normalmente en reuniones conjuntas. En la última de tales reuniones se dio cuenta de los seminarios periódicos de carácter regional que mantienen los grupos de expertos

¹¹¹ Creado por Resolución 1540 (2004), de 28 de abril de 2004, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

de los tres comités donde mantienen contactos con los funcionarios locales encargados de hacer cumplir estas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.¹¹²

a) El Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los talibanes (Comité 1267).

El Comité del Consejo de Seguridad se estableció en virtud de la Resolución 1267 (1999), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas. A este comité se le conoce también como Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los talibanes. Su régimen de sanciones ha sido modificado y fortalecido por resoluciones posteriores, a saber, las resoluciones 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1699 (2006), 1730 (2006) y 1735 (2006), de modo que las sanciones ahora abarcan a las personas y entidades asociadas con Al-Qaida, Osama Bin Laden o los talibanes donde quiera que se encuentren.

Las personas y entidades asociadas son mencionadas en la "Lista Consolidada", un listado de personas y entidades asociadas con Osama Bin Laden, la red Al-Qaida y los talibanes, respecto de las cuales el Consejo de Seguridad impuso a todos los Estados la obligación de congelar sus activos e impedir tanto su entrada en el territorio del Estado o su tránsito por él como el suministro, la venta y la transferencia de armas y equipo militar, de manera directa o indirecta, a esas personas o entidades.

La lista consolidada consta de cuatro secciones:

1. La lista de personas físicas asociadas con los talibanes (142 personas)¹¹³.
2. La lista de entidades y otros grupos o empresas asociadas con los talibanes (ninguna).
3. La lista de personas físicas asociadas con Al-Qaida (256 personas).

¹¹² "El Comité de sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes, el Comité contra el Terrorismo y el Comité establecido en virtud de la resolución 1540 (2004), así como sus respectivos grupos de expertos, siguen comprometidos, dentro de sus respectivos mandatos, con su labor para contribuir a los esfuerzos generales de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional por ayudar a los Estados a aplicar íntegramente las resoluciones respectivas. En ese contexto, los tres Comités esperan que el Consejo les dé más orientación con respecto a las esferas de interés común para coordinar mejor sus esfuerzos, tal como se indicó en las resoluciones 1805 (2008) y 1810 (2008)". Palabras del Presidente del Comité contra el Terrorismo de Naciones Unidas en su comparecencia ante el Consejo de Seguridad el 6 de mayo de 2008.

¹¹³ Datos a 3 de junio de 2009.

4. La lista de entidades y otros grupos o empresas asociadas con Al-Qaida (111 entidades).

Todos los nombres y datos de identidad que figuran en la lista han sido comunicados al Comité por los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La lista publicada en Internet, y actualizada por última vez el 3 de junio de 2009¹¹⁴, sustituye a todas las versiones anteriores de la lista publicadas por el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los talibanes. Los cambios que se hagan en el futuro se incorporarán a la lista inmediatamente después de que el Comité adopte la decisión respectiva. También se publica un comunicado de prensa para documentar los cambios según se van autorizando.

La cooperación entre este Comité y la Interpol ha dado como resultado una importante iniciativa para ayudar a los Estados Miembros a identificar a los individuos que figuran en la referida Lista Consolidada mediante la emisión de difusiones especiales.¹¹⁵

Estas resoluciones han sido aprobadas en aplicación de lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y exigen que los Estados apliquen las sanciones a cualquier persona o entidad que el Comité designe asociada con Al-Qaida, Osama Bin Laden o los talibanes, a saber:

- La congelación de sus fondos y otros activos financieros.
- La prohibición de viajar: Impedir la entrada en sus territorios o el tránsito por ellos de cualquier persona que el Comité designe asociada con Al-Qaida, Osama Bin Laden o los talibanes.
- El embargo de armas: impedir el suministro, la venta y la transferencia, directos o indirectos, de armas y pertrechos militares a esas personas o entidades.

El Comité publica informes anuales sobre sus actividades e informa periódicamente de su labor y formula recomendaciones al Consejo de Seguridad. También cuenta con directrices que aplica para llevar a cabo su labor, como por ejemplo los procedimientos para incluir en la lista o suprimir de ella a personas o entidades.

¹¹⁴ <http://www.un.org/spanish/sc/committees/1267/consolist.shtml>

¹¹⁵ Esas difusiones especiales, que comenzaron a aparecer en diciembre de 2005, pueden consultarse en: <http://www.interpol.int/Public/NoticesUN/Default.asp>.

b) El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva.

Después de los ataques terroristas del 11-S, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó unánimemente la Resolución 1373 (2001) que, entre sus disposiciones, obligaba a todos los Estados a tipificar como delito la prestación de asistencia para actividades terroristas, denegar refugio y apoyo financiero a los terroristas y compartir información sobre los grupos que planeen ataques terroristas. También se creó un Comité contra el Terrorismo integrado por 15 miembros para verificar la aplicación de la resolución. Y aunque en última instancia su propósito es mejorar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo, el Comité no es un órgano que imponga sanciones ni tampoco mantiene una lista de personas u organizaciones terroristas.

Para impulsar la labor del referido Comité, el 26 de marzo 2004 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1535 (2004), por la cual se creó la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, a fin de que prestase asesoramiento experto al Comité sobre todas las esferas que abarca la resolución 1373. La Dirección Ejecutiva se estableció también con el objetivo de facilitar asistencia técnica a los países y promover una cooperación y coordinación más estrechas dentro del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas y entre los organismos regionales e intergubernamentales. A la Dirección Ejecutiva se le dotó de una unidad administrativa de apoyo, regida por las normas de las Naciones Unidas, lo que daba continuidad a los trabajos e institucionalizaba un instrumento de cooperación a nivel práctico. En el año 2005 este Comité recibió más de 630 informes de los Estados miembros en respuesta a las solicitudes remitidas sobre el estado del cumplimiento de la Resolución. También, ha determinado las necesidades de asistencia técnica de 90 Estados miembros y llevado a cabo numerosas visitas sobre el terreno.

En la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005 en las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno por tercera vez en su historia, aprobó la Resolución 1624 (2005) relativa a la incitación a la comisión de actos de terrorismo. En esa resolución se incidió especialmente en la obligación de los países de observar las normas internacionales de derechos humanos.

El Comité contra el Terrorismo está integrado por los 15 miembros del Consejo de Seguridad y está dividido en tres Subcomités¹¹⁶. Lo preside en la actualidad el Sr. Neven Jurica, representante permanente de Croacia.

¹¹⁶ A: Perú, Bélgica, Francia, Congo y Rusia; B: Sudáfrica, China, Italia, Eslovaquia y USA; C: Qatar, Ghana, Indonesia, Panamá y Reino Unido.

Desde 2001, el Comité contra el Terrorismo ha celebrado varias reuniones especiales con organizaciones internacionales y regionales y con objeto de examinar cual sería el mejor modo de cooperar con él en el marco de la lucha mundial contra el terrorismo. En la primera de esas reuniones, celebrada el 6 de marzo de 2003 con la participación de 57 organizaciones, se acordó que las organizaciones internacionales intercambiarían información sobre códigos, normas y prácticas recomendadas en las esferas de su competencia y que las organizaciones regionales y establecerían mecanismos para facilitar la asistencia y cooperación entre países vecinos. En el contexto de esa cooperación, cada organización se centraría en lo que hiciera mejor, evitando duplicar esfuerzos y desperdiciar recursos y llevando adelante su propio mandato e iniciativas con mayor urgencia, mientras que las organizaciones regionales se asegurarían de que los gobiernos de sus países miembros concediesen una elevada prioridad a la lucha contra el terrorismo dentro del marco de la resolución 1373 (2001).

En el año 2005 el Comité inició una serie de visitas a los Estados Miembros, con el consentimiento de estos últimos, a fin de colaborar directamente con los funcionarios de las capitales y facilitar aún más la prestación de asistencia técnica para dar efecto a las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005). Esas visitas están dirigidas por expertos de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, con la participación de organizaciones y organismos internacionales como la Organización Mundial de Aduanas, la Unión Europea, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales (GAFI), así como de organismos regionales tales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o el Centro Africano para el Estudio e Investigación del Terrorismo.

4.1.2. El GAFI.

El GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) o FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) es hoy por hoy el principal organismo intergubernamental para la elaboración y promoción de medidas en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Se creó en París en julio de 1989 por la Cumbre del G-8 con el fin de estudiar medidas de lucha contra el blanqueo de capitales. Si bien su cometido inicial expiró en agosto de 2004, la extensión de sus competencias en el año 2001 a la lucha contra la financiación del terrorismo y la introducción de las Nueve Recomendaciones Especiales, motivaron la renovación de su mandato hasta diciembre del año 2012.

Inicialmente lo integraban dieciséis miembros, y en la actualidad forman parte de este grupo treinta y un países, además de Hong Kong (China) y dos organismos internacionales, entre los que se encuentra la Comisión Europea. Cuenta a su

vez con varios observadores. Las delegaciones del GAFI en los distintos países miembros están integradas por personal procedente de diversos ámbitos profesionales: Ministerios de Economía y Finanzas, Justicia, Interior, Asuntos Exteriores, Autoridad Policial y Unidades de Inteligencia Financiera.

El GAFI respalda los trabajos que llevan a cabo las organizaciones regionales similares y coopera estrechamente con los organismos internacionales implicados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, extiende el mensaje de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, supervisa la aplicación de sus 40 Recomendaciones y de las 9 Recomendaciones Especiales y organiza reuniones de expertos sobre tipologías y nuevas tendencias de blanqueo de capitales. La supervisión de la implantación y aplicación de las recomendaciones se lleva a cabo a través de dos procedimientos:

- Un cuestionario de autoevaluación anual que permite valorar el alcance de la aplicación de las recomendaciones tanto individualmente por país como por el Grupo en su conjunto.
- Un proceso de evaluación mutua mediante el cual cada país miembro es examinado por un equipo de expertos de otros países miembros en los aspectos legales, financieros y jurídicos con el fin de evaluar los mecanismos de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

En las reuniones del GAFI se analizan las tendencias, contramedidas, y la supervisión de la aplicación de medidas en la lucha contra el blanqueo y el proceso encaminado al establecimiento de una red mundial de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Se celebran tres reuniones plenarias anuales (Octubre, Febrero y Junio): dos en la sede central de la OCDE en París y una en el país que ejerza la presidencia anual. España presidió el GAFI desde julio de 2000 hasta junio de 2001 y actualmente (desde julio de 2009) es Holanda quien ocupa dicha presidencia.

Las Cuarenta Recomendaciones establecen el marco de los esfuerzos en la lucha contra el blanqueo de capitales y están diseñadas para su aplicación universal. Elaboradas inicialmente en 1990 fueron revisadas en 1996, con el fin de incorporar los cambios en las tendencias de blanqueo y anticipar posibles amenazas. En el año 2001 se inició un nuevo proceso de revisión de las Cuarenta Recomendaciones, que desembocó en la aprobación del nuevo texto revisado en junio de 2003. El documento cuenta con varias notas interpretativas dirigidas a aclarar la aplicación de ciertas recomendaciones y suministrar una guía adicional.

En el año 2001, a raíz de los atentados del 11-S, el GAFI amplió su mandato hacia la lucha contra el terrorismo y su financiación y acordó la adopción de ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo. En el Plenario celebrado en octubre del año 2004 se aprobó una nueva, la Novena Recomendación Especial sobre transporte físico transfronterizo de dinero en efectivo.

Otra iniciativa del GAFI que ha mostrado su eficacia es la Lista de Países y Territorios no Cooperantes creada en febrero del año 2000¹¹⁷ con la finalidad de reducir la vulnerabilidad de los sistemas financieros mediante el examen de que todos los países adoptaban las medidas adecuadas para la prevención, detección y castigo del blanqueo de capitales siguiendo los estándares internacionales. El 22 de Junio de ese mismo año, después de la primera revisión, 15 países, la mayor parte considerados paraísos fiscales, fueron incluidos en la lista. Entre ellos se encontraban Panamá, Filipinas, las Islas Caimán o la misma Rusia. Después de varias revisiones, a 13 de octubre de 2006, no había ya ningún país en el listado, lo que da muestra del poder disuasorio del mismo y de la importancia que la comunidad internacional otorga a que los terroristas no encuentren ningún refugio donde poder allegar fondos para sus fines con impunidad.

También es de destacar el reciente estudio publicado por el GAFI el 29 de febrero de 2008 que analiza con detalle los nuevos métodos, tanto legales como ilegales, utilizados por los terroristas para financiarse tanto a ellos mismos como a sus atentados, así como la respuesta internacional que debe darse a la misma y las implicaciones políticas que ello conlleva.

4.1.3. El Grupo EGMONT.

En 1995, las Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs) de varios países, reunidas en el Palacio de Egmont, en Bruselas (Bélgica), formaron una red con el objetivo común de fomentar la cooperación internacional entre sus miembros y el intercambio de información financiera en la lucha contra el blanqueo de capitales. De este consenso surgió el Grupo Egmont, que se reúne periódicamente para buscar nuevas vías de cooperación entre las UIFs, en especial en las áreas de intercambio de información, capacitación y el conocimiento mundial acumulado contra blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

¹¹⁷ Consultar en Internet:

http://www.fatf-gafi.org/document/54/0,3343,en_32250379_32236992_33919542_1_1_1_1,00.html. En esta página se puede ver el proceso del listado conocido como de "Non-Cooperative Countries and Territories" y de que forma han ido desapareciendo los distintos paraísos fiscales del mismo.

Actualmente, son miembros del Grupo Egmont las UIF de 106 países o territorios. El grupo tiene un Comité Ejecutivo, una Secretaría Permanente y ha estructurado su actividad en cinco grupos de trabajo:

- El Grupo de Trabajo Legal (Legal Working Group, LWG), responsable de verificar si las Unidades de Inteligencia Financiera que se incorporan al Grupo Egmont son operativas y responden a la definición establecida en la declaración de principios.
- El Grupo de Trabajo de Formación y Comunicación (Training Working Group, TWG) tiene como misión el fomento y desarrollo de actividades de formación para las Unidades de Inteligencia Financiera, la elaboración y difusión de informes y publicaciones y la supervisión del correcto funcionamiento de la red segura para el intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera (Egmont Secure Web, ESW).
- El Grupo de Trabajo de Promoción (Outreach Working Group, OWG) da a conocer el Grupo Egmont en los cinco continentes y fomenta el desarrollo y creación de Unidades de Inteligencia Financiera.
- El Grupo de Trabajo Operacional (Operational Working Group), tiene como finalidad potenciar la cooperación entre las divisiones analíticas y operativas de las Unidades de Inteligencia Financiera miembros de Egmont, así como coordinar el desarrollo de estudios y tipologías.
- El Grupo de Trabajo de Información Tecnológica (IT Working Group), tiene como objetivo asesorar y/o prestar asistencia técnica a las Unidades de Inteligencia Financiera que estén en proceso de rediseñar o mejorar sus sistemas informáticos.

En 2002 fue constituido un Comité de Coordinación compuesto por una representación permanente y una representación regional.

El marco de su actuación está basado en una declaración de principios redactada en Madrid en junio de 1997 y revisada en La Haya en junio de 2001. Dicha declaración incorpora un anexo sobre los principios del intercambio de información sometiéndolos al principio de reciprocidad, a la confidencialidad y la limitación del uso de la información intercambiada para los fines previstos, no pudiendo ser transmitida a terceras partes sin el previo consentimiento de la Unidad comunicante. En la reunión plenaria del grupo en Guernsey en junio de 2004, se modificó la definición de unidad de inteligencia financiera, incorporando dentro de su competencia los asuntos relacionados con el combate al financiamiento del terrorismo, condición que es actualmente una exigencia para pertenecer al Grupo Egmont.

4.1.4. La Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC-INTERPOL). El Servicio sobre Terrorismo.

En el año 1986 la 55ª Asamblea General de OIPC-INTERPOL, celebrada en Belgrado aprobaba la “Guía para la Lucha contra el Terrorismo Internacional” como respuesta a la necesidad de combatir las oleadas del terrorismo en distintos países de la Organización. El Servicio sobre Terrorismo inició sus actividades en la Secretaría General en 1987 elaborando la Guía citada para que sirviera a todas las Oficinas Centrales Nacionales en la cooperación relativa al terrorismo internacional. Esta Guía con sus modificaciones son la base de INTERPOL en los asuntos del terrorismo internacional.

La 67ª Asamblea General de OIPC-INTERPOL, celebrada en El Cairo del 22 al 27 de octubre de 1998, aprobó una nueva “Guía INTERPOL de Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo Internacional” considerando que las características de las actividades terroristas habían cambiado considerablemente puesto que la globalización de ellas y la facilidad de circulación de personas y bienes hacían necesaria la máxima cooperación.

La INTERPOL recopila, archiva y analiza información sobre personas sospechosas de terrorismo y grupos terroristas, y la intercambia con sus países miembros a través de su sistema mundial de comunicación policial protegida. La Organización también coordina la publicación de alertas y avisos utilizando instrumentos específicos, como las notificaciones internacionales clasificadas por colores. En el año 2005 la Oficina creó una notificación especial entre INTERPOL y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, destinada a localizar a las personas asociadas con Al Qaeda y los talibanes que figuran en la lista del Comité 1267 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que son objeto de congelación de activos, prohibición de viajar y embargo de armas.

También se ofrece apoyo a los países miembros en caso de acto terrorista. Así, cuando éstos sufran un atentado en su territorio, los países miembros pueden solicitar la ayuda de una unidad de gestión de crisis, que proporciona directamente desde el lugar en que se ha producido el atentado y trabajando en coordinación con la Secretaría General distintos servicios de apoyo en materia de investigación y análisis de información, entre los que cabe citar la publicación de notificaciones internacionales sobre terroristas huidos, la búsqueda en las bases de datos de huellas dactilares o de posibles pasaportes falsos, conocimientos periciales en el ámbito del blanqueo de capitales o la coordinación para la identificación de víctimas recurriendo a una amplia red de especialistas y laboratorios internacionales.

Todos los datos sobre terrorismo son incorporados a un Sistema de Información Criminal de INTERPOL en la Secretaría General una vez que ésta se ha asegurado que la información es plenamente conforme con las normas. El Servicio sobre Terrorismo analiza e incorpora diariamente los datos comprobados al sistema y da apoyo a los Estados miembros en relación con esta criminalidad específica. Anualmente participa en el desarrollo del Coloquio Internacional sobre Terrorismo, que es un foro idóneo para que los países miembros puedan intercambiar información sobre asuntos de terrorismo internacional.

4.2. Ámbitos Regionales extra-europeos.

Se analizan en este apartado someramente alguna de las organizaciones extra-europeas de mayor importancia e influencia en el ámbito interno europeo que se han distinguido por establecer una orgánica en la que la lucha contra el terrorismo y su financiación ocupan un espacio importante.

4.2.1. El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹¹⁸.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) reúne a 35 países del Continente Americano y el Caribe con la finalidad de fortalecer la cooperación mutua en torno a los valores de la democracia, defender los intereses comunes y debatir los grandes temas de la región y el mundo. Otras naciones del mundo, entre las que se encuentra España, participan en calidad de Observadores Permanentes, lo que les permite seguir de cerca los problemas que afectan a aquella Región.

La OEA constituye el principal foro multilateral de la región para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra problemas compartidos como el terrorismo, la pobreza, las drogas y la corrupción. Juega un papel central en el cumplimiento de los mandatos establecidos para la región a través del proceso de “Cumbres de las Américas”. Los países miembros establecen políticas y objetivos por medio de la Asamblea General que convoca a los Ministros de Relaciones Exteriores a un período ordinario de sesiones que se celebra todos los años. El Consejo Permanente, formado por embajadores nombra-

¹¹⁸ La OEA reúne 35 países del continente americano, incluidos los Estados Unidos y Canadá, con el fin de fortalecer la cooperación mutua en torno a los valores de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra problemas compartidos como la pobreza, el terrorismo, las drogas y la corrupción. Cuba fue suspendida en 1962 por considerar que el sistema unipartidista y personalista cubano era incompatible con los fines de la organización, pero en junio de este mismo año (2009) dicha suspensión ha sido levantada tras los signos aperturistas mostrados por el actual régimen de aquel país.

dos por los países miembros, se reúne periódicamente en la sede la OEA en Washington para establecer directrices sobre políticas y acciones vigentes. La Secretaría General de la OEA pone en práctica los programas y políticas establecidas por los organismos políticos. El Secretario General y el Secretario General Adjunto son elegidos por los Estados miembros y cumplen un mandato de cinco años.

El tratamiento del fenómeno terrorista por esta organización internacional, se remonta a los años 90 cuando se produjeron las primeras declaraciones entre los gobiernos integrantes de la OEA, en las que se comprometieron a prevenir, combatir y eliminar el terrorismo. Así sucedió durante la Primera Cumbre de las Américas, en el año 1994, y en las posteriores Conferencias Especializadas en Terrorismo (Lima, Perú, en 1996 y Mar del Plata, Argentina, en 1998). Esta última concluyó con la adopción del llamado Compromiso de Mar del Plata, el cual urgía al establecimiento, dentro de la Organización de los Estados Americanos, de un "Comité Interamericano contra el Terrorismo" compuesto de las autoridades nacionales competentes en cada Estado Miembro. Este esfuerzo fue respaldado además por los Jefes de Estado en el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. La reunión posterior de la Asamblea General respaldó las recomendaciones y decisiones contenidas en el Compromiso de Mar del Plata y estableció el CICTE mediante la Resolución AG/RES 1650 (XXIX-O/99).

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 provocaron la adopción de un nuevo enfoque sobre los esfuerzos interamericanos para hacer frente al terrorismo. Los ataques fueron inmediatamente condenados por la Asamblea General, la cual estaba reunida en Sesión Especial en Lima, Perú, para aprobar la Carta Democrática Interamericana. El 21 de septiembre de 2001, durante la 23 Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, llevada a cabo en Washington D.C., los ministros adoptaron la Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo.

El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) actúa como principal organización dentro del Sistema Interamericano para la coordinación de los esfuerzos destinados a proteger a los ciudadanos de los países miembros del problema terrorista.

Los objetivos básicos del CICTE, estipulados en el Compromiso de Mar del Plata, son:

- Mejorar el intercambio de información con las autoridades nacionales competentes, incluyendo el establecimiento de una base de datos interamericana sobre cuestiones relacionadas con el terrorismo.

- Formular una propuesta para ayudar a los estados miembros a redactar la legislación apropiada contra el terrorismo en todos los estados.
- Recopilar los tratados y acuerdos bilaterales, subregionales y multilaterales suscritos por los estados miembros y promover la adhesión universal a las convenciones internacionales contra el terrorismo.
- Aumentar la cooperación en las fronteras y las medidas de seguridad relacionadas con la documentación de viajes.
- Desarrollar actividades de entrenamiento y gestión de crisis.

En el año 2002, el CICTE estableció un Secretariado Ejecutivo en el marco del Secretariado General de la OEA. El Secretariado del CICTE fue integrado en un principio por representantes de los gobiernos de El Salvador, Estados Unidos y Uruguay. El CICTE participa también en diversos encuentros con el Comité contra el Terrorismo de Consejo de Seguridad de la ONU y otras organizaciones internacionales y regionales.

Un hito fundamental en el año 2002 lo constituyó la elaboración y firma de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo de la OEA. Este documento fue firmado por 30 de los Estados Miembros durante la Asamblea General de la OEA llevada a cabo en Bridgeton, Barbados, el 3 de junio 2002, entrando en vigor en Julio de 2003. Desde aquel 2002, la Secretaría del CICTE ha desarrollado una amplia gama de actividades de asistencia técnica y de programas de fortalecimiento de capacidades para apoyar a los Estados Miembros de la OEA a prevenir, combatir y eliminar el terrorismo. Hoy, existen 11 programas, los cuales están divididos en siete amplias áreas: asistencia legislativa y consultas, controles fronterizos, ejercicios de simulación contra el terrorismo, evaluación de programas, financiación del terrorismo, protección de infraestructura crítica y desarrollo de políticas y coordinación internacional. Este último está centrado en promover la cooperación internacional y la coordinación con otras organizaciones internacionales, regionales y sub-regionales, así como con el sector privado.

En cuanto al programa de financiación del terrorismo tiene como objetivo principal reforzar la capacidad de los Estados Miembros para cumplir con eficacia las exigencias de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las Recomendaciones del GAFI sobre Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo. Para ello se destacan los aspectos únicos de la financiación del terrorismo, diferenciándolo del blanqueo de capitales tradicional basado en la criminalidad. A comienzos del 2006 el CICTE completó en español una "Guía práctica contra la financiación del terrorismo". Desde entonces, el CICTE ha compartido

copias del CD con otras organizaciones internacionales y multilaterales para utilizarlo en sus programas de formación sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Este módulo contiene información sobre legislaciones modelo y la normatividad jurídica internacional vigente; metodologías de financiamiento del terrorismo; ejemplos de tipologías y de sistemas alternativos de envío de dinero, así como mejores prácticas y mecanismos para permitir a las autoridades bancarias detectar y rastrear el dinero que podría ser desviado para financiar actividades terroristas.

4.2.2. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El artículo 5 del Tratado de Washington.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte es una organización internacional establecida en 1949 con el objetivo de colaborar en la defensa en los campos político, económico y militar. Nació a raíz del Tratado del Atlántico Norte que fue firmado en Washington DC el 4 de abril de 1949. Teóricamente destinado en un principio a ser una garantía de seguridad de los estados de Europa Occidental, tras la desintegración de la Unión Soviética, la OTAN reformuló sus objetivos y actividades hasta apropiarse de la seguridad de todo el hemisferio norte. Actualmente forman parte de la OTAN 26 países, desde EEUU o Canadá hasta Lituania, Polonia o Turquía.

Aunque el terrorismo no siempre fue un interés prioritario de la OTAN¹¹⁹, lo cierto es que los atentados del 11 de septiembre de 2001 supusieron la revisión de, prácticamente, todas las actividades de la OTAN, teniendo en cuenta la amenaza que representa el terrorismo para las naciones occidentales y para toda la Humanidad. Los atentados contra las Torres Gemelas, Washington y el Pentágono dieron lugar a la primera ocasión en la historia de la OTAN en la que se invocó el art. 5 del Tratado de Washington, que obligaba a la defensa mutua en caso de ataque contra uno de los aliados. Desde entonces a partir del impulso político y las directrices que aportaron las Cumbres de Praga de 2002 y de Estambul de 2004, la Alianza se ha esforzado en realizar una aportación eficaz y valiosa a la lucha de la comunidad internacional contra del terrorismo. Y por eso ha tenido en cuenta esta amenaza durante el desarrollo de sus políticas, conceptos, capacidades y asociaciones. De esta manera, la Alianza Atlántica ha elaborado un concepto militar de lucha contra el terrorismo, en el que se analiza el riesgo del terrorismo para los países de la

¹¹⁹ A pesar de esa afirmación, hay que destacar que en el Concepto Estratégico de 1999, el documento que establece los retos que debe afrontar la OTAN y la forma de hacerlo, se menciona el terrorismo como una de las nuevas amenazas en la era posterior a la guerra fría. Aun así, hasta el 11-S apenas había existido debate político sobre la naturaleza y orígenes del terrorismo, o sobre las repercusiones que pudiera tener sobre los conceptos, políticas, estructuras y capacidades de la Alianza.

Alianza y se identifica el papel que la Organización puede desarrollar en la defensa contra el terrorismo en apoyo de los Estados miembros, habiendo decidido actuar con todas sus fuerzas como y donde sea necesario para hacer frente al terrorismo global.

El Concepto Militar establece la contribución potencial que pueden realizar las fuerzas militares de la Alianza en este contexto y les permite prepararse para este tipo de funciones operativas de modo que en el seno de la defensa contra el terrorismo se prevé la intervención de las fuerzas armadas, siempre a partir de las decisiones adoptadas por el Consejo del Atlántico Norte, para ayudar a disuadir, defender, desarticular y proteger frente ataques terroristas, en curso o potenciales, dirigidos desde el extranjero contra las poblaciones, el territorio, las infraestructuras o las fuerzas los Aliados, mediante actuaciones realizadas contra los terroristas y quienes les den asilo. Y si se considera preciso, las fuerzas armadas prestarán también ayuda a las autoridades nacionales para ocuparse de las consecuencias de los ataques terroristas, especialmente si incluyen armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares (NRBQ).

La OTAN emprendió asimismo un estudio de sus capacidades con objeto de poner al día los instrumentos operativos que le permitían hacer frente al terrorismo, incluyendo la posibilidad de ataques terroristas que utilicen armas de destrucción masiva. También asumió, por encargo de la ONU, una misión llamada Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán y coordinó la operación marítima *Active Endeavour* (Octubre 2001) para el control del tráfico marítimo en el Mediterráneo, evitando el tráfico de armas con destino a grupos terroristas. En Irak, entrenó a las fuerzas de seguridad del país. En septiembre de 2006, la OTAN puso en marcha la Operación Medusa, en el sur de Afganistán, con el objetivo de acabar con los reductos talibanes de Kandahar, donde los insurgentes poseían una fuerte presencia.

La OTAN también coopera en la lucha contra el terrorismo con sus socios de Europa y Asia central, con los que ha definido conjuntamente un plan de acción contra el terrorismo. Constituye en definitiva otro foro internacional para facilitar la formación de coaliciones ad hoc y para propiciar la colaboración internacional. De hecho países tan poco sospechosos de colaboracionismo con USA como Rusia o Ucrania se han ofrecido a la OTAN para colaborar en la referida operación antiterrorista *Active Endeavour*.

Finalmente hemos de destacar otro aspecto importante de la lucha contra el terrorismo que ha tenido su desarrollo en el marco de la OTAN: la disponibilidad de inteligencia eficaz, que contribuya a aportar una comprensión común sobre las amenazas terroristas y medidas para hacerles frente. Por ello se ha potenciado la

puesta en común de inteligencia entre los Aliados y Socios, y se ha creado una Unidad de Inteligencia contra Amenazas Terroristas para mejorar el uso compartido de la inteligencia y los análisis sobre terrorismo. Esta Unidad recoge información a partir de las fuentes de inteligencia civiles y militares, tanto de países de la OTAN como de sus Socios, a fin de poder asesorar al Consejo del Atlántico Norte y al personal de la OTAN. También se está llevando a cabo una profunda revisión de sus estructuras de inteligencia.

4.3. Ámbito Europeo.

En cuanto al aparato institucional europeo se puede afirmar que todavía existe un evidente problema de coordinación entre sus instituciones propias, y entre éstas y las de los Estados Miembros. Por ello no es de extrañar que en la Estrategia Europea de Seguridad se refleje un importante refuerzo de la vertiente institucional creando una cadena de toma de decisiones que va desde el propio Consejo Europeo hacia el Secretario General y Alto Representante de la Unión Europea, a cuya propuesta se decide el nombramiento de un Coordinador de la lucha contra el terrorismo, directamente dependiente del anterior.

Se dan también interacciones constantes entre las actuaciones de los ministerios de Interior, Exteriores, Defensa, Justicia y Economía y Hacienda. Cada uno de ellos tiene aspectos del problema bajo sus competencias, pero ninguno de ellos puede abordar con éxito la tarea por sí sólo. La coordinación de las actuaciones de todos esos departamentos bajo una mano única constituye una necesidad de primer orden para poder actuar rápida y eficazmente. Dicha necesidad tiene además en el marco de la Unión Europea una dificultad adicional en la medida en que en todos los ámbitos mencionados hay competencias compartidas entre los Estados Miembros y la UE, sin que sea nítido el reparto de las mismas entre dichos Estados y la organización, sino más bien fruto de una dinámica de atribución competencial progresiva.

Sabemos que la cooperación europea en materia penal y en la lucha contra la delincuencia organizada internacional constituye -mientras el Tratado de Lisboa no lo "comunitarice"- el "tercer pilar" de la UE. Para institucionalizar este tercer pilar se han creado varios organismos y agencias europeas que refuercen la colaboración policial y judicial y profundicen en el conocimiento y colaboración mutua de las autoridades nacionales encargadas de la puesta en marcha de estas medidas. Estos organismos son la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), el Organismo Europeo para el refuerzo de la cooperación judicial (EUROJUST) y la Escuela Europea de Policía (CEPOL). A caballo de estas agencias y de las disposiciones normativas que las crearon y las dotaron de instrumentos legales para ser efectivas, han

surgido otra serie de instrumentos en la lucha contra la financiación de la delincuencia organizada y los grupos terroristas que se analizarán brevemente. En cualquier caso, y en cuanto a la coordinación de estos instrumentos en materia de financiación del terrorismo se refiere, el Comité sobre Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo, órgano del primer pilar creado por la Directiva 2005/60/CE, tiene un papel preponderante al que a continuación nos referimos.

4.3.1. El Comité sobre Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo.

Este Comité es responsable del impulso de la política comunitaria de prevención en cuanto al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Ha sustituido al antiguo Comité de contacto sobre blanqueo de capitales que creó la anterior Directiva 91/308/CEE, disposición derogada por la 2005/60/CE. El Comité se configura como un órgano de apoyo a la Comisión Europea en todo lo relativo al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que se rige, como todos los comités de apoyo a la Comisión, por su propio reglamento interno y por lo dispuesto en la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

4.3.2. La Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

La creación de EUROPOL fue acordada en el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992. El 3 de enero de 1994, inició su funcionamiento como Unidad de Drogas de EUROPOL (EDU), con un número limitado de operaciones en la lucha contra la droga. Pero no fue hasta el Acto del Consejo de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía, cuando se creó la EUROPOL propiamente dicha. Sin embargo, la mencionada oficina no inició sus actividades hasta el 1 de julio de 1999 con la finalidad de explotar a nivel europeo la información sobre determinado tipo de actividades delictivas. Su sede está en La Haya, en los Países Bajos, y su personal incluye a representantes de organismos nacionales relacionados con la Justicia: policía, aduanas, servicios de inmigración, etc. El Consejo de administración de EUROPOL consta de un representante de cada país de la UE.

El objetivo de EUROPOL es ayudar a los Estados miembros de la UE a cooperar estrecha y eficazmente a fin de prevenir y combatir la delincuencia internacional organizada, en particular en los siguientes campos: el tráfico de drogas; las redes de inmigración; el tráfico de vehículos; la trata de seres humanos y la pornografía infantil; la falsificación de dinero y otros medios de pago; el tráfico de sustancias radiactivas y nucleares; el blanqueo de capitales y el terrorismo.

EUROPOL apoya a los Estados miembros facilitando el intercambio de información entre ellos, proporcionando análisis operativos y ofreciendo apoyo a las operaciones de los Estados miembros. También aporta experiencia y apoyo técnico para investigaciones y operaciones realizadas en la UE, bajo la supervisión y la responsabilidad jurídica de las autoridades nacionales y elabora informes estratégicos y análisis de la delincuencia a partir de informaciones facilitadas por los Estados miembros o procedentes de otras fuentes. Tiene asimismo capacidad para proponer a los Estados miembros el inicio de investigaciones concretas y de que sus miembros participen dentro de los Equipos Conjuntos de Investigación en el marco de una actuación policial concreta, si bien sin poder ejercer directamente actividades coercitivas. Creada en un principio como una Oficina dependiente del Consejo Europeo, está prevista en 2010 su conversión a agencia y su dependencia de la Comisión.

EUROPOL no está concebida como un cuerpo de policía en sentido tradicional (no tiene poderes ejecutivos como los servicios de policía de los Estados miembros: no puede detener a individuos, realizar escuchas telefónicas ni registrar domicilios...), sino que es una oficina de policía criminal intergubernamental cuya actuación está dirigida a promover una cooperación policial eficaz entre los Estados miembros por medio del intercambio y análisis de información y la coordinación de operaciones entre éstos.

Otra de las tareas de EUROPOL consiste en mantener un sistema automatizado de almacenamiento, acceso y análisis de datos de interés. El Sistema Informático de EUROPOL (TECS) consta de tres componentes principales: un sistema de índice, un sistema de información (EUROPOL Information System –EIS–) y un sistema de análisis (EUROPOL Analysis System –OASIS–). Además, un órgano conjunto de supervisión, que consta de dos expertos en protección de los datos de cada país de la UE, garantiza el uso adecuado de todos los datos personales en manos de EUROPOL.

Básicamente, EUROPOL se estructura en:

- Un Departamento de Delitos Graves, con diversas unidades por tipologías delictivas más una unidad de análisis especializada en el manejo de herramientas analíticas. Dentro de este Departamento se encuentran los Ficheros de Análisis con personal e información sobre delitos concretos.
- Las Oficinas de Enlace de cada Estado Miembro de la Unión Europea, así como otras de terceros Estados y agencias con acuerdos firmados con EUROPOL.

- Dos Departamentos de carácter auxiliar: el de Gestión de la Información y Tecnología y el de Administración Corporativa (personal, legislación, finanzas, etc.).
- Además de lo anterior, cada Estado Miembro dispone de una Unidad Nacional de EUROPOL (UNE), que canaliza todas las comunicaciones entre las fuerzas de seguridad nacionales y EUROPOL.

Las UNEs son un punto de contacto único en cada uno de los Estados miembros. Cada Estado miembro designa una UNE, como único órgano de enlace entre EUROPOL y los servicios nacionales competentes. Cada Unidad Nacional se ocupa de proporcionar a EUROPOL la información y los datos necesarios para cumplir su misión y, en particular, garantizar la alimentación de su sistema de información. También se encarga de responder y enviar solicitudes de información a EUROPOL y de difundir a los servicios competentes la información suministrada por ella.

De esta manera, el trabajo de esta futura agencia de la comisión europea se refleja en una serie de actividades:

- La canalización de comunicaciones (información, solicitudes de cooperación, etc.) entre fuerzas de seguridad de la UE, así como con otros países.
- El seguimiento de las problemáticas criminales y la elaboración de informes de inteligencia operativa y estratégica, labor realizada fundamentalmente por el Departamento de Delitos Graves.
- La celebración de reuniones multiagencias sobre problemáticas concretas.
- La coordinación de actuaciones en diversos países. En este sentido, puede tener un papel relevante en el funcionamiento de Equipos Conjuntos de Investigación y en la cooperación con EUROJUST.

Los cuerpos de policía de los distintos países europeos se relacionan con EUROPOL de formas muy variadas, desde meras solicitudes de información hasta propuestas de operaciones o de reuniones. También realizan solicitudes de entregas controladas, peticiones de vigilancias sobre sospechosos que viajen a algún Estado Miembro de la UE, etc. En cada investigación concreta estos cuerpos de policía valoran la necesidad o conveniencia de recurrir a EUROPOL. La comunicación de las policías nacionales con EUROPOL se realiza siempre a través de la referida Unidad Nacional de EUROPOL (UNE).

EUROPOL es responsable ante el Consejo de Justicia e Interior, es decir, ante los Ministros de Justicia e Interior de todos los países de la UE. La Unidad de Terrorismo, integrada en el Departamento de Delitos Graves, es la encargada de coordinar los esfuerzos de la lucha contra el terrorismo, circunscribiéndose en cualquier caso al mandato de EUROPOL.

4.3.3. EUROJUST (Organismo europeo para el refuerzo de la cooperación judicial).

EUROJUST es un nuevo órgano de la Unión Europea, creado por la Decisión 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002¹²⁰, modificada por la Decisión 2003/659/JAI, de 18 de junio de 2003¹²¹. Su función consiste en intensificar la eficacia de las autoridades competentes de los Estados miembros en la lucha contra las formas graves de delincuencia organizada y transnacional. EUROJUST facilita una adecuada coordinación respecto a las investigaciones y actuaciones judiciales, a la vez que brinda apoyo a los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones. Tuvo su sede provisional en Bruselas y se trasladó a La Haya en diciembre de 2002.

EUROJUST cumple un cometido específico en tanto que nuevo órgano permanente en el espacio judicial europeo, mejorando y fomentando la cooperación entre las autoridades competentes europeas en materia de justicia penal. Por consiguiente, EUROJUST mantiene una comunicación privilegiada con el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y otras instituciones europeas. También firmó un acuerdo de estrecha colaboración con EUROPOL en junio de 2004.

El Colegio de EUROJUST está compuesto por 27 miembros nacionales nombrados por cada Estado miembro de la UE, con la condición de fiscal o juez y con una experiencia y una trayectoria acreditadas. Algunos miembros nacionales cuentan con el apoyo de asistentes y suplentes.

4.3.4. Otros instrumentos: Escuela Europea de Policía (CEPOL), Convenio de Prüm, Centro de Situación SITCEN y Proyecto FIUNET.

a) Escuela Europea de Policía (CEPOL).

La CEPOL fue creada por Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000. Tiene por objetivo contribuir a la formación de oficiales de policía de rango superior,

¹²⁰ DO n° L 63, de 6.3.2002.

¹²¹ DO n° L 245, de 29.9.2003.

perfeccionando y reforzando la cooperación entre los institutos y organismos nacionales. La CEPOL pretende asimismo impulsar y desarrollar un planteamiento integrado de la UE frente a los problemas transfronterizos a que se enfrentan sus Estados miembros en materia de prevención y lucha contra la delincuencia y mantenimiento del orden y la seguridad públicos.

b) El Convenio de Prüm.

El 27 de mayo de 2005 España firmó la adhesión al denominado Schengen III, Tratado entre Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Austria, hecho en Prüm, relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal.

Por lo que aquí interesa, este Tratado refuerza la cooperación de estos siete países europeos frente al terrorismo, para lograr el máximo grado posible de cooperación, en particular mediante un mejor intercambio de información. Recoge en su capítulo tercero medidas específicas para la prevención de atentados terroristas al amparo de la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de 13 de junio sobre la lucha contra el terrorismo. Obviamente, ofrece la posibilidad de participar en tal cooperación a todos los demás Estados miembros de la Unión Europea.

c) El Centro de Situación SITCEN.

Después de la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo del Consejo Europeo en su sesión de 25 de marzo de 2004, el Secretario General y Alto Representante para la Política Exterior de Seguridad Común consideró conveniente mejorar la capacidad de obtener y analizar todo tipo de informaciones sobre la amenaza terrorista encomendando esta misión al Centro de Situación (SITCEN), en cuyo seno trabajan varios Servicios de Inteligencia. El SITCEN se integra en el seno de la Secretaría del Consejo a partir del 1 de enero de 2005, facilitando evaluaciones estratégicas de las amenazas a partir de la información recibida por parte de los servicios nacionales competentes y de EUROPOL.

d) El Proyecto FIUNET.

El Proyecto FIU Net (Red de intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera de la Unión Europea) surgió en junio de 2000 por iniciativa del Ministerio de Justicia holandés y las Unidades de Inteligencia Financiera (FIUs) de Holanda, Reino Unido y Bélgica, y tiene como objetivo el establecimiento de unos canales de comunicación adecuados y seguros entre las Unidades de Inteligencia Financiera de los estados miembros que permitan intercambiar información sobre blanqueo de forma multilateral y automática.

Las FIUs de Bélgica, Luxemburgo, Francia, Italia, Holanda, Suecia y el Reino Unido crearon un Consorcio para promover el desarrollo del Proyecto. En marzo de 2002 las FIUs de Bélgica y España se adhirieron al Proyecto.

El intercambio de información entre FIUs de los Estados miembros fue ratificado por la Decisión del Consejo de 17 de octubre de 2000 sobre cooperación entre FIUs de los Estados miembros en materia de intercambio de información. Dicho documento recoge la decisión de los quince sobre cooperación e intercambio de información entre las Unidades de Inteligencia Financiera, relativa a operaciones relacionadas con el blanqueo de capitales y las personas físicas y jurídicas implicadas en las mismas. Desarrolla los preceptos básicos en los que deben basarse dichos intercambios y la utilización que debe darse a la información intercambiada. Finalmente contempla las medidas de seguridad y protección a observar, así como los requisitos que deben contener los canales de comunicación empleados.

En la actualidad son miembros operativos las Unidades de Inteligencia Financiera de Alemania, Bélgica, España, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y Reino Unido.

4.4. Ámbito interno español.

España participa, como miembro de la UE, en distintas iniciativas y reuniones en relación a la prevención del blanqueo de capitales y la lucha contra la financiación del terrorismo. Entre ellas merece la pena destacar nuestra participación en Grupos como COTER y RELEX-Sanciones, para dar seguimiento de las cuestiones relacionadas con las sanciones financieras internacionales (congelación de los activos terroristas, remisión de información a la UE sobre los sujetos que han sido congelados en las entidades de crédito, seguimiento de contactos bilaterales en cuestiones dirigidas a luchar contra el terrorismo, etc).

La Dirección General del Tesoro y Política Financiera es la autoridad nacional competente en materia de sanciones financieras internacionales, siendo la responsable del cumplimiento de las siguientes funciones:

- Comunicar a la Comisión las congelaciones de fondos que se realizan en España.
- Determinar, a solicitud de interesado, exenciones a las congelaciones de fondos por las causas tasadas en los Reglamentos (necesidad para sufragar gastos básicos, honorarios profesionales, etc.).

- Gestionar las consultas de las entidades en caso de homonimia: cuando una entidad detecta que el nombre de un cliente suyo coincide con el de alguna persona sometida a medidas de congelación, pueden realizarse a petición de la entidad y sin perjuicio de la inmediata congelación de los fondos, las gestiones necesarias a fin de verificar si la identidad de la persona en cuestión coincide o no con la de la persona sujeta a medidas de congelación.

Asimismo, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera ostenta la representación de España en el ya mencionado Comité de Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo. Fue precisamente en el seno de este Comité donde se llevó a cabo la elaboración y aprobación de la Directiva 2006/70/CE de 1 de agosto por la que se establecen las disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Como órganos interministeriales creados “ad hoc” para velar por el cumplimiento de las disposiciones relativas al blanqueo de capitales y financiación del terrorismo tenemos el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEBLAC) y la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo. En cuanto a la persecución de las infracciones cometidas en estas materias el Ministerio de Interior organiza su funcionamiento en esta materia en la forma que veremos posteriormente.

4.4.1. El SEPBLAC y la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.

En 1993 se crea el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), como una evolución y puesta al día del anterior Servicio Ejecutivo de la Comisión de Vigilancia de las Infracciones de Control de Cambios que fue creado por Real Decreto 2391/1980, de 10 de octubre, como órgano de trabajo de dicha Comisión y adscrito al Banco de España. Este último servicio tenía como funciones la investigación de las contravenciones al régimen jurídico de control de cambios (delitos monetarios e infracciones administrativas) y el apoyo a las Autoridades Judiciales (Juzgado Central número tres de la Audiencia Nacional) y Administrativas (Dirección General de Transacciones Exteriores y Banco de España).

La Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, ampliaba las competencias de la Comisión de Vigilancia de las Infracciones de Control de Cambios a la prevención del blanqueo de capita-

les relacionado con el tráfico de drogas, terrorismo y delincuencia organizada, pasando a denominarse Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, y siendo presidida por el Secretario de Estado de Economía, el cual realiza sus funciones con el apoyo del Servicio Ejecutivo y de la Secretaría. El Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, se constituye en la Unidad de Inteligencia Financiera de España, con una participación cada vez más relevante en actividades nacionales e internacionales de prevención y lucha contra el blanqueo de capitales, utilizando las siglas SEPBLAC.

Conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 15 de la Ley 19/1993, las funciones del Servicio Ejecutivo son:

1. Prestar auxilio a los órganos judiciales, al Ministerio Fiscal, a la Policía Judicial y a los órganos administrativos competentes.
2. Elevar a dichos órganos e instituciones aquellas actuaciones de las que se deriven indicios racionales de delito o, en su caso, infracción administrativa.
3. Recibir las comunicaciones e informaciones que están obligados a remitir los sujetos obligados, en cuanto a hechos y operaciones respecto a los que exista indicio o certeza de que están relacionados con el blanqueo de capitales, comunicadas por iniciativa de éstos o a requerimiento del Servicio Ejecutivo.
4. Analizar la información recibida y darle el cauce que en cada caso proceda.
5. Ejecutar las órdenes y seguir las orientaciones dictadas por la Comisión, así como elevarle los informes que solicite.
6. Supervisar la idoneidad de los procedimientos y órganos de control interno y de comunicación establecidos por los sujetos obligados en materia de blanqueo de capitales, y proponer, en su caso, las medidas correctoras correspondientes.
7. Prestar la asistencia necesaria a la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo para el adecuado ejercicio y desarrollo de sus funciones, ejecutar sus órdenes y orientaciones y velar por la aplicación de lo dispuesto en la ley reguladora de dicha Comisión de acuerdo con las instrucciones que reciba de ella.

8. Las demás previstas en la Ley 19/1993 o que le atribuyan las disposiciones legales vigentes.

Además de las anteriores, también ejerce las competencias a que se refiere el artículo 12 de la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre el régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales¹²².

Como ya vimos en su momento, más específicamente vinculada al movimiento de capitales con destino a la financiación de actividades terroristas, en el año 2003 se crea la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo (CVAFT) que tiene su origen en la Ley 12/2003, de 21 de mayo, de Prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo y la Ley Orgánica 4/2003 de 21 de mayo que la complementa. En consecuencia, la CVAFT dirige e impulsa de las actividades de prevención de la utilización del sistema financiero para la comisión de delitos y, concretamente, de acciones terroristas, explotando toda la información referida al terrorismo que se reciba del sistema financiero y otros sectores obligados, y sirve como cauce de colaboración en esta materia entre las Administraciones públicas y las entidades financieras, así como auxilio a los órganos judiciales, al Ministerio Fiscal y a la Policía Judicial. De esta forma, la CVAFT tiene acceso a la información proporcionada por las Administraciones tributarias, las entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y los demás órganos y organismos con competencias supervisoras en materia financiera, los cuales tienen la obligación de ceder los datos de carácter personal y la información que hubieran obtenido en el ejercicio de sus funciones a la Comisión de Vigilancia.

La Comisión está adscrita al Ministerio del Interior y presidida por el Secretario de Estado de Seguridad. El SEPBLAC es su principal órgano de apoyo siendo el Director de este último organismo el Secretario de la Comisión. El cumplimiento de las obligaciones de remisión de información a la Comisión por parte de las administraciones públicas y entidades privadas obligadas a colaborar, se debe hacer a través del Servicio Ejecutivo.

En cuanto a instrumentos operativos en la lucha contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales, en el mes de julio de 2005 entró en funciona-

¹²² Artículo 12.1 Ley 19/2003, de 4 de julio: Procedimiento sancionador. Los órganos competentes de las Administraciones públicas, así como los dependientes de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias llevarán a cabo, a petición del órgano instructor o por propia iniciativa, las actuaciones de investigación que resulten adecuadas para el esclarecimiento de los hechos que pudieren ser constitutivos de las infracciones tipificadas en esta ley.

miento el sistema de Comunicaciones Telemáticas que facilita el intercambio telemático de información entre el SEPBLAC y las entidades de crédito. El sistema permite la automatización de los procesos de envío y recepción de las Comunicaciones de Operativa Sospechosa y Solicitudes de Información, así como los procesos de carga o almacenamiento de los datos intercambiados en las bases de datos del SEPBLAC.

Tanto CVAFT, como especialmente el SEPBLAC, tienen una relación intensa con el resto de organismos internacionales dedicados a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. España es miembro del GAFI desde 1994. El SEPBLAC como Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) es miembro del Grupo Egmont desde su constitución en 1995. También España es país observador de GAFISUD, Grupo Regional del GAFI de Sudamérica, siendo el principal impulsor de este Grupo Regional, creado en diciembre de 2000. Es asimismo país observador de GAFIC, Grupo Regional del GAFI para Centroamérica y el Caribe, desde 1999 y desde marzo de 2002 se incorporó al Proyecto FIUNET, para el intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera constituido, como ya vimos, por iniciativa de algunos estados miembros de la Unión Europea en junio de 2000.

4.4.2. Organización del Ministerio del Interior. Organismos relacionados con la lucha contraterrorista: CNCA, CEMU, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía.

El Ministerio del Interior es competente, según la legislación vigente, en la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana. Para ello debe promover las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes. Para ello la ley le asigna el mando superior, la dirección y la coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).

La última reestructuración de los distintos departamentos ministeriales se hizo por Real Decreto 438/2008, de 14 de abril. De conformidad al mismo, el Ministerio del Interior se estructura en dos órganos superiores, la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría del Interior. Es dentro del ámbito de la primera de donde cuelga el principal órgano directivo de carácter operativo relacionado con la lucha contra el terrorismo, es decir, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, del que dependen orgánicamente las FCSE.

Sin embargo el Gobierno español creó hace algunos años, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de Mayo de 2004, el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), buscando un órgano capaz de coordinar toda la comunidad de inteligencia nacional de forma que se diese un tratamiento integrado a toda la información estratégica relativa al terrorismo, tanto en su proyección nacional como internacional. El CNCA se encuentra inspirado en otros centros análogos en Europa y en el Mundo como el Centro Conjunto de Análisis del Terrorismo británico ("Joint Terrorism Analysis Centre" -JTAC-) o el Centro Nacional Antiterrorista estadounidense ("National Counter-Terrorism Centre" – NCTC-).

Este órgano, complementario al de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no asume las misiones operativas propias de éstas, sino que trata de potenciar la estructura de lucha contra el terrorismo ya existente y mejorarla con un centro de información y análisis, con funciones de inteligencia, información y coordinación.

La creación del CNCA se integra en el desarrollo y puesta en práctica de un Conjunto de medidas contra el Terrorismo que permitan impulsar la estrategia del Gobierno en su actuación frente a todas las formas de terrorismo, sea cual sea su origen. Por eso su estructura es profesional, no política, y depende orgánicamente del Ministro del Interior mientras que funcionalmente lo hace del Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU).

Este CEMU se creaba por Orden INT/1251/2004 de 7 de mayo, dependiendo directamente del Ministro del Interior, con el fin de reforzar la dirección coordinada de las competencias sobre las FCSE previstas por la Ley. Presidido por el Secretario de Estado de Seguridad, son miembros permanentes el Subsecretario de Interior, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, el Director del Gabinete del Ministro y los titulares de las Direcciones Adjuntas Operativas de la Policía y de la Guardia Civil, actuando como Secretario el Director del Gabinete de Coordinación de la Secretaría de Estado de Seguridad. Entre sus objetivos están la creación de unidades conjuntas sobre inteligencia y terrorismo o la gestión de bases de datos comunes y de acceso compartido para las FCSE. Sus reuniones son secretas y se aplica para ellas lo dispuesto en la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales y normativa de desarrollo.

Siguiendo con el CNCA sus fuentes de información provienen tanto de los Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) como del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), de las Policías Autonómicas y de distintas organizaciones y agencias internacionales en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.

A partir de la información recabada por tales medios, y una vez analizada, los especialistas del CNCA elaboran informes en los que se evalúan los riesgos de la amenaza terrorista y se fijan los mecanismos de coordinación de las respectivas unidades operativas. El CNCA tiene un enlace estable y permanente con centros homólogos en numerosos países como Estados Unidos, Rusia, Alemania, Reino Unido, Francia, Austria, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Cabo Verde, Arabia Saudí, Jordania, Israel, Pakistán o Indonesia, por citar algunos ejemplos. Además tiene relación permanente con otras agencias policiales como EUROPOL e INTERPOL.

También en el seno del CNCA se ha creado un instrumento informático llamado Sistema de Coordinación de Operaciones Antiterroristas (SICOA) con el objetivo de realizar un seguimiento permanente de las distintas investigaciones desarrolladas por las FCSE y el CNI. Con ello se permite, básicamente, coordinar las distintas actuaciones policiales y de inteligencia, evitando duplicidades y señalando caminos de coordinación siempre que sean posibles.

En general los problemas asociados a la financiación del terrorismo se abordan como un aspecto específico de la lucha global contra el fenómeno terrorista, tanto desde el punto de vista de la financiación de los elementos terroristas como de sus actividades criminales.

Evidentemente, tanto en el seno del Cuerpo Nacional de Policía como en el de la Guardia Civil existen sus respectivos servicios de información encargados de la lucha contra el terrorismo como una Policía Judicial especializada. En las últimas décadas la importancia de estas unidades, y los medios humanos y materiales con lo que cuenta, se ha multiplicado exponencialmente por constituir esta materia una de las principales prioridades de todos los Gobiernos democráticos habidos en España desde la transición.

CAPÍTULO 5

EL CASO NORTEAMERICANO. SUS NORMAS CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO. EFECTOS FUERA DE SUS FRONTERAS TERRITORIALES.

Los autores de la presente obra hemos creído conveniente dedicar un capítulo específico al caso norteamericano por su importancia y por haber servido de punto de partida a otros muchos países a la hora de positivizar sus normas en la lucha contra el terrorismo y su financiación.

Decíamos al principio que los atentados del 11-S en EEUU supusieron un punto de inflexión en la lucha contra el terrorismo que desencadenó una cascada de normas legales tanto en si interior como fuera de sus fronteras. También se puso en entredicho la competencia de los servicios de seguridad estadounidenses, en especial de sus servicios de Inteligencia. Estas críticas hicieron que se creara la *National Commission on Terrorists Attacks Upon the United States*¹²³, más conocida como Comisión del 11 de Septiembre. Esta no se creó hasta finales de 2002, y se ocupó de investigar las causas que provocaron esos ataques¹²⁴. La comisión confeccionó un catálogo de causas, así como una serie de medidas preventivas para evitar nuevos ataques, presentando sus resultados el 22 de julio de 2004¹²⁵.

Durante 10 meses de investigación se revisaron más de 500.000 páginas de documentos y se hicieron más de 300 entrevistas. La mayor parte de los informes apuntaban la necesidad de un cambio¹²⁶. La aceptación sin críticas de las recomendaciones de la Comisión del 11-S ha oscurecido las falsificaciones intencionadas que la inteligencia estratégica tenía sobre la amenaza de Al Qaeda con anterioridad a los atentados. Las falsedades utilizadas confundieron al público sobre el papel de la inteligencia en el terrorismo, y ayudaron a apoyar una reorganización que hizo más daño que ayuda en la reforma de la inteligencia sobre el terrorismo¹²⁷.

Se ha comprobado que las amenazas que la Comunidad de Inteligencia lanzó sobre Bin Laden fueron suficientemente conocidas por los consumidores de inte-

¹²³ Esta Comisión fue creada por un estatuto federal. Ver *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003*, Pub. L. N° 107-306, §§ 601-611, 116 Stat. 2408 (2002).

¹²⁴ HASTEDT G., *Foreign Policy by Commission: Reforming the Intelligence Community*, Intelligence and National Security, Vol. 22, n° 4, August 2007, pgs. 443-472.

¹²⁵ <http://www.gpoaccess.gov/911> y <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/2004/09/20040908-5.html>

¹²⁶ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, International Security, vol. 29, No. 4, Spring 2005, pgs. 78-100.

¹²⁷ PILLAR P., *Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic Intelligence*, Intelligence and National Security, Vol. 21, n° 6, December 2006, pgs. 1022-1044.

ligencia y los políticos que tenían que tomar las decisiones¹²⁸. En Estados Unidos (como en España y otros países del mundo) ha habido una gran concentración de recursos en la lucha contra el terrorismo, a expensas de otros problemas de seguridad, lo que denota una mala gestión, especialmente durante la época del presidente George W. Bush¹²⁹.

Al no ser el terrorismo¹³⁰ una prioridad nacional para ninguna de las agencias de inteligencia norteamericanas antes del 11-S, sus productos en este ámbito eran insuficientes, pobres e inadecuados¹³¹. Aunque el Consejo Nacional de Seguridad consideraba que la lucha contra la financiación del terrorismo era un aspecto importante para el desmantelamiento de Al Qaeda, otras agencias no lo tuvieron tan claro. La falta de un mecanismo de inter-agencias y de un responsable en este ámbito, hizo que este aspecto se trabajara por una miríada de agencias, aunque cada una trabajando independientemente.

Los terroristas del 11-S utilizaron instituciones financieras tanto de Estados Unidos como fuera de ellos para usar, mover y devolver su dinero. Depositaron dinero en cuentas norteamericanas, en un primer momento mediante transferencias recibidas, y luego mediante dinero en efectivo llegado desde fuera del país. Recibieron fondos procedentes de Alemania y de Emiratos Árabes, y también accedieron desde Estados Unidos a otros fondos con tarjetas de crédito. El coste total del atentado del 11-S se sitúa entre 350.000 y 500.000 \$, de los que aproximadamente 300.000 \$ pasaron por las cuentas bancarias norteamericanas, que pertenecían a los 19 terroristas. De todo este dinero, los terroristas devolvieron aproximadamente 26.000 \$ a un colaborador de Emiratos Árabes en los días previos al atentado¹³².

En Estados Unidos los terroristas gastaron dinero en metálico para los cursos de vuelo, viajes, alojamiento, comidas, coches y seguros de automóviles. Ni los terroristas ni sus colaboradores eran expertos en el sistema financiero internacional, y tampoco se ha demostrado que Al Qaeda fuera financiada ni por los beneficios del mercado de la droga, ni de piedras preciosas, ni que tampoco fuera finan-

¹²⁸ Por ejemplo el Asesor de Seguridad Nacional y el Presidente.

¹²⁹ GLENNY M., *McMafia*, Destino 2008, p. XIX.

¹³⁰ El término de *financiación del terrorismo* se utiliza para dos tipos de actividad: Financiación de células terroristas operativas, que consiste en conseguir los fondos que estas células necesitan para vivir, planear y realizar sus actos terroristas y recaudación de fondos que necesitan para su financiación los grupos terrorista. Ver National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, pág. 52.

¹³¹ GIRALDO J., y TRINKUNAS H., *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford University Press, 2007, pág. 283.

¹³² Al Qaeda financió de tres formas básicas: transferencias bancarias desde fuera de Estados Unidos; transporte físico de dinero o de cheques de viaje a Estados Unidos y accediendo a fondos de instituciones internacionales mediante el uso de tarjetas de crédito.

ciado por un gobierno extranjero¹³³. Tampoco el país ha sido una fuente de financiación de Al Qaeda, aunque algunos se hayan servido de él y sus aliados, desconociéndose hasta el momento el origen del dinero utilizado para el 11-S, aunque esta cuestión carece de importancia¹³⁴. En cualquier caso, los Estados Unidos juega un papel activo en la lucha internacional contra la financiación del terrorismo, desde distintos puntos de vista:

- Desarrollando e implementando estándares internacionales, que posteriormente lidera.
- Dirigiendo actividades de inteligencia en diferentes agencias policiales, con el objeto de dismantelar el flujo de financiación terrorista en el extranjero, recogiendo y compartiendo inteligencia con otros países.
- Suministrando asistencia técnica y de formación a países vulnerables para que se reafirmen regímenes seguros contra el terrorismo y su financiación¹³⁵.

5.1. Los Servicios de Inteligencia.

Los Servicios de Inteligencia norteamericanos son una compleja y extensa estructura, a cuyo frente se encuentra el *Director of National Intelligence*, Director Nacional de Inteligencia (DNI)¹³⁶, que actualmente es también el director de la CIA y cuya misión es integrar la inteligencia exterior, nacional y militar para defender tanto los intereses nacionales como los exteriores de Estados Unidos.

Su estructura es compleja y está formada por un órgano de supervisión y prospección, el *Foreign Intelligence Advisory Board* (FIAB); un órgano de asesoramiento, *National Security Council* (NSC); otro de gestión de crisis y seguridad, *Homeland Security Department*, (HSD); las agencias de inteligencia y los centros antiterroristas¹³⁷.

¹³³ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, pgs. 3-4.

¹³⁴ *9/11 Commission Report*. W.W. Norton & Company. New York London, pág. 144.

¹³⁵ Terrorist Financing. Agencies Can Improve Efforts to Deliver Counter-Terrorism-Financing Training and Technical Assistance Abroad. GAO-06-632T, April, 6, 2006, pgs. 1-2.

¹³⁶ Cargo creado por una de las recomendaciones de la Comisión de Investigación del 11-S: Se ocupa de asesorar al Presidente, al Consejo Nacional de Seguridad y al *Homeland Security Council* en temas de inteligencia, además de liderar las 16 agencias de la Comunidad de Inteligencia. También está al frente de la Comunidad de Inteligencia y supervisa y dirige el Programa Nacional de Inteligencia.

¹³⁷ FERNANDEZ A., *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*, OPEX, documento de trabajo 3/2006, pág. 38.

a) Antes del 11-S.

Con anterioridad al 11-S, la información no se compartía, o inadvertidamente o por malos entendidos legales, estando perdida en departamentos y agencias separadas que se repartían los asuntos interiores y exteriores. El análisis de la inteligencia no se hacía desde una perspectiva común y las agencias se parecían a un hospital, en el que cada uno de los especialistas ordenaba una prueba, buscaba síntomas y prescribía medicamentos individualmente. Se había perdido la idea del trabajo en equipo.

Se perdió la dirección de las operaciones transnacionales, que se hubiera conseguido mantener en caso de que hubiera existido misiones establecidas y separadas entre las agencias encargadas de la inteligencia interior y exterior, lo que hubiera contribuido a tener una información compartida.

El FBI recogía inteligencia de un importante número de organizaciones dentro de Estados Unidos sospechosas de recaudar fondos para Al Qaeda y otros grupos terroristas. Los agentes de calle de sus oficinas regionales, *field offices*, fuertemente motivados, pero excesivamente burocratizados, y pensando que entraban en conflicto con la *Foreign Intelligence Surveillance Act*, FISA¹³⁸, no desarrollaron un sistema eficiente de recogida de información en este ámbito.

Recogían continuamente información con pocas esperanzas de que pudiera contribuir a esclarecer una investigación criminal o un desmantelamiento de algún grupo criminal. El FBI no podía materializar estas investigaciones en un asunto delictivo debido a una falta de cooperación internacional, y sobre todo, debido a la separación de la inteligencia entre las agencias policiales y las agencias de inteligencia debido a la existencia de “el muro”¹³⁹. Con todos estos antecedentes, el FBI raramente podía involucrar a fiscales en sus investigaciones sobre financiación del terrorismo.

A nivel nacional, el FBI no recogía ni analizaba sistemáticamente la inteligencia de sus agentes. Faltaban unidades de investigación sobre financiación del terro-

¹³⁸ Esta ley obligaba a tener autorización judicial para intervenir las comunicaciones de sospechosos de terrorismo dentro de territorio estadounidense.

¹³⁹ El “muro” representó la falta de fluidez y de compartir información entre las agencias de inteligencia y las policiales. No fue una simple barrera, sino una serie de restricciones entre y dentro de las agencias que se levantó en los últimos 60 años, como resultado de una compleja actividad legal, política institucional y de factores personales. Este muro separaba actividades exteriores e interiores; inteligencia exterior de operaciones policiales; el FBI de la CIA; la Comunidad de Inteligencia de las agencias federales policiales, y la información sobre Seguridad Nacional de otro tipo de evidencias. Ver *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001*. Report of the US Senate select Committee on Intelligence, December 2002, pág. 363.

rismo y tampoco se invertían demasiados recursos. Esta agencia no había comprendido en su justa medida ni la naturaleza ni la extensión del problema de la financiación jihadista dentro de Estados Unidos, ni tampoco desarrolló una estrategia contra ella. No pudo proporcionar la suficiente inteligencia interior a los políticos que debían tomar decisiones sobre la financiación del terrorismo, y tampoco contribuyó a crear una política nacional de coordinación sobre este asunto.

Por su parte, la División Criminal del Departamento de Justicia no tenía un programa nacional para la persecución de los casos de financiación del terrorismo, a pesar que desde 1996 tenían muchos más poderes legales para hacerlo. El Departamento de Justicia no pudo desarrollar un programa eficiente de persecución de estos casos, porque sus fiscales desconocían las evidencias criminales que podían encontrarse en los archivos de inteligencia del FBI, entre otras razones porque no tenían acceso a ellos.

La Comunidad de Inteligencia norteamericana fracasó en conocer los métodos de Al Qaeda, su crecimiento, sus movimientos y sus provisiones de fondos, porque dedicaban pocos recursos a recoger inteligencia financiera. Pero esto es solo referente a un aspecto concreto de Al Qaeda, porque si lo consideramos en su conjunto, habrá que tener en cuenta que esta organización apareció en 1988, al final de la ocupación soviética en Afganistán, y no empezó a ser contemplada en los documentos de la Comunidad de Inteligencia hasta 1999. La dispersión y la descoordinación de agencias de inteligencia fue el origen de estos errores, pero aún resulta más incomprensible cuando ya había habido una previsión de inteligencia distribuida en 1995, que señalaba que durante los siguientes años Estados Unidos podía ser blanco de ataques terroristas¹⁴⁰. En esa misma previsión se señalaba que el atentado de 1993 al *World Trade Center*, se cometió con la intención de matar a personas, y no con intencionalidad política¹⁴¹. En resumen, la financiación de Al Qaeda era en muchos aspectos un difícil objetivo en cuanto a la obtención de inteligencia.

Tampoco la CIA llegó a comprender los aspectos operativos sobre la financiación¹⁴². Su poca experiencia en este ámbito no le ayudó a entender este problema, y la falta de una específica inteligencia sobre la financiación de Al Qaeda frustró a los políticos que tenían que decidir, y las deficiencias en inteligencia persistieron hasta el 11-S.

¹⁴⁰ Los objetivos podían ser la Casa Blanca, el Capitolio, símbolos capitalistas como *Wall Street*, redes de infraestructuras, concentraciones de personal (estadios) y aviación civil, en general.

¹⁴¹ *9/11 Commission Report*. W.W. Norton & Company. New York London, pgs. 105-353.

¹⁴² Al Qaeda ha desarrollado una "red elusiva" y una web no convencional para financiarse sus actividades. Ha demostrado su habilidad, tanto antes como después del 11-S para conseguir fondos de diversas fuentes, utilizando colaboradores financieros para mover el dinero a través de su organización por una variedad de conductos, incluyendo la hawala, los correos y las instituciones financieras. Estas fuentes son resistentes, redundantes y difíciles de detectar.

Otras áreas dentro de la Administración norteamericana presentaban los mismos problemas. La *Office of Foreign Assets Control* (OFAC), dependiente del Departamento del Tesoro, encargada de la búsqueda, destino e inmovilización de los fondos de Bin Laden, carecía de acceso a la inteligencia adecuada y además contaba con la indiferencia de muchos políticos de su departamento.

El Gobierno de Estados Unidos había reconocido la importancia de la comunidad internacional en sus esfuerzos para detener el flujo de capital a Al Qaeda. Los esfuerzos diplomáticos tuvieron éxito al persuadir a la ONU para que Bin Laden fuera sancionado económicamente, aunque estas sanciones fueran ampliamente ineficaces.

Arabia Saudita y Emiratos Árabes, necesariamente cooperadores en cualquier esfuerzo efectivo contra la financiación del terrorismo, se mostraron ambivalentes y cooperaron muy desigualmente con Estados Unidos. Los saudíes generalmente se resistían a la cooperación contra la financiación de Al Qaeda, aunque tampoco Estados Unidos tenía este asunto como prioritario en sus relaciones bilaterales con aquel país¹⁴³.

b) Después del 11-S.

Es corriente afirmar que a partir del 11-S el mundo ha cambiado, y que esta conclusión es particularmente de aplicación a los esfuerzos norteamericanos en la financiación del terrorismo. El gobierno norteamericano focalizó por primera vez sus esfuerzos concretamente en este ámbito, lo que ha hecho que Estados Unidos actualmente conozca mucho mejor los métodos en la obtención, utilización y movimiento de capitales del terrorismo.

Con el conocimiento de la naturaleza de la nueva amenaza y su carácter de urgencia, la Comunidad de Inteligencia, incluido el FBI, creó nuevos departamentos y contrató expertos en el ámbito de la financiación del terrorismo y en los movimientos clandestinos de capital. Estos nuevos departamentos comenzaron a ser dirigidos por personas experimentadas que utilizaron la inteligencia financiera para comprender las redes terroristas, destruir sus operaciones, e integrar los aspectos de la financiación contra el terrorismo en las políticas de sus respectivas agencias.

La CIA también comenzó a dedicar importantes recursos a la investigación financiera de Al Qaeda, y este esfuerzo fue liderado por expertos en este ámbito. También el resto de agencias de inteligencia comenzaron a seguir estos mismos pasos.

¹⁴³ Otros asuntos como Irak, el proceso de paz en Oriente Medio, los acuerdos económicos, el petróleo o el apoyo a los talibanes, tenían prioridades en la agenda Estados Unidos-Arabia Saudita.

Los enjuiciamientos de la financiación de los movimientos jihadistas, siempre fueron difíciles por la imposibilidad de obtener informes de otros países, y por la complejidad de los flujos de capitales de las operaciones terroristas. Pero la situación cambió. Ahora, los fiscales tienen acceso a la información de las investigaciones, y el Departamento de Justicia ha creado una unidad que coordina un ambicioso esfuerzo nacional para combatir la financiación del terrorismo.

La comunidad nacional financiera y algunas otras instituciones internacionales han suministrado tanto a las agencias policiales como de inteligencia información y cooperación. Se han creado dentro de las instituciones financieras departamentos con información sobre células terroristas, pero esto no ha dado demasiados buenos resultados, pues la habilidad de estas instituciones para detectar esta financiación parece limitada¹⁴⁴.

5.2. Los problemas de la inteligencia norteamericana.

La inteligencia norteamericana tenía, y aún tiene, algunos problemas. Antes del 11-S, de los agentes que tenía trabajando la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) en la financiación del terrorismo, muy pocos conocían los idiomas más comunes usados por los terroristas. En 2001 informó que sólo tenía cuatro lingüistas que hablaban fluidamente las lenguas habladas en Afganistán (pasthu, dari, uzbeko y turkmeno)¹⁴⁵.

En la CIA, en 2001, sólo el 20% de los graduados conocía con fluidez lenguas no latinas, y no había nadie que hablara pashtu¹⁴⁶. Tampoco había suficiente personal para analizar todo el volumen de información sobre terrorismo, pues sólo un 30% hablaba las lenguas más usadas por los terroristas¹⁴⁷.

Pero no solamente la dificultad del idioma es una barrera para obtener inteligencia, también lo es el volumen de información que diariamente se intercepta. La NSA es la agencia que más y mejor acceso tiene a las telecomunicaciones que se emiten. Un informe del Comité de Inteligencia del Senado señaló que sólo una pequeña porción de las 650 millones de conversaciones diarias interceptadas por

¹⁴⁴ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, pgs. 1-8.

¹⁴⁵ DUQUE J. La Comunidad de Inteligencia estadounidense. Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva. Nº 6, junio 2009-noviembre 2009, pgs. 37-46.

¹⁴⁶ Dialecto del mayor grupo étnico de Afganistán.

¹⁴⁷ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, International Security, vol. 29, Nº. 4, Spring 2005, pgs. 104-105.

la NSA son escuchadas por un ser humano. El resto se pierden en un proceloso mar de datos e información¹⁴⁸.

Otro serio problema se plantea en la obtención de información, que es diferente según se haga dentro o fuera del país: en el exterior se pueden violar las leyes del país en que se actúe, mientras que en el interior, todas las operaciones tienen que ser legales. En el exterior los servicios de inteligencia estadounidenses no tienen problemas en sobornar, allanar oficinas de partidos políticos, intervenir teléfonos de ministerios, diplomáticos y todos los que puedan tener una información, todo ello sin orden judicial, algo que no pueden hacer en los Estados Unidos¹⁴⁹.

A todo lo anteriormente expuesto había que añadir la existencia de “el muro”, que ya se ha explicado anteriormente.

5.3. Medias adoptadas contra el terrorismo en Estados Unidos después del 11-S.

Muy amplio ha sido el catálogo de medidas que se estableció después del 11-S, señalaremos algunas¹⁵⁰:

- La presión de Estados Unidos hizo que si en septiembre de 2001 sólo cuatro Estados habían ratificado la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo, esta cifra ascendió a 117 a finales de abril de 2004¹⁵¹ y a 132 en la actualidad¹⁵².
- Se creó el Departamento de *Homeland Security* (DHS), para compartir información entre el nivel federal por un lado y los estatales, locales y sector privado por otro, así como para detectar e identificar las amenazas terroristas. Este departamento ha ampliado su red de información a todos los estados y ciudades más importantes, y también ha unificado en una sola red, una bases de datos clasificada para acceso de los gobiernos estatales y locales. Su Secretario ha nombrado un Oficial Jefe de Inteligencia responsable para la integración de las actividades de inteligencia de todas sus agencias.

¹⁴⁸ SORRELLS N., *Taps and Terrorism: A German Approach?*, Intelligence and national Security, Vol. 23, n° 2, April 2008 pgs. 176-197.

¹⁴⁹ BETTS R., *Fixing Intelligence*, Foreign Affairs, January-February 2002, pgs. 43-50.

¹⁵⁰ DUQUE, J., *Modelo de seguridad de Estados Unidos*, Cuadernos de la Guardia Civil, n° 38, 2008, pgs. 83-95.

¹⁵¹ 2º Informe del Independent Task Force on Terrorist Financing, sponsored by the Council on Foreign Relations, 15-junio-2004, p. 9.

¹⁵² Aunque sólo se encuentra en vigor en algo más de 80 países, entre ellos España.

- Se estableció el Centro Nacional contra el terrorismo, *National Counterterrorism Center*¹⁵³ (NCTC), una multiagencia que analiza e integra todas las informaciones sobre terrorismo que supongan una amenaza contra Estados Unidos, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Apoya al Departamento de Justicia, al DHS y a otras agencias. Todos los departamentos federales que recogen inteligencia con respecto al terrorismo tienen acceso a este centro.
- Se ha creado la Interagencia de Evaluación de la Amenaza y Grupo de Coordinación, *Interagency Threat Assessment and Coordination Group* (ITACG), en el que están representados el FBI, DHS, miembros de la comunidad de inteligencia, y representantes estatales y locales.
- Se ha constituido un Centro de Exploración Terrorista, *Terrorist Screening Center*, que permite tener actualizadas las listas de terroristas y en disposición de ser ofrecidas a cualquier fuerza policial del país.
- Se han aumentado y reforzado las 101 *task forces* conjuntas de terrorismo, *Joint Terrorism Task Forces* (JTTF), en las ciudades más importantes, en las que se comparte información a nivel estatal y municipal.
- Muchos estados y grandes ciudades han establecido oficinas de intercambio de inteligencia, entre el gobierno federal y las policías locales y estatales pertenecientes a esa jurisdicción, que coordinan, analizan y comparten inteligencia criminal, información pública o terrorismo dentro de cada una de esas zonas geográficas. Estas oficinas se le conoce como *Centros de fusión (de inteligencia)*¹⁵⁴.
- El Fiscal General y el Director del FBI han establecido junto con el Director Nacional de Inteligencia, el Departamento de Seguridad Nacional del FBI. También todas las oficinas regionales del FBI se han transformado en pequeñas agencias contrterroristas.
- La Oficina de Seguridad Diplomática del Departamento de Estado ha desarrollado un programa para prevenir y descubrir todo tipo de actos de terrorismo contra ciudadanos y propiedades norteamericanas en el mundo.
- El Departamento del Tesoro ha clasificado sus redes de comunicación para poder poner a disposición de la Comunidad de Inteligencia todas las informaciones sobre financiación del terrorismo que puedan suponer una amenaza para la nación.

¹⁵³ Creado por Orden Ejecutiva 13354 de 27 de agosto de 2004.

¹⁵⁴ En marzo de 2008 había 58 de estos centros en todo el país.

- Se ha creado el Centro de Seguimiento de fondos de terroristas extranjeros, *Foreign Terrorist Assets Tracking Center*, para identificar los patrones y las prácticas de financiación del terrorismo.

5.4. La Ley Patriota norteamericana.

La *USA Patriot Act*¹⁵⁵ se convirtió en ley el 26 de octubre de 2001. Fue aprobada por el Congreso cuarenta y cinco días después del 11-S mediante un procedimiento de urgencia y por un reducido grupo de personas, sin que hubiera ni debate ni enmiendas. Amplió sustancialmente los poderes policiales del Estado con el objeto de combatir el terrorismo sin necesidad de intervención judicial, tanto dentro como fuera de Estados Unidos.

a) **Ámbito terrorista de la ley.**

La ley es un extenso documento de alrededor de 350 páginas y 10 títulos, que introduce importantes cambios en 15 leyes federales¹⁵⁶, confiriendo poderes inusuales a estructuras operativas policiales y a las agencias de inteligencia.

El principal logro de esta ley en el terreno de la lucha contra el terrorismo, ha sido la eliminación de las barreras legales que impedían el intercambio de información entre las agencias policiales y las agencias encargadas de las investigaciones en materia de terrorismo ó inteligencia¹⁵⁷. La ley aumenta los poderes de las fuerzas policiales¹⁵⁸ para:

- Interceptar las comunicaciones telefónicas: una sola orden judicial puede servir para intervenir varias líneas telefónicas.
- Obligar a las compañías de Internet a entregar las páginas visitadas y los correos de sus clientes.

¹⁵⁵ Es un acrónimo que procede de *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* (Uniendo y Fortaleciendo América mediante la Provisión de las Apropriadas Herramientas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo). Este término ha generado a su vez un slogan nacionalista equivalente a "Estados Unidos patriótico".

¹⁵⁶ Entre ellas cabe destacar: *Wiretap Statute*, *Computer Fraud and Abuse Act*, *Foreign Intelligence Surveillance Act*, *Pen Register and Trap and Trace Statute*, *Immigration and Nationality Act*, *Money Laundering Act*, *Bank Secrecy Act*, *Electronic Communications Privacy Act* de 1986 (ECPA) ó *Money Laundering Control Act* de 1986, entre otras.

¹⁵⁷ ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, 2006, p 191.

¹⁵⁸ Lo cual ha dado lugar a un interesante debate internacional, social y político sobre el posible conflicto entre leyes antiterroristas y derechos humanos que hemos procurado tratar en el capítulo 3 de esta obra.

- Utilizar registros públicos y privados (médicos, financieros, libros solicitados en las bibliotecas, etc.).
- Reducir las restricciones para acciones de inteligencia en otros países.
- Aumentar el poder de la Secretaría del Tesoro para regular el mercado financiero.
- Conceder poder discrecional a las autoridades policiales y migratorias para detener y deportar a inmigrantes, cuando se sospeche que los mismos son sospechosos de terrorismo. Se puede detener a extranjeros residentes durante 7 días y registrar sus domicilios sin orden judicial.
- Intercambiar información entre las diferentes agencias que haya sido conseguida mediante intervención de cualquier tipo¹⁵⁹.

También ha impulsado los cambios necesarios para que las agencias federales adapten sus actuaciones a las nuevas tecnologías.

Esta ley concede líneas de financiación secreta al Departamento de Justicia y al FBI para la lucha contra el terrorismo, lo que permite pagar dinero a confidentes e informadores, así como pagar los costes de las detenciones de sospechosos en el exterior.

Ha modificado la legislación fundamental en materia de terrorismo, introduciendo en la legislación federal la definición de terrorismo nacional¹⁶⁰ a través de la cual cualquier juez puede dictar órdenes de registro válidas para cualquier parte del territorio nacional. Además, el auxilio a grupos terroristas se puede llegar a aplicar a bandas callejeras, aunque no constituye delito el formar parte de estos grupos, ni la apología del terrorismo¹⁶¹.

b) Ámbito de la ley en el blanqueo de capitales.

Dentro de este ámbito, la Ley USA Patriot Act se ha considerado como la más importante en la lucha contra el blanqueo de capitales en los últimos 30 años¹⁶². En

¹⁵⁹ Con el fin de fortalecer la capacidad de fortalecer la capacidad de protección ante futuros ataques, el Congreso aprobó en 2002 *The Homeland Security Act*, y en 2004 *The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, que han impulsado considerablemente la cooperación y el intercambio de información entre las agencias.

¹⁶⁰ Sección 802.

¹⁶¹ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto. 2007, pgs. 48-51.

¹⁶² MURPHY M., *CRS Report for Congress*. Odr Code RL31208. Congressional Research Service. The Library of Congress, pág. 1.

su Título III¹⁶³ (*International Money Laundering Abatement and Financial Antiterrorism Act*) radica el núcleo principal de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo¹⁶⁴, aunque hay que tener en cuenta que las medidas contra la financiación del terrorismo fueron concebidas originariamente como estrategias globales.

La USA *Patriot Act* ha desarrollado un amplio espectro normativo con la intención de ampliar y mejorar la legislación antiblanqueo en Estados Unidos y luchar contra la financiación de la actividad terrorista, extendiendo su jurisdicción al ámbito de las instituciones financieras¹⁶⁵. También ha introducido numerosos cambios en la legislación penal incrementando, por ejemplo, las penas pecuniarias hasta alcanzar el doble del valor de la transacción ilícita.

Decíamos más arriba que, según estimaciones del FMI, el blanqueo de capitales se situaba entre el 2% y el 5% del producto bruto interno mundial, unos 600.000 millones de dólares anuales, constituyendo la principal fuente de financiación que permite que organizaciones delictivas transnacionales realizar sus operaciones en detrimento de la seguridad de los ciudadanos.

La Ley USA *Patriot Act* recoge este hecho, junto a la falta de transparencia financiera de algunas entidades, lo cual está siendo aprovechado por los terroristas para la financiación del terrorismo global y para la provisión de fondos destinados a organizar ataques terroristas.

Los terroristas subvierten los mecanismos financieros y relaciones bancarias legítimas, utilizándolos como “tapadera” para el movimiento de fondos de origen delictivo y para la financiación del delito y del terrorismo, amenazando así la seguridad de los ciudadanos y minando la integridad de las entidades financieras y de los sistemas financieros y comerciales globales de los cuales depende el crecimiento económico.

Por eso la Ley prohíbe las transacciones con fondos obtenidos ilícitamente, tanto a bancos nacionales como extranjeros¹⁶⁶, y eleva considerablemente las

¹⁶³ Se puede hacer referencia a este título como “Ley de 2001 para la Supresión Internacional del Blanqueo de capitales y de la Financiación de Actividades Terroristas”.

¹⁶⁴ Originariamente se pretendió hacer un documento específico sobre este tema, *Financial Antiterrorism Act*, pero fue rechazado y se publicó dentro de la *Patriot Act*.

¹⁶⁵ El estado se atribuye la jurisdicción penal para juzgar una actividad de blanqueo sobre cualquier cuenta corriente de cualquier estadounidense, aunque tal actividad se haya llevado a cabo en el extranjero. Esta ley permite también extender la jurisdicción de Estados Unidos sobre extranjeros e instituciones financieras extranjeras (Sec. 317), lo que genera un interesante debate sobre la posible extraterritorialidad de la ley penal estadounidense.

¹⁶⁶ Sección 318.

penas por delitos cometidos por el uso, posesión u obligaciones de divisas extranjeras, que pasan, por lo general, de dos a veinte años¹⁶⁷.

Se amplía el delito de blanqueo de capital, dándole un sentido de delito continuado cuando se hayan cometido actos conectados con esos fondos ilícitos, considerándose también ilícitas las operaciones realizadas en el territorio de Estados Unidos con fondos obtenidos de forma ilegal.

También se crea un nuevo delito específico, consistente en el envío de dinero, hacia o desde los Estados Unidos, con el fin de favorecer la comisión de cualquiera de los delitos anteriormente indicados mediante la utilización de entidades financieras no registradas ni por el Estado ni por el Departamento del Tesoro¹⁶⁸.

La Sección 311 autoriza al Secretario del Tesoro a establecer una serie de “medidas especiales”¹⁶⁹, ampliando su jurisdicción fuera de Estados Unidos, sobre las instituciones financieras extranjeras.

Por lo que respecta a cuentas de extranjeros en Estados Unidos, incluidos los bancos extranjeros, es posible acordar una medida inhibitoria y nombrar un administrador de éstas. A través de esta clase de procedimientos y obligaciones, Estados Unidos ha evitado la siempre difícil colaboración con países terceros, y ello le ha permitido asimismo atribuirse indirectamente una jurisdicción universal en materia de blanqueo de capitales.

Esta ley ha ampliado las competencias de la unidad ant blanqueo de Estados Unidos, *Financial Crimes Enforcement Network*, (FinCEN)¹⁷⁰, creada en 1990, y que ha apoyado a muchos países a establecer unidades de este tipo¹⁷¹.

Se ha modificado la *Civil Assets Forfeiture Reform Act* de 2000, para ejecutar el comiso y congelación de bienes en Estados Unidos, a la espera de una sentencia firme de la jurisdicción federal¹⁷².

¹⁶⁷ Sección 375.

¹⁶⁸ Lo que significa que la utilización de la *hawala* se ha considerado delito (Sección 373).

¹⁶⁹ Estas medidas se establecen, en cuanto se aprecie la existencia de delincuencia organizada, contra el secreto bancario y sus regulaciones, así como cuando aparezcan indicios de corrupción oficial. También estas medidas especiales pueden establecerse para la conservación de registros e informes referidos a las transacciones, pudiendo someter a los propietarios de las cuentas a investigación durante 120 días, y estando obligados a presentar determinados informes (Sección 311).

¹⁷⁰ <http://www.ustreas.gov/press/docs/monlaund.pdf>, National Money Laundering Strategy, 2002.

¹⁷¹ ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, 2006, pág. 195.

¹⁷² En la actualidad, es posible la confiscación de bienes de una persona condenada por actos terroristas.

En 2006, se divulgó que el Departamento del Tesoro había ordenado la entrega de información sobre transacciones financieras¹⁷³ a la organización *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT), con sede en Bruselas. La orden se dictó al amparo del programa *Terrorist Finance Tracking Program*, con base legal en la *Executive Order* 13224, por medio de la cual, Estados Unidos tiene el derecho de investigar los datos de SWIFT para identificar transacciones financieras sospechosas de financiación terrorista. La implicación de ocho bancos centrales europeos -además del propio BCE- en la entrega secreta de información bancaria a Washington, supone un nuevo caso de colaboración transatlántica de dudosa legalidad. La Comisión belga de protección de datos ha afirmado que SWIFT ha violado el derecho europeo y belga, y critica a esta sociedad por no haber informado a la Comisión Europea y a las autoridades belgas sobre el conflicto legal entre las obligaciones legales de Estados Unidos, de Europa y de Bélgica¹⁷⁴.

La ley prohíbe la apertura de cuentas en bancos sin presencia física en Estados Unidos (*shell Banks*)¹⁷⁵. Los bancos tienen que identificar a todos los propietarios de cuentas abiertas tanto a ciudadanos estadounidenses como a extranjeros¹⁷⁶. Las instituciones financieras tienen que vigilar a diario, según lo dispuesto en la ley, las transacciones y actividades financieras y tendrán que informar sobre cualquier actividad sospechosa, sin obligación de informar a la persona afectada, ni compensarle por los daños que puedan derivarse de ello.

5.5. La amenaza autóctona.

Nueva York continúa siendo uno de los objetivos más importantes para los terroristas en todo el mundo. Estados Unidos y sus aliados han conseguido un éxito innegable contra las capacidades operativas de los terroristas jhaidistas después del 11-S. No obstante, todavía no han conseguido bloquear sus comunicaciones, ni suprimir sus mensajes, ni evitar la determinación de los terroristas en la consecución de su finalidad asesina. La Policía Municipal de Nueva York es una de las que ha entendido que la amenaza del terrorismo islámico ha evolucionado desde el 11-S. Este atentado fue ideado, dirigido y preparado por Al Qaeda desde Afganistán por ello se llegó a pensar que el terrorismo islámico era una amenaza que venía de fuera, que procedía de más allá de nuestras fronteras.

¹⁷³ SWIFT es el órgano que centraliza y controla las transacciones interbancarias en el mundo. Los bancos centrales de Canadá, Alemania, Francia, Italia, Japón, Holanda, Reino Unido, Suecia, la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco Central Europeo son las entidades encargadas de supervisar la actividad de esta sociedad.

¹⁷⁴ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto, 2007, pgs. 12-48.

¹⁷⁵ Sección 313.

¹⁷⁶ Sección 326.

Después del 11-S los Estados Unidos capturaron, eliminaron o descubrieron a la mayoría de los líderes de Al Qaeda, destruyendo sus santuarios y sus campos de entrenamiento en Afganistán. Como consecuencia, la amenaza del núcleo duro de Al Qaeda disminuyó significativamente.

No obstante como este núcleo central de Al Qaeda y sus operativos disminuyó, su filosofía global (de la jihad), se expandió por todo el mundo de forma exponencial y radical vía Internet, websites, chats y vídeos, así como por discursos extremistas de imanes, creando una subcultura dentro de la diáspora en las comunidades musulmanas. La ola posterior al 11-S de influencias ideológicas y militancias ha conseguido una radicalización del oeste, que es lo que hemos definido como “la amenaza autóctona”.

Desde 2001, los ataques del 11-S sobresalen como una marca propia de Al Qaeda, en la que hay excepciones. Bali (2002), Casablanca (2003), Madrid (2004) y Londres (2005) son excepciones. Los individuos que dirigieron los ataques eran la mayor parte ciudadanos o residentes en los estados en los que sucedieron los hechos. De ellos sólo unos pocos habían recibido entrenamiento en los campos de Al Qaeda. Aunque Al Qaeda reivindicó cada uno de esos ataques, éstos no fueron ejecutados bajo el control central de la organización. Al contrario, fueron dirigidos por organizaciones locales inspiradas y afiliadas a Al Qaeda o por residentes / ciudadanos, que utilizaron a Al Qaeda como inspiración ideológica

El terrorista de Al Qaida comienza su desarrollo como tal en el lugar donde se produce su radicalización. Esta radicalización puede, o no, tener lugar en la misma ciudad o país que luego es utilizado como objetivo terrorista. Por ej. los suicidas del 11-S fueron radicalizados en Alemania, pero atacaron objetivos en Estados Unidos; sin embargo los terroristas de Londres se radicalizaron en el Reino Unido y atacaron objetivos en Reino Unido. El terrorismo es la última consecuencia del proceso de radicalización. En el ejemplo de la amenaza autóctona, los residentes y los ciudadanos gradualmente adoptan un extremismo religioso/político hostil contra occidente, que legitima el terrorismo como herramienta y que afecta al cambio de la sociedad.

La progresión en el proceso de radicalización consiste en buscar, encontrar, adoptar, nutrir y desarrollar este sistema de creencias hasta hacer que actúe como catalizador de un acto terrorista. Solamente a través de un profundo conocimiento y la apreciación de estos cambios en el comportamiento social, pueden las policías o los servicios de inteligencia tomar conciencia de esta amenaza. Internet, con sus cientos de extremistas websites y chats, representa la incubadora virtual de su radical conversión mientras navegan por el ciber espacio¹⁷⁷.

¹⁷⁷ SILVER M. y ARVIN B. *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York City Police Department, 2002.

La Policía de Nueva York ha sido la que a nivel municipal estadounidense, más ha desarrollado no sólo una estrategia eficaz en la lucha contra el terrorismo, sino una fuerte inversión tecnológica y humana¹⁷⁸ contra esta amenaza¹⁷⁹.

5.6. Estrategia Nacional contra la financiación del terrorismo.

La Oficina de Rendición de Cuentas estadounidense (GAO)¹⁸⁰, a petición del Congreso, estableció las siete estrategias nacionales sobre el terrorismo y la seguridad interior, a saber:

- Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (septiembre 2002).
- Estrategia Nacional para Homeland Security (julio 2002).
- Estrategia Nacional para combatir el terrorismo (febrero 2003).
- Estrategia Nacional para combatir las armas de destrucción masiva (diciembre 2002).
- Estrategia Nacional para la protección física de infraestructura críticas (febrero 2003).
- Estrategia Nacional para asegurar el ciberespacio (febrero 2003).
- Estrategia para el blanqueo de capitales (julio 2002)¹⁸¹.

Esta última estrategia contra el blanqueo de capitales, *National Money Laundering Strategy* (NMLS), ha servido como una herramienta de coordinación de las agencias federales policiales para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La estrategia se ha estado redefiniendo el 1 de febrero de cada año, desde 1999 a 2003¹⁸².

¹⁷⁸ DUQUE J., *Policía de Nueva York*, Revista Guardia Civil, nº 753, enero 2007, pgs. 40-47.

¹⁷⁹ La profunda reestructuración que sufrió la Policía de Nueva York después del 11-S hizo que surgieran las figuras del *Deputy Commissioner of Intelligence* y el *Deputy Commissioner of Counter Terrorism*, dos cargos directamente dependientes del Jefe de Policía.

¹⁸⁰ La Oficina de Rendición de Cuentas apoya al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y ayuda a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas del Gobierno Federal.

¹⁸¹ VILLALBA A., *Strategic Planning against terrorism and the Role of Intelligence*, Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, nº 3, p. 143.

¹⁸² Una ley posterior amplió esta estrategia hasta 2006 y posteriormente se sigue actualizando.

En febrero de 2004 el FBI y *US Immigration and Customs Enforcement* (ICE), pusieron en funcionamiento un Acuerdo de Entendimiento firmado en 2003 sobre investigaciones en la financiación del terrorismo.

Otra previsión de esta estrategia autoriza al Secretario del Tesoro a señalar áreas de alta intensidad para blanqueo del dinero relativo a la financiación del crimen, *High Intensity Money Laundering and Related Financial Crime Areas* (HIFCA), dentro de las que las agencias federales, estatales y locales de policía trabajan conjuntamente¹⁸³. No obstante han aparecido algunas voces críticas informando que estas *task forces* no estuvieron, en un principio, lo suficientemente preparadas de forma que las sinergias que se esperaban no se llevaron a efecto.

5.7. Instrumentos contra el terrorismo y su financiación.

Son muchas y muy variadas las agencias, normativas e instrumentos que Estados Unidos ha desarrollado para hacer frente a la amenaza terrorista y ejercer su liderazgo a escala mundial. La complejidad de las mismas es pareja con su sistema de seguridad. Intentaremos a continuación presentar un breve bosquejo de ellas:

a) Red contra la financiación del delito, *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN).

Es la unidad antiblanqueo de Estado Unidos, cuyas competencias fueron ampliadas por la Sección 361 de la *USA Patriot Act*¹⁸⁴. Esta unidad mantiene un amplio acceso gubernamental de datos, recogidos según la legislación antiblanqueo, para ser utilizada por todas las oficinas gubernamentales, además de disponer de información tanto privada como pública. También puede analizar y difundir información a las agencias federales, locales, estatales y extranjeras para poder identificar posibles actividades delictivas referidas al blanqueo de dinero. De esta forma se pueden descubrir nuevas tendencias en los métodos de blanqueo de capitales, incluidas las que puedan suponer una financiación del terrorismo.

La *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* (IRTPA) también ha reforzado la posición del FinCEN, promoviendo mejoras en la tecnología para permitir a los órganos autorizados la aplicación de la ley y las reglamentaciones financieras en el acceso a los datos FISA, e imponiendo a las instituciones financie-

¹⁸³ Investigating Money Laundering and Terrorist Financing. Federal Law Enforcement Agencies Face Continuing Coordination Challenges. GAO-04-710T, May 11, 2004, p. 4.

¹⁸⁴ Este organismo se transformó de un departamento administrativo a otro estatutario del Departamento del Tesoro, estableciéndose que su director sería nombrado por el Secretario del Tesoro.

ras obligaciones de facilitar al FinCEN determinada información¹⁸⁵. Esta unidad ha establecido un centro de comunicaciones referentes a los delitos financieros, que suministra a las agencias policiales y de inteligencia información relativa a las investigaciones y operaciones encubiertas¹⁸⁶. También coopera en la recogida de inteligencia referida al funcionamiento de las formas de transacciones a través del sistema *hawala*, del que más adelante nos ocuparemos.

En el 2º Informe del Independent Task Force on Terrorist Financing¹⁸⁷, se recomendó reforzar y ampliar las capacidades del FinCEN como unidad de inteligencia financiera, pidiendo a la Administración la ampliación de su presupuesto, personal y autoridad para que hiciera posible estos nuevos papeles.

b) Operation Green Quest.

Es una interagencia financiera, creada por el Departamento del Tesoro el 25 de octubre de 2001, que se ocupa de la vigilancia y la prohibición de las fuentes de financiación del terrorismo. Liderada por el Servicio de Aduanas, incluye al IRS, Servicio Secreto, ATF, OFA, FinCEN, Servicio Postal, Servicio Naval Criminal y fiscales federales del Departamento de Justicia¹⁸⁸. Procura que ninguna agencia duplique o entre en conflicto con otras que ya tengan en marcha alguna investigación en este terreno¹⁸⁹. Tiene un importante componente internacional, conferido por los 26 agregados en el extranjero del Servicio de Aduanas. Además proporciona formación y asistencia a los gobiernos extranjeros. En enero de 2003 el Servicio de Aduanas amplió esta interagencia a 300 agentes y analistas que trabajan exclusivamente en este ámbito.

c) Oficina de Control de Activos Extranjeros, *Office of Foreign Assets Control (OFAC)*.

Desarrolla sus actividades en el ámbito del bloqueo de bienes de terroristas. Administra y hace cumplir las sanciones económicas y comerciales de Estados Unidos, sobre la base de la política exterior y de seguridad nacional, contra objetivos situados en países extranjeros, terroristas, narcotraficantes internacionales y delincuencia relacionada con la proliferación de armas de destrucción masivas. En su informe de 2004 informó que se habían bloqueado casi 10 millones de dólares en bienes pertenecientes a siete organizaciones terroristas, además de haber conge-

¹⁸⁵ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto. 2007, p. 47.

¹⁸⁶ Sección 361.

¹⁸⁷ De 15 de junio de 2004, p. 42.

¹⁸⁸ El FBI rechazó participar en esta interagencia por problemas políticos.

¹⁸⁹ Su operación más espectacular la llevó a cabo el 20 de marzo de 2002 en una serie de registros llevados a en 19 entidades sin fines de lucro conocida como Fundación SAAR. No hubo detenciones, pues no se encontraron pruebas incriminatorias, por lo que los materiales confiscados tuvieron que ser devueltos.

lado 1.600 millones de dólares en bienes procedentes de seis estados extranjeros que apoyaban a terroristas¹⁹⁰.

d) Centro de análisis de la Oficina del Tesoro de Control de bienes extranjeros, *Office of Foreign Assets Control (OFAC)*.

Dentro del Departamento del Tesoro, se encarga de establecer y ejecutar sanciones contra países, regímenes, terroristas, narcotraficantes y otros elementos que representen una amenaza contra Estados Unidos.

e) Centro de seguimiento de bienes de terroristas extranjeros, *Foreign Terrorist Asset Tracking Center (FTATC)*¹⁹¹.

Fue creado en octubre de 2000, dentro del Departamento del Tesoro, pero por problemas burocráticos y resistencias del Tesoro y la CIA, no empezó a funcionar realmente hasta después del 11-S¹⁹². Se encarga de recoger las experiencias tanto de este departamento como de CIA, FBI y NSA para dismantelar las finanzas de los grupos terroristas.

f) Comité interagencias de Coordinación de Políticas de financiación del terrorismo, *NSC,s interagency Policy Coordinating Comité (PCC)*.

Otro órgano interagencias que ha demostrado su eficacia en el ámbito de la coordinación de las distintas políticas territoriales (federal, nacionales, municipales...) ¹⁹³.

g) Sección de Operaciones contra la financiación del terrorismo, *Terrorist Financing Operations Section (TFOS)*.

Se encuentra dentro de la División de Contraterrorismo del FBI, y no es sino la oficina nacional del FBI contra la financiación del terrorismo¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Terrorist Financing. Agencies Can Improve Efforts to Deliver Counter-Terrorism-Financing Training and Technical Assistance Abroad. GAO-06-632T, April, 6, 2006, pgs. 19-21.

¹⁹¹ Comenzó a ser operativa en septiembre de 2001, como interagencia dentro del Departamento del Tesoro, en la que se integran unidades de este departamento, CIA, FBI, y NSA.

¹⁹² La CIA creía que este centro duplicaría determinadas funciones.

¹⁹³ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, p. 8.

¹⁹⁴ En los días siguientes al 11-S el FBI creó un Grupo de revisión financiera, *Financial Review Group*, FRG, para intentar controlar el caótico sistema de análisis de financiación del terrorismo, pues cada oficina regional del FBI dirigía su propia investigación como si fuera la única oficina que tuviera este caso. El objetivo inicial de este grupo era investigar el 11-S e intentar encontrar algún apoyo que pudiera tener Al Qaeda por si pudiera efectuar un segundo ataque. En este grupo trabajaron conjuntamente las más importantes agencias federales, así como con expertos financieros de todo el país. El grupo posteriormente se transformó en la actual sección. Ver National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, pág. 41.

h) Grupo de Trabajo contra la financiación del terrorismo, *Terrorist Financing Working Group (TFWG)*¹⁹⁵.

Es una interagencia creada en octubre de 2001 y liderada por el Departamento de Estado, que cuenta con operativos del Departamento del Tesoro, Departamento de Justicia, DHS, Consejo Nacional de Seguridad y CIA, entre otros¹⁹⁶.

i) INTOSAI.

Es la organización profesional de entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de los países pertenecientes a las Naciones Unidas o a sus organismos especializados. Las EFS desempeñan una función esencial en la fiscalización de las cuentas y las actividades de la Administración pública, y en la promoción de una gestión financiera sana con la obligación de rendir cuentas a los gobiernos. El INTOSAI tiene como objetivo diseñar y promover políticas, estrategias y acciones para ampliar las capacidades en la lucha contra el blanqueo de capitales.

j) Sección de confiscación de bienes y blanqueo de capitales, *Asset Forfeiture and Money Laundering Section (AFMLS)*.

Se encuentra dentro de la División Criminal del Departamento de Justicia. Proporciona administración centralizada al departamento de confiscación de bienes para garantizar y maximizar su potencial, y orienta al departamento de blanqueo de capitales. Esta sección inicia, coordina y revisa propuestas legislativas y políticas que repercutan en el programa de comiso de bienes y blanqueo de capitales.

k) Oficina de Financiación del Terrorismo y Política de Sanciones Económicas, *Office of Terrorism Finance and Economic Sanctions Policy*

Administrativamente dentro del Departamento de Estado, coordina esfuerzos para construir una sólida base internacional contra la financiación del el terrorismo. Coordina esfuerzos para crear, modificar o ejecutar sanciones unilaterales contra regímenes tales como Irán, Irak, y Libia.

l) Oficina de Contraterrorismo y Unidad Financiera, *Counterterrorism Office and Counterterrorism Finance and Designation Unit*.

¹⁹⁵ Establecido por el Consejo Nacional de Seguridad.

¹⁹⁶ Terrorist Financing. Agencies Can Improve Efforts to Deliver Counter-Terrorism-Financing Training and Technical Assistance Abroad. GAO-06-632T, April, 6, 2006, pgs. 4-24.

Dependiendo del Coordinador de Contraterrorismo, coordina todos los esfuerzos para mejorar la cooperación con gobiernos extranjeros, participando en el desarrollo, coordinación e implementación de la política contraterrorista norteamericana.

II) Oficina contra el Terrorismo e Inteligencia Financiera, *Office of Terrorism and Financial Intelligence* (TFI).

Dentro del Departamento del Tesoro, se encarga de formar el departamento de inteligencia con el objetivo de salvaguardar el sistema financiero protegiéndolo de los estados fallidos, delincuentes, terroristas, blanqueadores de dinero, droga y otras amenazas a la seguridad nacional.

m) Oficina Ejecutiva para el decomiso de bienes, *Executive Office for Asset Forfeiture*, (TEOAF).

Es la Oficina Ejecutiva perteneciente al Departamento del Tesoro para la confiscación de bienes.

n) Oficina contra la financiación del terrorismo y la delincuencia, *Office of Terrorist Financing and Financial Crimes* (TFFC).

Dependiente del Departamento del Tesoro, trabaja conjuntamente con todos los actores de la Comunidad de Seguridad Nacional, entre los que están los nacionales, sector privado y gobiernos extranjeros, con el fin de identificar y abordar las amenazas que presenten todas las formas ilícitas que intenten penetrar en el sistema financiero internacional.

ñ) Ley de Protección de Norteamérica, *American Protect Act 2007*.

Aprobada por el Congreso con amplia mayoría el 4 de agosto de 2007, esta ley concede al gobierno poderes extraordinarios para poder intervenir llamadas telefónicas y correos electrónicos sin autorización judicial de extranjeros sospechosos de actividades terroristas en sus contactos con ciudadanos norteamericanos¹⁹⁷.

o) Ley de Control del blanqueo de capitales de 1986.

¹⁹⁷ Es una reforma de la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), por la que había que contar con autorización judicial para intervenir las comunicaciones de sospechosos de terrorismo dentro de territorio estadounidense.

p) Ley Internacional de Emergencia de Poderes Económicos, *International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*.

Permite el bloqueo administrativo y la congelación de bienes de ciudadanos y entidades norteamericanos sospechosos de apoyo a organizaciones terroristas extranjeras, sin que esta decisión esté sujeta a una supervisión judicial.

q) Task Force de acción financiera contra el blanqueo de capitales, *Financial Action Task Force on Money Laundering*.

r) Task Force con Arabia Saudí.

Se creó en agosto de 2003 con base en Rihad¹⁹⁸ y participan en la misma el FBI y el *Internal Revenue Service Criminal Investigation División* (IRS-CID). A través de ella se accede, por primera vez, a cuentas, testigos y otras evidencias situados en territorio Saudita.

s) Task forces conjuntas contra el terrorismo, *Joint Terrorism Task Forces (JTTF)*.

Constituyen herramientas claves en la investigación, prevención y persecución del terrorismo¹⁹⁹. En estas unidades el FBI trabaja conjuntamente con 20 agencias federales, habiendo extendido estas a todas las oficinas regionales, alcanzando un total de 84 *task forces*²⁰⁰. En la actualidad hay una JTTF en cada una de las 56 oficinas regionales del FBI.

t) Naciones especialmente señaladas y personas bloqueadas, *Specially Designated Nationals (SDNs) and Blocked Persons*.

Fue creada por orden de 10 de agosto de 2004.

¹⁹⁸ La publicación del primer informe de la *Task Force on Terrorist Financing* suscitó una agresiva reacción del gobierno Saudita, en la que el ministro de asuntos exteriores, Príncipe Saud al-Faisal, declaró a la CNN que “*el informe era una grave acusación sin ninguna prueba*”, a la vez que el embajador en Washington afirmaba que “*el informe de la task force era falsa*”, mientras aseguraba que “*Arabia Saudita tenía todas las herramientas, recursos y normativa legal adecuada para combatir la el terrorismo y su financiación*”. Tras diversas presiones por parte de la Casa Blanca, y sin que se dieran a conocer públicamente las mejoras en la cooperación entre ambos países, se produjo un atentado en Rihad el 12 de mayo de 2003, en una zona frecuentada por estadounidenses y otros residentes extranjeros, seguido de otros varios en noviembre de 2003, abril de 2004 y dos más en mayo de 2004 contra la industria petrolífera Saudita. Todo esto hizo que la situación cambiara y las autoridades Sauditas procedieran a realizar diversas acciones contra los grupos islámicos terroristas de Al Qaeda ubicados en su territorio.

¹⁹⁹ Investigating Money Laundering and Terrorist Financing. Federal Law Enforcement Agencies Face Continuing Coordination Challenges. GAO-04-710T, May 11, 2004, p. 5.

²⁰⁰ En la actualidad, en las 84 *task forces* hay 3.371 agentes de los que 832 pertenecen a las policías locales y estatales, 746 pertenecen a otras agencias federales y 1.793 pertenecen al FBI.

u) Programa de seguimiento de financiación del terrorismo, *Terrorist Finance Tracking Program*.

Es un programa que permite un control adicional para el seguimiento de las transacciones entre las células terroristas. Algunas fuentes afirman que este programa clasificado podría ser una violación a las leyes de privacidad financiera, tanto de Europa como de Estados Unidos. Este programa permite al gobierno de los Estados Unidos poder acceder a la base de datos de SWIFT, *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, organismo financiero que tienen su sede en Bélgica, que establece los estándares en la transacciones financieras en todo el mundo.

v) Orden Ejecutiva 13224, *Executive Order on Terrorist Financing. Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons who Commit, Threaten to Commit or Support Terrorism*.

Aprobada por el Presidente Bush el 24 de septiembre de 2001, sobre financiación terrorista, bloqueó los bienes y transacciones²⁰¹, de 27 individuos y organizaciones terroristas vinculados a Al-Qaeda.

w) Orden Ejecutiva 13234, *Citizen Preparedness in War on Terrorism Executive Order*.

Dictada el 9 de noviembre de 2001, crea una *task force* compuesta por responsables de organismos ejecutivos con la misión de preparar a ciudadanos norteamericanos en sus casas, colegios, lugares de trabajo y otros espacios para las posibles consecuencias de un atentado terrorista en territorio de los EEUU, apoyando a las autoridades sanitarias y de protección civil.

x) Orden Ejecutiva 13315.

Firmada el 21 de enero de 2003, con el propósito de bloquear las propiedades del antiguo régimen iraquí, sus oficiales y sus familias.

²⁰¹ Estados Unidos, pensando que esta orden ejecutiva solo cubría al personal nacional y sus transacciones, presionó a la ONU para que se emitiera una resolución que lo hiciera universal. Así el Consejo de Naciones Unidas materializó esta intención en la Resolución 1373 de 28 de septiembre. En los meses siguientes al 11-S, en un intensivo esfuerzo diplomático de Estados Unidos alrededor del mundo, más de 100 naciones ratificaron esta resolución contra la financiación del terrorismo. En todo el mundo, y en un corto periodo de tiempo, se congelaron más de 136 millones de dólares, 36 de ellos en los Estados Unidos. En la actualidad más de 170 naciones tienen la capacidad legal de requisar los bienes de las organizaciones terroristas.

y) Orden Presidencial de 13 de noviembre de 2001, *Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism*.

Esta orden, que tiene sus orígenes en 1942 durante el mandato del Presidente Roosevelt, crea Tribunales militares de excepción para extranjeros acusados de terrorismo²⁰². Estos tribunales se establecieron de hecho el 14 de septiembre de 2001 a pesar de no haber existido una declaración de guerra del Congreso, sino solamente una Declaración de Estado de Emergencia Nacional, *Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks*.

z) Lista de exclusiones de terroristas, *Terrorist Exclusion List (TEL)*.

La Sección 411 de la USA *Patriot Act* autoriza al Secretario de Estado, previa consulta con el Fiscal General, a establecer una lista de organizaciones terroristas, con el fin de impedir a sus miembros la entrada en Estados Unidos.

5.8. Otros recursos y regulaciones adicionales relacionados con la financiación del terrorismo.

a) Comisión Nacional del 11-S, conocida como *The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*.

Fue una comisión bipartita independiente creada por el Congreso y aprobada por el Presidente George W. Bush a finales de 2002. Su finalidad fue investigar las circunstancias que rodearon los atentados del 11 de septiembre de 2001, incluyendo la preparación y la respuesta inmediata a los ataques. La Comisión tiene también el mandato de redactar recomendaciones para la protección contra futuros ataques terroristas.

b) Comisión Monográfica de financiación del terrorismo del 11-S, *9/11 Commission Monograph On Terrorist Financing*.

Es un estudio monográfico sobre la financiación del terrorismo, surgido del informe general sobre el 11-S.

²⁰² CONDE E. y GONZALEZ H. *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales*, Real Instituto Elcano, ARI nº 7-2006.

c) Arabia Saudita y Terrorismo.

Arabia Saudita siempre ha sido para Estados Unidos el epicentro de la financiación del terrorismo de Al Qaeda²⁰³. Está presente en los principales apoyos financieros de Al Qaeda, y se considera que en su territorio los terroristas tienen su primera fuente de financiación. De hecho más del 50% del dinero que llega a Hamas, lo hace desde Arabia Saudita²⁰⁴.

La Comunidad de Inteligencia la ha identificado como una fuente de recursos para Al Qaeda, tanto antes como después del 11-S. La Comisión del 11-S no encontró ninguna evidencia de que hubiera habido intervención por parte de ninguna institución Saudita en esta financiación. No obstante hay una importante actividad de cooperación para cerrar las lagunas que existían.

El régimen saudí tiene mantiene un difícil equilibrio entre sus esfuerzos contra la financiación del terrorismo, las organizaciones de beneficencia y la necesidad de mantener su estabilidad política. En esta encrucijada se encuentra la estrategia contra la financiación del terrorismo en este país.

Arabia Saudita fue decisiva para el éxito de los talibanes. No obstante fue de las primeras naciones que reconoció al régimen talibán, ya en mayo de 1997, a pesar de que Osama Bin Laden, que había vuelto a Afganistán un año antes, era un reconocido enemigo del régimen Saudita. El apoyo al régimen talibán continuó incluso después de la Resolución 1267 de Naciones Unidas de 15 de octubre de 1999, en la que se solicitaba la presencia de Bin Laden ante la justicia en 30 días. Incluso con Arabia Saudita apoyando los acuerdos internacionales para congelar los fondos talibanes, los dos regímenes continuaron sus relaciones, que acabaron cuando los talibanes rehusaron entregar a Bin Laden después de septiembre de 2001.

La Golden Chain es una red informal financiera de Arabia Saudita, establecida para el apoyo a la resistencia de Afganistán, mas tarde completada por el *Bureau of Services o Mekdat al Khidmat* (MAK) y utilizada por Bin Laden y sus aliados²⁰⁵. También Arabia Saudita constituyó el principal apoyo a las mezquitas y *madrasahs* de Pakistan.

Aunque la cooperación de Arabia Saudita fue limitada e inconsistente en el año y medio que siguió al 11-S, la situación cambió de repente después del 12 de

²⁰³ Declaración de David Aufhauser, Consejero de Tesoro y portavoz del Consejo Nacional de Seguridad y del Comité de Coordinación de Financiación del Terrorismo ante el Congreso.

²⁰⁴ San Francisco Chronicle, 23-10-2003.

²⁰⁵ GIRALDO J., y TRINKUNAS H., *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford University Press, 2007, pgs. 101-103.

mayo de 2003, cuando Al Qaeda atacó Rihad. Los dirigentes Sauditas comprendieron entonces lo que suponía esta amenaza, intensificando los contactos con la administración estadounidense y consiguiendo desde entonces un alto grado de cooperación.

Arabia Saudita emprendió una serie de acciones para destruir células de Al Qaeda, estableciendo y ampliando la cooperación policial y de inteligencia con Estados Unidos. El Ministerio del Interior Saudita, así como su Policía y sus servicios de inteligencia, han mantenidos desde entonces confrontaciones violentas regulares con miembros y simpatizantes de Al Qaeda. En ellas, pocos operativos de Al Qaeda han sido capturados con vida, por lo que no han podido ser interrogados por las fuerzas de seguridad extranjeras²⁰⁶. No obstante muchas de estas informaciones no se han dado públicamente, para no perjudicar las relaciones entre ambos países.

Un informe estadounidense sobre la implicación de Arabia Saudita en la lucha contra el terrorismo señala²⁰⁷ que: *“las gentes y las organizaciones necesitan ser públicamente castigados, incluyendo las implicaciones en las actividades de financiación terrorista”*. Pero evidentemente, en la práctica, un estado islámico no puede aceptar totalmente las peticiones de Estados Unidos, puesto que ello podría desestabilizar un régimen que tiene, ya de por sí, ciertos problemas de estabilidad.

Los saudíes han demostrado que pueden actuar contra la financiación de Al Qaeda siempre que Estados Unidos le provea de una inteligencia y una presión adecuada²⁰⁸. Por eso Estados Unidos coopera bilateralmente con Arabia Saudita y, conjuntamente, han señalado a más de una docena de entidades y a múltiples individuos que actúan como apoyo a los terroristas. Aparte de Arabia Saudita, Estados Unidos coopera con otros muchos países y organizaciones internacionales con el objetivo de establecer medidas eficaces contra la financiación del terrorismo en países vulnerables²⁰⁹. No obstante Arabia Saudita continua exportando un extremismo radical, en especial la rama wuhabista del Islam, y la administración estadounidense suele encontrar ciertas dificultades para hacer recomendaciones con respecto a esta actividad.

²⁰⁶ Arabia Saudita aprobó acuerdos para el blanqueo de capitales según los estándares internacionales, pero no eran ejecutados. No obstante a finales de 2003 se observa una mayor cooperación y una mayor introducción de medidas legales contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Ver *Iniciativas y acciones tomadas por Arabia Saudita en la Guerra contra el terrorismo*, <http://www.saudiembassy.net/2003News/News/TerDetail.asp?clndex=142>

²⁰⁷ *Iniciativas y acciones tomadas por Arabia Saudita en la Guerra contra el terrorismo*, <http://www.saudiembassy.net/2003News/News/TerDetail.asp?clndex=142>

²⁰⁸ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, pág. 46.

²⁰⁹ Terrorist Financing. Agencies Can Improve Efforts to Deliver Counter-Terrorism-Financing Training and Technical Assistance Abroad. GAO-06-632T, April, 6, 2006, pgs. 2-7.

Otros informes de Estados Unidos señalan que aún no se han utilizado contra Arabia Saudita las previsiones de la *USA Patriot Act* con respecto a la intervención en las entidades financieras extranjeras, mientras que sí se han hecho en otros países como Nauru²¹⁰ y Ucrania. También se señala que la actuación contra la financiación de Hamas no es adecuada, teniendo en cuenta que Arabia Saudita colabora en más del 50% del presupuesto de esta organización, a la que hasta la fecha no considera organización terrorista.

En el informe estadounidense al que hacíamos referencia más arriba se hacen las siguientes recomendaciones finales:

- Se debe establecer un nuevo marco para las relaciones con Arabia Saudita.
- Arabia Saudita debe hacer efectivas nuevas leyes y normas en la lucha contra la financiación del terrorismo, debiendo ratificar tratados que faciliten las relaciones internacionales y establezcan obligaciones legales para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, incluida la Convención de Naciones Unidas para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado de 2000 (Convención de Palermo).
- La coordinación en la lucha contra la financiación del terrorismo no debe llevarse en el Departamento del Tesoro sino directamente en la Casa Blanca.
- Tanto el gobierno norteamericano como fundaciones privadas, universidades y *think tanks* deben incrementar sus estudios para entender la amenaza sobre Estados Unidos por parte de la militancia radical islámica, incluyendo los métodos específicos utilizados para su financiación y propagación²¹¹.
- Se debe establecer una regulación específica sobre los sistemas alternativos de envío de dinero utilizados frecuentemente por los terroristas, como el *hawala*.
- También es conveniente trabajar con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales con el objetivo de establecer unas “listas blan-

²¹⁰ Paraíso fiscal declarado por la OCDE.

²¹¹ 2º Informe del Independent Task Force on Terrorist Financing, sponsored by the Council on Foreign Relations, 15-junio-2004, pgs. 11-35.

cas" de instituciones financieras y de beneficencia, que realizan unas buenas prácticas en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

- La financiación del terrorismo tiene que figurar de forma permanente en la agenda del G-8, organizaciones regionales²¹², y en la propia UE.
- Se deben estrechar los contactos y apoyar institucionalmente a determinados países como Arabia Saudita, Pakistán, Egipto y países del Golfo, así como centros financieros, que tienen especiales responsabilidades en todo lo relacionado con la financiación del terrorismo islamista.

Arabia Saudita ha prestado siempre una gran atención al establecimiento de centros islámicos²¹³, mezquitas e instituciones similares por todo el mundo tanto en países islámicos como no islámicos. De hecho han construido 210 centros islámicos en países no islámicos de Europa, norte y sur de América, Australia y Asia siendo el mayor de ellos el Centro Islámico del Rey Fahd en Málaga. El propio Rey Fahd donó 5 millones de dólares para el centro islámico de Toronto (Canadá), además de otro millón y medio anual para su mantenimiento.

En todo el mundo Arabia Saudita ha establecido unas 1.400 mezquitas con un coste aproximado de 170 millones de euros²¹⁴.

5.9. La actividad financiera y el terrorismo en Estados Unidos.

Aunque desde la liberación de los mercados financieros y la caída del comunismo se ha estudiado mucho el proceso de la globalización en sus aspectos positivos, en este mismo periodo la economía sumergida ha pasado a ser mucho mayor que el PIB de todo el mundo, y según estimaciones del FMI y del Banco Mundial, estas cifras suponen entre un 17% y un 25% de la facturación mundial²¹⁵.

Las cifras sobre la delincuencia organizada a nivel mundial son también tan inabarcables como escalofrantes:

²¹² Cooperación Asia-Pacífico, *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), Asociación de Países del sureste asiático, *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN); Consejo de Cooperación del Golfo, *Gulf Cooperation Council* (GCC); Organización de Estados Americanos, *Organization of American States* (OAS); OSCE, y Unión Africana.

²¹³ Ver 2º Informe del Independent Task Force on Terrorist Financing, sponsored by the Council on Foreign Relations, 15-junio-2004, pgs. 48-50 y <http://www.saudinf.com/main/y3742.htm>

²¹⁴ También en EEUU, por ejemplo en Washington, Los Ángeles, Chicago, Maryland, Ohio o Virginia.

²¹⁵ GLENNY M., *McMafia*, Destino 2008, p. XVIII.

- La Oficina de Control y Prevención de Drogas de la ONU estima que anualmente el volumen de dinero que mueve el crimen organizado se encuentra entre 500.000 millones y un billón de dólares²¹⁶.
- El FMI estima que la cantidad de dinero que se blanquea anualmente oscila entre 600.000 millones y 1,5 billones de dólares, lo que equivale entre el 2 y el 5 por ciento del PBI mundial²¹⁷.

Y en cuanto a los costos de los atentados terroristas, se ha calculado que:

- El primer ataque al *World Trade Center* costó alrededor de 9.000 \$.
- El atentado a Bali, costó alrededor 20.000 \$.
- El atentado en Madrid, 100.000 \$.
- El atentado del 11-S costó entre 350.000 y 500.000 \$.

Como vemos, estas últimas cantidades son realmente pequeñas y nos muestran que, dentro del movimiento internacional financiero, es muy difícil su detección²¹⁸.

El método aplicado por los Estados Unidos para prevenir ataques terroristas es utilizar los mecanismos del sistema financiero, en el sentido de que son los bancos e instituciones financieras, y no el gobierno, los que están en disposición de detectar el blanqueo de capitales y las transacciones ilícitas. No obstante, se reconoce que el sistema financiero internacional cuenta con pocas herramientas para protegerse del blanqueo de capitales, y que el sistema de *hawala* está muy relacionado con Bin Laden²¹⁹.

Durante los últimos años Estados Unidos ha realizado un gran esfuerzo para conocer la financiación de Al Qaeda. A través de la diplomacia, la inteligencia y todo tipo de recursos de investigación, Estados Unidos ha estado intentando conocer quién, cómo y cuando se recogen los fondos para esta financiación. También cómo lo distribuye a sus células operativas y cómo incluso apoya a otras organizaciones islámicas como Hamas y Hezbollah.

²¹⁶ Investigating Money Laundering and Terrorist Financing. Federal Law Enforcement Agencies Face Continuing Coordination Challenges. GAO-04-710T, May 11, 2004, pág. 1.

²¹⁷ Vista del Comité de Servicios Financieros del Congreso, 3-10-2001, pág. 3.

²¹⁸ GIRALDO J., y TRINKUNAS H., *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford University Press, 2007, p. 31.

²¹⁹ Vista del Comité de Servicios Financieros del Congreso, 3-10-2001, pgs. 47-49.

En el aspecto organizativo, Al Qaeda está notablemente descentralizada, compartimentada y diversificada en métodos y objetivos, características que también se aplican a su red de financiación. Si Al Qaeda fuera financiada solamente por la herencia de Bin Laden, o sólo por una serie de estados, y si en general, esta financiación se produjera en una reducida área del globo, el problema sería fácil de resolver. Pero el dinero procede de una gran variedad de fuentes y se mueve de muchas maneras, de forma que la información se encuentra diseminada por un gran número de agencias gubernamentales o interagencias²²⁰.

Las entidades financieras son las que mejor puede detectar cualquier transacción sospechosa desde dos puntos de vista. En el *"front office"*, el personal que está frente al cliente, puede determinar si una determinada transacción es susceptible de una segunda inspección. Un banco puede formar a su personal y a cualquier empleado para que proporcione alguna "señal de alarma". La segunda posibilidad de detección está en la *"back office"*, en el análisis de las transacciones financieras, a las que se dedica una determinada unidad, concretamente los departamentos de riesgos.

Los analistas pueden tener el software adecuado que detecte las anomalías que apunten hacia el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, pero hay que tener en cuenta que no siempre es fácil distinguir entre las transacciones legales y las ilegales, y aquí el factor humano se revela fundamental.

Además el modelo bancario para detectar el blanqueo de capitales no siempre se puede aplicar con éxito a la financiación terrorista. Por eso desde el 11-S las instituciones financieras y el gobierno estadounidense han intentado crear un perfil financiero del terrorista. Pero la principal conclusión a la que se ha llegado es que dicho modelo es cambiante: aunque ya se tiene el perfil de los terroristas del 11-S, es de esperar que un próximo complot tenga unas características diferentes.

También el modelo de la Ley del Secreto Bancario (BSA) resulta ineficaz con respecto a la financiación del terrorismo porque es el Gobierno, y no las instituciones financieras, el que tiene la información que mejor puede identificar a los terroristas y a los recaudadores de fondos. Algunos han propuesto dar acreditaciones de seguridad al personal de las instituciones financieras para acceder a dicha información y poder identificar a los clientes que pudieran ser potenciales terroristas. No obstante ello generaría serios problemas en relación con la privacidad y la protección de datos de carácter personal.

²²⁰ Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations, Council on Foreign Relations Press.

5.10. La utilización del sistema Hawala en EEUU.

Ya hemos apuntado algo sobre el sistema *hawala* con anterioridad al referirnos a los sistemas alternativos de envío de remesas de forma paralela al sistema financiero tradicional²²¹. Decíamos que el hawala era una forma habitual, aunque fuera del sistema oficial, de transferencia de fondos utilizado en muchas regiones del mundo²²² de forma que la transferencia de fondos de un lugar a otro se produce a través de proveedores de servicios de este tipo, conocidos como *hawaladars*, siendo la mayor parte del destino de estos envíos Asia oriental, África y Europa oriental.

Con respecto al sistema oficial bancario, el *hawala* tiene menores costos de operación (menores comisiones), mayor rapidez, poca documentación, más seguridad y presenta mucho menos burocracia. Las instrucciones se dan por teléfono, fax o e-mail a los corresponsales y los fondos son recibidos a domicilio en un corto plazo de tiempo.

Estos sistemas, sencillos y anónimos, sin ningún tipo de control y prohibidos en muchos países, tienen unas consecuencias fiscales y financieras muy negativas, y son fuente de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Muchas hawalas operan dentro de específicas áreas geográficas en el mundo o incluso en específicas áreas de cada país. Un individuo que manda dinero desde Canadá a Pakistán puede utilizar un *hawalader*, pero cuando llega a Pakistán debe cambiarlo. Los sistemas basados en hawala no mantienen una oficina central para sus transacciones y entre ellos no hay acuerdos formales, ni tampoco conservan recibos, pues una vez que la transacción se ha realizado, se suele destruir el documento.

Al Qaeda, antes del 11-S, y después de desplazarse hacia Afganistán en 1996, movió la mayoría de su dinero mediante la *hawala*, pues no tuvo otras posibilidades de hacerlo de otra forma, ya que el sistema bancario era allí bastante anticuado. Las finanzas de Bin Laden estuvieron inicialmente en un estado calamitoso y Al Qaeda estuvo unos años viviendo de forma realmente austera.

El *hawala* fue particularmente importante después de agosto de 1998, cuando los atentados con bomba en el este de África aumentaron las investigaciones sobre el sistema bancario internacional. Bin Laden volvió a establecer la hawala en Pakistán, Dubai y a través del Medio Este para transferir fondos más eficazmente. Este sistema fue importante para Al Qaeda porque la red no estaba sujeta al con-

²²¹ Recomendación Especial nº VI del GAFI sobre financiación del terrorismo.

²²² En el lenguaje bancario árabe significa "transferencia" o "cable" y las palabras *aval*, en español, *aval* en francés, o *avallo* en italiano parecen tener una relación con esta palabra.

trol gubernamental y no necesitaba ningún tipo de formalidad contable. Así, se ha calculado que en los momentos previos a los atentados del 11-S, Al Qaeda estaba utilizando tanto *hawaladers* de confianza (alrededor de 12), que conocían el origen y el destino del dinero, como otros que probablemente sospechaban que estaban tratando con esa organización.

La red *hawala* que existía con anterioridad al 11-S fue desmantelada casi en su totalidad. Muchos de sus componentes fueron detenidos y las identidades de otros fueron reveladas. Rápidamente Al Qaeda estableció otras redes *hawala*, aunque los movimientos de fondos, para tener más seguridad, se hicieron con correos o fueron transportados por los operativos²²³. La CIA estimó que con anterioridad al 11-S, Al Qaeda movía alrededor de 30 millones de dólares anualmente usando este sistema.

Los ingresos de Al Qaeda descendieron significativamente después del 11-S y de la caída de los talibanes, aunque es imposible concretar la medida exacta. La organización estaba descentralizada y la dirección de la financiación se basaba más en las relaciones personales entre los operativos que en una estructura organizada²²⁴.

5.11. Vulnerabilidades de los grupos terroristas.

Las organizaciones terroristas tienen en el tráfico de drogas una de sus principales fuentes de financiación. Pero también hay cada vez más evidencias de que las organizaciones terroristas participan en cualquier clase de actividades delictivas con el fin de obtener recursos financieros para sus actividades operativas, tales como el fraude, la falsificación de documentos de identificación y viaje, el tráfico de objetos robados, la extorsión o el blanqueo de capitales²²⁵.

Para financiar sus actividades, los terroristas simplemente necesitan dominar las actividades lícitas o ilícitas que les sirven de soporte. La red financiera, como el resto de la organización, procura tener una estructura descentralizada, de tal forma que si se ataca algún recurso, los terroristas pueden sustituirlo por otro.

La diferencia entre Al Qaeda y otros grupos es que aquella organización está fuertemente financiada. Independiente de cualquier gobierno, ha desarrollado una serie de recursos financieros que le permiten mantener su infraestructura, sistema

²²³ Algunos correos llevaban aparte del dinero, informaciones.

²²⁴ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, pgs. 25-77.

²²⁵ Taller Subregional sobre Financiación del Terrorismo, OEA, Costa Rica, 3-6 febrero 2009.

de comunicaciones, entrenamiento y operaciones. También ha utilizado las infraestructuras proporcionadas por determinados estados fallidos para dirigir sus actividades de financiación.

Después del 11-S muchos miembros de Al Qaeda fueron detenidos por haber participado en actividades delictivas, necesarias para su financiación²²⁶, lo que señala que esta descentralización expone a las organizaciones a una serie de riesgos, que pueden acabar con la detención por parte de las agencias policiales, lo que supone otro riesgo añadido a sus acciones.

Algunos analistas creen que este uso de actividades delictivas para la autofinanciación de los grupos terroristas, puede crear una nueva vulnerabilidad: la tentación de la corrupción y una pérdida de ideales en sus miembros atraídos por el dinero fácil²²⁷. El riesgo parece ser mayor en los grupos fuertemente jerarquizados donde miembros especializados están encargados de la recaudación de fondos: estos componentes pueden encontrar más fácilmente intereses divergentes con los líderes de los grupos terroristas. No obstante, las células independientes de Al Qaeda -que cuentan con este tipo de estructura para la recaudación de fondos- se han revelado hasta el momento inmunes a este tipo de corrupciones.

El pensamiento general sobre los terroristas ha tendido a exagerar su eficacia en cuanto a sus redes de financiación. Es cierto que el final de la Guerra Fría y la globalización han acelerado y facilitado la diversificación de la cartera de productos de financiación, lo que ha supuesto una ampliación en la libertad de acción de estas organizaciones, así como un aumento de la letalidad de sus acciones. También la globalización ha hecho más fácil para los terroristas comunicarse, planear y organizar su financiación a escala global, y esto ha hecho que pocos gobiernos se hayan adaptado a unos cambios tan rápidos. La naturaleza transnacional de la red de terrorismo jihadista dificulta a los Estados su respuesta a estas amenazas.

Pero también este mundo globalizado entraña sus propios riesgos para estos grupos. La falta de Estados que apoyen a los terroristas o la carencia de bases logísticas les impiden tener áreas de descanso o de reorganización. También la globalización hace que estas redes tan expandidas creen a los líderes terroristas dificultades para controlar a sus seguidores. La búsqueda de la financiación no sólo expone a los terroristas al riesgo de su detección y detención por las agencias policiales, sino que los exponen a los objetivos de los grupos criminales que también tienen sus propios intereses.

²²⁶ Ahmed Ressay y sus asociados fueron detenidos en Estados Unidos y Canadá por fraudes con tarjetas de crédito. El jefe de la logística del grupo del atentado con bombas en Bali fue detenido por su participación en un atraco a un banco.

²²⁷ El Movimiento Islámico de Uzbekistán (IUM) es citado ampliamente como una organización que ha perdido sus objetivos ideológicos por encontrarse envuelto en el mercado de la heroína de Asia Central.

Por ejemplo Somalia, que es una zona ingobernable, puede ser a la vez una zona de cobertura de los terroristas, pero a la vez puede ser una amenaza para sus operaciones, pues su seguridad personal corre un riesgo debido a la existencia en esa área de los señores de la guerra y de otros delincuentes. En otras palabras, incluso los terroristas corren el riesgo de ser atracados en el submundo en que operan. Y ello puede ser aprovechado por los gobiernos a nivel internacional, al conocer estas vulnerabilidades de los terroristas.

Esto nos deja una reflexión: la lucha contra la financiación del terrorismo es posible siempre que las autoridades competentes de cada país hagan una valoración correcta de la amenaza, identifiquen las vulnerabilidades que caracterizan a las organizaciones terroristas, y eviten caer en sobreestimaciones acerca del poder, flexibilidad y capacidad de dichos grupos, dándoles su verdadera dimensión.

La utilización de las Técnicas Especiales de Investigación (TEI) para los casos de blanqueo de capitales, delincuencia organizada, tráfico de drogas y otros delitos graves, puede contribuir de forma eficiente en la investigación de la financiación del terrorismo. Pero siempre habrá que mejorar la coordinación nacional e internacional en la lucha contra la financiación del terrorismo, incluido el intercambio de información de manera espontánea e informal entre los interesados directos para el análisis de casos de terrorismo²²⁸.

5.12. Estrategias contra la financiación del terrorismo.

Como consecuencia del 11-S se introdujeron un gran número de políticas y medidas para realizar el seguimiento y detección del flujo de dinero con destinos a los terroristas, sus grupos y apoyos. Estados Unidos lanzó una serie de agresivas leyes contra el terrorismo, *task forces* conjuntas, y realizó importantes esfuerzos en la cooperación internacional tanto entre agencias policiales como de inteligencia.

Además la rápida entrada en vigor de la Convención de Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo, la publicación de las recomendaciones del GAFI para la financiación del terrorismo, y los informes que regularmente debían enviar los países para mostrar sus progresos en la ejecución de medidas en el ámbito de la lucha contra la financiación del terrorismo, aceleraron este proceso.

Las estructuras de apoyo financiero al terrorismo no son estáticas. Un ejemplo lo podemos ver en las organizaciones de caridad islámicas, contemplando cómo

²²⁸ Taller Subregional sobre Financiación del Terrorismo, OEA, Costa Rica, 3-6 febrero 2009.

introducen cambios en sus estructuras. En algunos casos, aunque la sede central desaparezca, sus sucursales continúan operando en la clandestinidad. En otros cierran y vuelven abrir con nuevos nombres pero con sus infraestructuras intactas, demostrando su capacidad de adaptación y cambio.

Las organizaciones terroristas también se adaptan a los cambios adoptando nuevas formas de delincuencia para su financiación según sus necesidades operativas: secuestros, extorsión, tráfico de drogas, contrabando, fraude en tarjetas de crédito y atracos son las nuevas formas de recaudación de fondos. La delincuencia organizada ofrece nuevas posibilidades lo cual, unido al uso del *hawala* y otros medios informales de transferencia de fondos, hacen que la financiación de los terroristas se pueda mantener.

Pero cuando el dinero de una empresa legal pasa a las células operativas, será difícil desentrañar el proceso de financiación terrorista. La organización puede invertir dinero en el mercado financiero para un propósito ambiguo: hasta que las células procedan al realizar el atentado, las transacciones no se pueden distinguir de las normales de un mercado. De hecho estas transacciones pueden ser completamente legales y normales: lo único que las diferencia del resto es su finalidad terrorista y es esto mismo lo que las hace ilegales. No obstante, también los fondos invertidos en el terrorismo pueden provenir de fuentes ilícitas o del crimen organizado y necesitan entonces un proceso de blanqueo de capitales para su posible "re inversión" en actividades terroristas. Para dificultar este tipo de blanqueo de capitales, el gobierno norteamericano obligó a los bancos a que cualquier depósito de caja superior a 10.000 dólares estuviera acompañado de un informe de transacción de caja (CTR).

Como consecuencia de los atentados del 11-S Estados Unidos reforzó su liderazgo sobre las políticas internacionales contra el terrorismo, a menudo unilateralmente, pasando incluso por encima de la comunidad internacional, incluyendo la ONU. Es innegable que la *USA Patriot Act* ha logrado reducir la financiación del terror en Estados Unidos, pero también que ha provocado una traslación en la financiación del terrorismo a escala global. De hecho esta financiación del terrorismo, y el blanqueo de capitales asociado a ella, ha pasado del Atlántico oeste a Europa: el resultado ha sido un incremento de ambas actividades en la UE. La presión de la *USA Patriot Act* y la consiguiente vigilancia sobre los fondos que se movían a través del sistema financiero norteamericano, han hecho que el dinero del terror viajase a otra parte para ser blanqueado, y ese nuevo destino ha sido Europa. La moneda común, las porosas fronteras, las deficientes barreras económicas y financieras y las relajadas legislaciones gubernamentales con los paraísos fiscales, han convertido a Europa en el terreno ideal para el blanqueo de capitales, contrabando de moneda y otras formas de financiación ilegal que facilitan la financiación del terrorismo.

Estados Unidos ha criticado que la falta de acuerdos entre los Estados de la Unión Europea, combinada con los problemas de la ampliación de ésta, ha ralentizado el desarrollo de la efectividad de las medidas contrterroristas. Las políticas contrterroristas han de incidir directamente sobre las leyes penales y la seguridad nacional, y en estas dos grandes áreas los miembros de la UE han conservado, con raras excepciones, su soberanía nacional.

Los atentados de Madrid y Londres produjeron un terror global en Europa y favorecieron el liderazgo de los Estados Unidos en la guerra de Irak. Sin embargo, el miedo a una posible discriminación contra la población musulmana en Europa, y la exigencia de un estricto respeto a los derechos humanos han sido la principal diferencia con respecto a la dura política contrterrorista de Estados Unidos²²⁹.

Hemos visto que la estrategia contra el terrorismo norteamericana se recoge en la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo, y que ésta es una publicación lanzada por la Casa Blanca el 14 de febrero de 2003²³⁰. Dicha estrategia completa los demás elementos de la Estrategia Nacional de Seguridad: *Homeland Security*, armas de destrucción masiva, ciberespacio, protección de infraestructuras críticas y control de drogas. Pero mientras, por ejemplo, la estrategia específica de *Homeland Security* está dedicada a la prevención de los ataques dentro de Estados Unidos, la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo se centra en identificar y desactivar las amenazas antes de que alcancen las fronteras norteamericanas, incorporado a la estrategia global de seguridad un fuerte componente de prevención.

La estrategia estadounidense consiste en detener los posibles ataques contra el país, sus ciudadanos, sus intereses y sus aliados alrededor del mundo, creando un ambiente internacional contrario a los terroristas y sus apoyos. Todos los instrumentos de poder de Estados Unidos (diplomacia, economía, policía, política financiera, inteligencia y ejército), están llamados a combatir el terrorismo internacional bajo el amplio concepto estratégico de “defensa en profundidad”, que la administración Bush basó en cuatro conceptos, recogidos en la repetida Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo de 2003: derrotar, rechazar, disminuir y defender.

²²⁹ GIRALDO J. Y TRINKUNAS H., *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford University Press, 2007, pgs. 16-186.

²³⁰ Está en coordinación con las estrategias nacionales expuestas por el GAO.

CAPÍTULO 6

REPERCUSIONES PARA LA GUARDIA CIVIL DEL NUEVO MARCO LEGAL. POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN A REQUERIMIENTO DE INSTANCIAS TRANSNACIONALES.

Toda la normativa internacional, comunitaria y española que hemos estado analizando hasta ahora en relación al terrorismo y su financiación, así como los distintos órganos e instituciones nacionales e internacionales de coordinación antiterrorista estudiados, confluyen al final, en nuestro caso concreto, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Españolas, que son las que tienen el mandato constitucional y legal, como veremos seguidamente, de luchar contra esta peculiar forma de delincuencia organizada que es el terrorismo.

Se trata ahora de analizar cómo todo este cuerpo jurídico está siendo empleado por nuestras fuerzas policiales, y más específicamente por la Guardia Civil, en la lucha contra la financiación internacional del terrorismo. No constituye objeto de este estudio la financiación del terrorismo autóctono (el de ETA o GRAPO) y nos centraremos especialmente en el terrorismo integrista islámico que es al que, especialmente, se dirige toda la normativa analizada tras el 11-S.

6.1. Misión asignada por la normativa legal a la Guardia Civil. La lucha contra el terrorismo.

El artículo 104 de la Constitución Española establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), *“bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*, y que *“una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las FCS”*. También el artículo 149.1.29 de nuestra Carta Magna atribuye la seguridad pública, como competencia exclusiva, al Estado, *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas”*. Por su parte el artículo 126 vincula la Policía Judicial a los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal *“en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente”*.

El mandato constitucional del artículo 104 fue desarrollado mediante L.O. 2/86, de 13 de mayo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que establece a su vez que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), dependientes del Gobierno de la Nación, están constituidas por el Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y por la Guardia Civil. El artículo 9 de este último cuerpo legal define a la Guardia Civil como *“un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye y del Ministro*

de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden". En cuanto al tiempo de guerra y al estado de sitio, la Guardia Civil pasaría a depender exclusivamente del Ministro de Defensa.

Curiosamente, cuando el Capítulo 2 del Título II determina las funciones de dichos cuerpos policiales no menciona ni una sola vez la palabra terrorismo o terrorista, pero sí establece, de un modo más genérico, que son funciones suyas *"prevenir la comisión de actos delictivos", "investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes"* ó *"captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la Seguridad Pública"*. También el artículo 29 establece de forma concluyente que *"las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado"* y que *"tendrán carácter de colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (para estas funciones) el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales"*²³¹.

En este contexto hay que tener en cuenta que las unidades de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía adscritas al Servicio de Información de ambos Cuerpos policiales no son sino una Policía Judicial de carácter especial cuyas actividades se centran fundamentalmente en la búsqueda, localización y desarticulación de terroristas y grupos terroristas tanto nacionales o autóctonos como internacionales.

²³¹ El artículo 547 de la L.O. /1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dice que la función de Policía Judicial competirá *"cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las Comunidades Autónomas o de los entes locales"*. Sin embargo hemos de tener en cuenta una doble consideración: 1º que el precepto legal hace referencia únicamente a *"cuando fueren requeridos"* (se entiende que por Jueces, Tribunales o Ministerio Fiscal), es decir, nos estamos refiriendo a la función "genérica" de Policía Judicial, y 2º que la L.O. 2/86 es Ley posterior y, por tanto, de aplicación preferente, que viene a delimitar, precisar y en este caso restringir el contenido y alcance de dicho artículo 547 asignando a las fuerzas de policía dependientes de Comunidades Autónomas y corporaciones locales tan solo un *"carácter colaborador"* para las funciones de Policía Judicial. También es verdad que ya se está planteando en círculos políticos la necesidad de una modernización de este marco legal para asignar a las policías locales funciones específicas de Policía Judicial de carácter menor, y que tanto en Cataluña como en el País Vasco sus respectivos Estatutos de Autonomía han incorporado, con un dudoso fundamento, un carácter integral para sus policías autonómicas en las que va incluido su carácter de Policía Judicial a todos los efectos, incluido la creación de unidades orgánicas específicas. De hecho en los últimos años están haciendo un esfuerzo importante por incorporar oficiales de en lace en distintos organismos nacionales e internacionales de coordinación policial.

En este mismo sentido, ya el RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, señala en su artículo 1º que *"las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia" integradas por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil* lo cual ha de entenderse sin perjuicio de las competencias en tal sentido asumidas por las Policías Autonómicas de carácter integral (Moscos de Escudra en Cataluña y Ertzainza en el País Vasco).

La todavía vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, decenas de veces modificada desde entonces, es la que nos indica la finalidad genérica de la Policía Judicial, señalando que consiste en *“averiguar los delitos públicos que se cometieren en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes, y recoger todos los instrumentos, efectos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiere peligro, poniéndolos a disposición de la Autoridad Judicial”*²³². Precisamente una de las últimas modificaciones a su articulado²³³ es la que, aparte de las disposiciones al respecto del Código Penal, introduce la referencia a los delitos de terrorismo al considerar que tendrá consideración de delincuencia organizada la asociación de tres o más delincuentes que tenga como fin cometer, entre otros delitos que allí se enumeran, los de terrorismo.

Y es evidentemente en este último cuerpo legal, el Código Penal, en el que recoge tanto los delitos de terrorismo como los referentes a su financiación o apoyo (artículos 571 a 578), en la forma que hemos estudiado en capítulos anteriores.

Así pues hemos de entender que la lucha contra el terrorismo en todas sus formas (también en su financiación) es una competencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía) como Policía Judicial específica, sin perjuicio de las asumidas por las policías autonómicas de carácter integral (Mossos de Esquadra en Cataluña y Ertzaintza en el País Vasco) en el ámbito territorial de sus respectivas Comunidades Autónomas. En el caso de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía estas competencias se ejercen en todo el ámbito territorial español, sin circunscribirse en este caso -como en ningún otro de Policía Judicial- a la repartición territorial que se describe con carácter general en la repetida L.O. 2/1986, de 13 de mayo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por ello la Guardia Civil (y también el Cuerpo Nacional de Policía) se estructura orgánicamente de la manera que vimos en el capítulo 4, de forma que la lucha contra el terror tiene un papel destacado, y unos medios adecuados, en atención al problema que representa el terrorismo en nuestro País.

6.2. Cooperación policial trasnacional con la Guardia Civil en materia de terrorismo.

La presencia física de Oficiales de Enlace en gran cantidad de los organismos europeos y trasnacionales mencionados hasta ahora es lo que garantiza una efectiva cooperación policial trasnacional en materia de terrorismo.

²³² Art.282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 (Gaceta núms. 260 a 283, de 17 de septiembre a 10 de octubre de 1882).

²³³ Artículo 284 bis, apartado 4, al que dio nueva redacción la L.O. 15/2003, de 25 de noviembre.

Tanto INTERPOL como EUROPOL cuentan, no solo con Oficiales de enlace pertenecientes a la Guardia Civil, sino también con personal del Cuerpo que presta servicio en las unidades y dependencias dedicadas a la lucha contra el terrorismo de las citadas organizaciones. Pero puesto que nos hemos ocupado de estos dos organismos en apartados anteriores, y por su novedad y cercanía, merece la pena que nos detengamos ahora en el Centro Conjunto de Situación para Análisis de la Delincuencia (SITCEN) apenas apuntado anteriormente.

El SITCEN es un centro conjunto creado en un principio para el análisis de los asuntos de seguridad con alcance comunitario como el control de las armas de destrucción masiva o la proliferación de armas convencionales. Desde 2002, contaba con un grupo reducido de expertos de los servicios de inteligencia exterior de la UE que procuraban el intercambio de información entre servicios y el asesoramiento al Secretario del Consejo de la UE en materia de crisis internacionales.

Pero desde febrero de 2005, fruto de un documento presentado al Consejo Europeo por el Alto Representante de la PESD, Javier Solana, y el Coordinador Antiterrorista, Sr. De Vries, se buscó convertir al SITCEN, en un centro más completo capaz de ofrecer análisis no sólo de la inteligencia exterior (amenazas externas de la UE), sino también la interior (seguridad interna de la UE y terrorismo) y se creó su Unidad Antiterrorista. En cualquier caso, el SITCEN no pretende ser una agencia de inteligencia europea, sino un grupo de intercambio de información y apoyo a las políticas de la UE en materia de inteligencia. El SITCEN esta formado por expertos de los servicios de inteligencia exteriores de la UE y cuenta en su seno con la presencia de miembros de la Guardia Civil. Para el cumplimiento de sus funciones dispone de la información y el trabajo de EUROPOL, a la que a su vez apoya, y realiza reuniones periódicas con los responsables de los servicios de inteligencia de la UE dentro del Grupo de Contraterrorismo (Counter-Terrorist Group (CTG))

Por otra parte, el Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre Organización y Funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España en el Extranjero supuso también para la Guardia Civil un avance sin precedentes en la presencia de sus miembros en las Embajadas de distintos países y, con ello, en el reforzamiento de la cooperación policial, muy especialmente en los ámbitos de lucha contra el terrorismo, inmigración ilegal y crimen organizado. Hasta entonces la presencia de la Benemérita en las Representaciones Diplomáticas de España se circunscribía a los países geográficamente más cercanos o las Organizaciones Internacionales más relevantes (Argelia, Marruecos, Túnez, Francia, Portugal, Andorra, Italia, Turquía, la UE o la ONU), con la excepción de Chile, país al que por tradición la Guardia Civil ha estado estrechamente ligada desde hace años a través de su cuerpo de Gendarmería: Carabineros de Chile.

Pues bien, al amparo del RD anteriormente citado, y también por RD, en junio de 2008 se creaban nuevas agregadurías o consejerías con presencia de miembros de la Guardia Civil, además de en los referidos países, también en Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Rumanía, Mauritania, Senegal, Serbia... Llegando a Pakistán, Líbano, Rusia o China. Sobre mencionar el interés que desde el punto de vista de la cooperación policial en materia de terrorismo internacional tienen algunos de los países mencionados.

Por último, y no menos importante, hay que destacar la presencia de oficiales de enlace de la Guardia Civil en numerosas policías europeas y mediterráneas de nuestro entorno geopolítico que, comenzando con Francia en su cooperación, muy intensa en la última década, en la lucha contra el terrorismo autóctono de ETA, se ha extendido con posterioridad a otros países para abarcar también ahora la nueva realidad que supone el terrorismo integrista de carácter radical islámico del que venimos ocupándonos con especial dedicación en toda esta obra. Sin duda ninguna estos contactos de carácter bilateral, con intercambio de oficiales de enlace, supone uno de los principales instrumentos de lucha contra el terrorismo con que cuenta la Guardia Civil en la actualidad.

Toda esta tupida red de organismos, representaciones, policías y enlaces, coordinados desde la Jefatura de Información de la Guardia Civil en Madrid, suponen el principal potencial para la cooperación policial internacional en materia de terrorismo de este Instituto militar.

Pero retomemos de nuevo el tema de la financiación del terrorismo internacional y concretemos con casos extraídos de la vida real, cómo la Guardia Civil está luchando contra este tipo especial de delincuencia económica, por llamarla de algún modo.

6.3. El Hawala en España. Estudio de casos con intervención de la Guardia Civil.

Al tratar las Recomendaciones Especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), explicábamos que la sexta se refería a los sistemas “alternativos” (informales, según otros autores) de envío de fondos. Hoy por hoy no existe una definición establecida, ni siquiera acordada, de lo que constituyen “sistemas alternativos de envío de fondos”. Sin embargo, los distintos países suelen describirlos basándose en ciertas características comunes.

También hemos visto al tratar el caso americano que Al Qaida ha estado utilizando con profusión el sistema de hawala para mover el dinero que utilizaba para

sus fines terroristas. No quiere decir ello que este sistema sea “proscrito” en todo el mundo, o que se emplee con exclusividad para fines ilícitos. De hecho, el hawala se ha utilizado desde siempre con normalidad en un gran número de países asiáticos y africanos, desarrollándose, por lo general, a partir de factores étnicos, culturales o históricos concretos, y constituyen métodos tradicionales de movimiento de dinero que se remontan a antes de la difusión de los sistemas bancarios de Occidente en los siglos XIX y XX”.

La característica clave de los sistemas alternativos de envío de fondos es que funcionan en gran medida en base a relaciones de “corresponsalía” y de confianza. El valor frecuentemente se traslada de un lugar a otro prescindiendo de la circulación física del dinero. Y aunque casi siempre se los considera sistemas “paralelos” que funcionan al margen de los mecanismos de pago establecidos nacional e internacionalmente, los sistemas alternativos pueden utilizar los sistemas oficiales como vehículos para el movimiento de fondos, especialmente en su última etapa.

Otra característica importante de estos sistemas es que dependen de algún tipo de “red” para transmitir los valores, compensar y liquidar los saldos entre los operadores. Por lo general se utilizan débitos y créditos compensatorios a gran escala en los que intervienen más de dos partes. Los agentes o *hawaladares* generalmente reciben una comisión o un pago por sus servicios u obtienen un beneficio a través de las diferencias de tipo de cambio. Se supone que los agentes liquidan los saldos de manera escrupulosa, y como el factor crucial para sobrevivir dentro de la red es la confianza, las transacciones rara vez se frustran y el pago es prácticamente garantizado.

Hay pruebas de que los sistemas alternativos de envío de fondos existen inclusive en las economías avanzadas en las que las instituciones financieras formales funcionan eficientemente. Los sistemas alternativos de remesas existen por varias razones, pero algunos de los factores pueden ser la falta de acceso a sistemas bancarios más formales, o los costos y la falta de confianza en instituciones ajenas a las tradicionales. El envío de ingresos procedentes de emigrantes con frecuencia ha sido lo que ha dado lugar al mayor uso de sistemas alternativos de remesas en los países occidentales en las últimas décadas. Estos envíos de remesas a través de los sistemas alternativos pueden ser menos costosos y más seguros, y es posible que eviten las reglamentaciones restrictivas a las que está sujeto el intercambio de divisas. Por otra parte, con estos sistemas se puede llegar a zonas remotas a las que no llegan las instituciones formales.

Los sistemas alternativos resultan útiles para quienes blanquean capitales y financian el terrorismo porque casi no dejan indicios de las comunicaciones que dan

lugar a las transferencias. La ausencia de registros impide que las autoridades puedan rastrear el movimiento de los fondos. Además, no suelen estar sujetos a auditorías o controles externos, ni a la supervisión de las autoridades.

Ciertos casos acaecidos en España han constatado que, muchas veces, el propio hawadalar es un miembro activo de la célula terrorista que colabora con la misma precisamente canalizando las aportaciones de dinero de cientos de personas hacia la actividad terrorista. Así aconteció con las detenciones efectuadas por la Guardia Civil en Valencia y Logroño en Marzo del 2005 en relación con la financiación del atentado con camión-bomba ocurrido en la isla tunecina de Djerba el 11 de abril del 2002 en el que murieron 21 personas. En Julio del 2007 la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo confirmó la sentencia de la Audiencia Nacional que condenaba al valenciano E. C. y al pakistaní afincado en Logroño A.R. a cinco años de cárcel, once de inhabilitación absoluta y multa de 1.100 euros por un delito de colaboración con grupo terrorista. Pues bien, el pakistaní que nos ocupa se dedicaba precisamente a eso: siendo A.R. propietario de una tienda de alimentación, habilitada como locutorio en la capital de La Rioja española, enviaba parte del dinero que gestionaba a determinados miembros de la red de Al Qaida, habiéndose calculado los movimientos económicos realizados desde allí por el ya sentenciado en 2.677.097 euros en un periodo de escasos meses, dinero que le era confiado por muchos del casi millar de pakistaníes que vivían entonces en Logroño. Así, este hawaladar transfirió 9.500 euros a una cuenta de Bancaja en Valencia a nombre de Essa Ismail Mohamed, Isa de Karachi, en búsqueda y captura desde entonces acusado de financiar la compra del vehículo utilizado en el atentado. También, y siguiendo instrucciones de su contacto en Pakistán, enviaba dinero a distintas cuentas corrientes pertenecientes a personas o sociedades en varios países europeos y Estados Unidos.

También se ha demostrado en la investigación llevada a cabo con motivo de los atentados del 11 de septiembre de 2001 que se había utilizado tanto al sector financiero formal como los servicios alternativos de envío de fondos para transferir dinero a los terroristas. Son en definitiva diversos ejemplos de cómo actúan las organizaciones terroristas islámicas para financiar sus actividades, a los que las FCSE españolas no estaban muy acostumbradas a tratar hasta que irrumpió con fuerza este nuevo fenómeno terrorista. La trasposición de las normas y acuerdos internacionales que se han estado estudiando a lo largo de la presente obra, a nuestro ordenamiento interno, ha hecho que se puedan abrir nuevas líneas de investigación que lleven a la Guardia Civil (y al CNP) a cortar las nuevas formas de financiación terrorista.

6.4. Instrumentos de coordinación: la euro-orden, los equipos conjuntos de investigación, comisiones rogatorias.

Hemos visto que el 11-S en el Mundo, y el 11-M en Europa, sirvieron como revulsivo a las distintas autoridades nacionales, y a las de la Unión Europea en particular, para activar una serie de disposiciones legales y mecanismos que mejorasen la efectividad en la lucha contra el terrorismo en todos sus frentes. En el ámbito judicial-policial internacional varios son los instrumentos de coordinación con que cuentan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas para luchar contra las distintas formas de delincuencia organizada, entre las que, por su importancia decisiva en la lucha contra la financiación del terrorismo queremos destacar tres: la euro-orden, los equipos conjuntos de investigación y las comisiones rogatorias.

La euro-orden es una aplicación específica del principio de libre circulación de resoluciones judiciales en materia penal en el marco del Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Fue instaurada por Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros y constituye una de las herramientas más importantes de cooperación policial y judicial en la lucha antiterrorista que se ha construido en la Unión Europea. Su objetivo consiste en la ejecución recíproca de las órdenes de detención y entrega, sin diferenciar entre solicitudes de detención preventiva y solicitudes de entrega de un condenado. Es una figura a caballo entre la cooperación policial y la judicial, más próxima a esta última en sus aspectos formales y a la primera en su vertiente operativa. En el fondo, aunque en términos políticos se hable de sustituir la extradición por una "entrega" más directa mediante el expediente de la euro-orden, no se trata de una invención jurídica totalmente nueva, sino un procedimiento especialmente acelerado de extradición. Como afirma la exposición de motivos de la ley española que traspone la Directiva-Marco Europea: *"los mecanismos tradicionales de cooperación judicial tienen que dejar paso a una nueva forma de entender las relaciones entre sistemas jurídicos de los Estados miembros basada en la confianza. Aquí es donde se inserta el principio del reconocimiento mutuo, que permite la ejecución prácticamente automática de las resoluciones dictadas por las autoridades judiciales de los demás Estados"*.

Este nuevo procedimiento convive con los tradicionales, pues la aplicación de la euro-orden, sólo puede hacerse entre los Estados que la incorporen debidamente a su derecho interno, y funciona de modo más frecuente en relación con determinados delitos (los treinta y dos incluidos en el listado del artículo 2.2 de la Decisión Marco, incluido el terrorismo), si es que son todos incorporados en las leyes de los Estados que la transpongan (como ha ocurrido en España).

En cuanto a los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI), creados por períodos de tiempo limitado y objetivos concretos, para luchar contra el terrorismo transnacional, es uno de los principales instrumentos de cooperación policial recogidos en el Tratado de Ámsterdam y también en el artículo 13 del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea de 29 de mayo de 2000. Se considera una herramienta muy importante en la cooperación internacional antiterrorista por la posibilidad de compartir, analizar y desarrollar en común todos los datos, informaciones e inteligencia criminal en la investigación de los hechos terroristas y en la localización y detención de sus autores. Además pueden contar con el apoyo operativo de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) y su capacidad analítica bajo un enfoque europeo.

La finalidad de estos Equipos Conjuntos de Investigación es la realización de investigaciones criminales en el territorio de uno o de varios Estados miembros de la Unión, mediante un equipo integrado con representantes de los cuerpos policiales o fuerzas de seguridad de todos los Estados que acuerden la constitución del equipo. Se estructuran bajo la responsabilidad jerárquica del representante policial del Estado donde se efectúen las investigaciones criminales con control judicial y fiscal, según las diferencias jurídicas del Estado miembro.

La configuración del ECI por miembros de cuerpos o fuerzas policiales de Estados miembros diferentes puede contribuir de forma importante en la lucha para desactivar las redes terroristas transnacionales, que intentan aprovechar las diferencias legislativas, jurídicas, culturales y sociales para obtener su impunidad, utilizándolas también como un recurso para el refugio de autores o redes de apoyo en sus actividades terroristas.

El reforzamiento de EUROPOL y su próxima conversión en agencia a partir de 2010 puede también servir de revulsivo definitivo a este instrumento de coordinación por cuanto podría liderar o formar parte de muchos de ellos y con ello enriquecer las investigaciones que los jueces nacionales de los Estados parte hayan iniciado.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Autores.

- ABEL SOUTO, M., *El blanqueo de dinero en la normativa internacional*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 2002.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo*, Ed. Tecnos, Madrid, 2000.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y FERNÁNDEZ TOMÁS, “El orden internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 53, 1 y 2, 2001.
- ÁLVAREZ CONDE, E. y GONZÁLEZ, H., “Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales”, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Análisis del RI N° 7/2006 de 19/01/2006. Madrid, 2006.
- ANDREAS, P. y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, Gran Bretaña, 2007.
- APRELL LASAGABASTER, C., *La cooperación policial en la Unión Europea: el Acuerdo de Schengen versus Europol*, Revista Vasca de Administración Pública, Bilbao, 1996.
- ARVIN, B y SILVER, M., *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York City Police Department, Nueva York, USA, 2002.
- AVILÉS, J., *¿Es Al Qaida una amenaza para Europa?* Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documento de Trabajo 2002/03. Madrid, 2002.
- BACIGALUPO, E., *Hacia un espacio judicial europeo. Corpus Iuris de disposiciones penales para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, 1998.
- BALLESTEROS MARTÍN, M. A., “¿Guerra contra los terroristas” en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. *Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: consideraciones en torno al terrorismo y la inmigración*, Colección “Estudis jurídics”, núm. 14, Universitat Jaume I, Castellón, 2007, pág. 19 y ss.
- BERGEN, P.L., *Guerra santa* S.A., Ed. Grijalbo Mondadori, Barcelona, 2001.
- BERNER, B.K., *Yihad: habla Bin Laden*, Ed. Popular, Madrid, 2008.
- BETTS, R., *Fixing Intelligence*, Foreign Affairs, February 2002.
- BUJÁN PÉREZ, C., “Instrumentos jurídicos frente a la globalización de los mercados (el blanqueo de capitales)” en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L.; MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C. y DIEGO DÍAZ-SANTOS, M. R., *Derecho penal, sociedad y nuevas tecnologías*, Ed. Colex, Madrid, 2001.

- BYERS, M., "Terrorism, the use of force and international law after 11 September" en *51 International and Comparative Law Quarterly*, N° 2 Abril, 2002.
- CALDUCH CERVERA, R., "La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional", en *Revista Española de Derecho Internacional* (REDI), Vol. 53, 1 y 2, 2001.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F. J. *La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol*, Ed. Colex, Madrid, 2003.
- CARDONA LLORENS, J., "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales", en *Cursos Euromediterráneos Bancaja en Derecho Internacional* (CEBDI), vol. VI, 2002.
- CASTILLEJO MANZANARES, R. y MORENO CATENA, V., *La persecución de los delitos en el Convenio Schengen*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- CHINCHILLA MARÍN, C., *Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: estatal, autonómica y local*. Ed. Tecnos, Madrid, 2009.
- CONDE, E. y GONZALEZ, H., *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales*, Real Instituto Elcano, ARI n° 7, Madrid, 2006.
- CUISSET, A., *La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el blanqueo de capitales*, Procuraduría General de la República de México, Servicios de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México, Talleres Gráficos de México, Mayo, 1996.
- DE MIGUEL ZARAGOZA, J., "La cooperación policial en los pactos de Schengen", en *Noticias de la Unión Europea* n° 90, Julio 1992.
- DÍAZ DÍAZ, J.E., *Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo*. Fundación Real Instituto Elcano. Análisis del RI N° 29/2007 de 5/03/2007, Madrid, 2007.
- DRAYTON, FITZ-ROY., *Draft Legislation to Combat Terrorist Acts and Terrorist Financing*, Programa contra el Blanqueo de capitales de la Región del Caribe, 2002.
- DUQUE QUICIOS, J., "Policía de Nueva York" en *Revista Guardia Civil*, n° 753, Madrid, enero 2007.
- DUQUE QUICIOS, J., "Modelo de seguridad de Estados Unidos", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, n° 38, Madrid, 2008.
- DUQUE QUICIOS, J., "La Comunidad de Inteligencia estadounidense" en *Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva*. N° 6, Madrid, Noviembre 2009.
- FERNÁNDEZ, A., *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*, OPEX, documento de trabajo 3, 2006.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A. F., "Terrorismo, Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea" en *Cursos de Derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2004*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2005.

- GARCÍA SAN PEDRO, J., “Respuestas jurídicas frente al terrorismo: ámbitos internacional, europeo y nacional” en *Derecho penal y criminología como fundamento de la Política Criminal*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006.
- GIMENO SENDRA, V., “Repercusiones de la lucha contra el terrorismo en los derechos humanos”, en *La Ley*, n° 5474, Ed. La Ley, Madrid, 2002.
- GIMBERNAT ORDEIG, E. *Código Penal. Ley orgánica 10/1995 de 23 de diciembre*. Ed. Tecnos, Madrid, 2008.
- GLENNY M., Ed. *Mc Mafia*, Destino 2008.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, H., “La cooperación policial en la Unión Europea”, en *Comentarios a la Constitución europea, Libro III*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*. Ed. Tecnos, Madrid, 2008.
- KALLIOPI K. KOUFA, *Otros asuntos, Terrorismo y derechos humanos, Informe sobre la marcha de los trabajos*. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Estudio con referencia E/CN.4/Sub.2/2002/35, párrafos 112-17, 2002.
- KNIGHT-JADCZYK, L. y QUINN, J., *El 11-S: La verdad definitiva*. Ed. Pilule Rouge, Castelsarrasing, Francia, 2008.
- LARRIBA HINÓJAR, B., “La lucha contra la financiación del terrorismo en el marco de la Unión Europea: cuestiones y perspectivas” en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A., *Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: consideraciones en torno al terrorismo y la inmigración*, Colección “Estudis jurídics”, núm. 14, Universitat Jaume I, Castellón, 2007, pág. 77 y ss.
- GIRALDO, J. y TRINKUNAS, H., *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford University Press, 2007.
- HASTEDT, G., “Foreign Policy by Commission: Reforming the Intelligence Community” en *Intelligence and National Security*, Vol. 22, n° 4, August 2007.
- JOHNSTON L., *Policing Britain. Risk, Security and Governance*, Longman Criminology Series, Londres, 2000.
- NAPOLEONI, L., *Yihad: Cómo Se Financia El Terrorismo En La Nueva Democracia*, Ed. Urano, Barcelona, 2004.
- LOZANO MANEIRO, A., “Hacia una política penal común: posibilidades y obstáculos” en *Revista de Derecho comunitario europeo*, n° 10, Julio-Diciembre 2001.
- MARTÍN, J. y PÉREZ DE NANCLARES, “La cooperación policial y judicial en la Unión Europea: primeras reflexiones en torno a la lucha contra el terrorismo y la Euroorden”, en *El derecho penal ante la globalización*, Ed. Colex, Madrid, 2002.
- MARTÍN VELASCO, L., “Instrumentos Jurídicos contra la Financiación del Terrorismo desde el 11-S” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. Vol. 3. Ed. Plaza y Valdés, Madrid, Diciembre 2007.
- MAWBY, R., *Policing across the world*. UCL Press, Londres, 1999.

- MERLOS, A., *Al Qaeda. Raíces y metas del terror global*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.
- MERLOS, A., *Terror.com: Irak, Europa y los nuevos frentes de la Yihad*. Ed. EUNSA. Ediciones Universidad de Navarra S.A., Pamplona, 2008.
- MILITELLO, V., "Iniciativas supranacionales en la lucha contra la criminalidad organizada y el blanqueo en el ámbito de las nuevas tecnologías", en L. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, C. MÉNDEZ RODRÍGUEZ y M. R. DIEGO DÍAZ-SANTOS. *Derecho penal, sociedad y nuevas tecnologías*, Colex, Madrid, 2001.
- MIRÓ LLINARES, F., "Cooperación judicial en materia penal en la Constitución europea", en *Comentarios a la Constitución europea, Libro III*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- MOHAMMED EL-QORCHI, "Hawala" en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 39, nº 4, Dic. 2002.
- MOSLEY, RICHARD G., "Preventing Terrorism, Bill C-36: the Anti-Terrorism Act 2001", en *Terrorism, Law & Democracy, How Is Canada Changing Following September 11?*, Canadian Institute for the Administration of Justice 147, 2002.
- NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania State University, USA, 1993.
- PILLAR, P., "Good Literature and Bad History: the 9/11 Commission's Tale of Strategic Intelligence", en *Intelligence and National Security*, Vol. 21, nº 6, December 2006.
- RAMON CHORNET, C., *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho Internacional*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1993.
- RAMON CHORNET, C., "La lucha contra el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001" en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 53 nº 1 y 2, 2001.
- REMIRO BROTONS, CARDONA LLORÉNS, GONZÁLEZ VEGA, RAMÓN CHORNET, I. SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*. Ed. Dykinson, Madrid, 2005.
- RODRÍGUEZ CÁRCAMO, J. M., *La prevención de la financiación del terrorismo: derecho internacional e interno*. Centro de Estudios Jurídicos. Ministerio de Justicia, Madrid, 2004.
- RUSSO, A. y VIEL, C., (traducción). *Manual para la redacción de leyes de represión del financiamiento del terrorismo*, Fondo Monetario Internacional, Departamento Jurídico, Washington, USA, 2003.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados*. Fundación Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo nº 8/2007 de 28/02/2007, Madrid, 2007.
- SORRELLS, N., "Taps and Terrorism: A German Approach?" en *Intelligence and National Security*, Vol. 23, nº 2, April 2008.

- SORROZA BLANCO, A., *La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J*. Fundación Real Instituto Elcano, Análisis del RI N° 92/2004 de 11/07/2005, Madrid, 2004.
- VALLE GARAGORRI, R., “La cumbre europea extraordinaria de Tampere”, en *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Ministerio del Interior, Madrid, 2000.
- VERVAELE, J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto, 2007.
- VILLALBA A., “Strategic Planning against terrorism and the Role of Intelligence”, en *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, n° 3, Madrid, 2007.
- YÉBENES GADEA, A., “Cooperación policial al amparo del Convenio Schengen”, en *Ciencia Policial* n° 42, Madrid, 1998.
- YÉBENES GADEA, A., “El derecho de persecución transfronteriza en el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen” en *Ciencia Policial* n° 51, Madrid, 1999.
- ZEGART, A., “September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies” en *International Security*, vol. 29, N°. 4, Spring, 2005.

2. Fuentes primarias.

2.1. Carta y Resoluciones de Naciones Unidas en relación al terrorismo y su financiación.

- Carta de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1.945. Capítulo VII. Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.
- Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, firmada en Viena el 19 de diciembre de 1988 (permite la extradición para casos de blanqueo de dinero relacionados con el tráfico de estupefacientes).
- Resolución 2645 (1970), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre desviación a mano armada de aeronaves o injerencia en los viajes aéreos civiles.
- Resolución A/RES/49/60, de 09 de diciembre de 1994, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional.
- Resolución A/RES/51/210, de 16 de enero de 1997, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, complementaria a la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional.
- Resolución A/RES/52/164, de 15 de diciembre de 1997, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas.

- Resolución A/RES/53/108 (1999), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional.
- Resolución A/RES/54/109, de 09 de diciembre de 1999, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo.
- Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (Convención de Palermo) (2000).
- Resolución A/RES/56/1, de 18 de septiembre de 2001, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se condenan los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos de América.
- Resolución A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba el documento final de la Cumbre Mundial del 2005.
- Resolución A/RES/61/40, de 18 de diciembre de 2006, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se establecen medidas para eliminar el terrorismo internacional.
- Resolución 942 (1994), de 23 de septiembre de 1994, sobre sanciones contra los activos de cualquier entidad de las zonas de la República de Bosnia y Herzegovina que se encuentren en poder de fuerzas serbias de Bosnia.
- Resolución 1267 (1999), de 15 de octubre de 1999, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas
- Resolución 1269 (1999), de 19 de octubre de 1999, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de condena de los actos de terrorismo internacional.
- Resolución 1333 (2000), de 19 de diciembre de 2000, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre medidas contra los talibanes.
- Resolución 1368 (2001), de 12 de septiembre de 2001, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de condena de los atentados cometidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania.
- Resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de represión de la financiación de actos de terrorismos y otras medidas preventivas y represivas.
- Resolución 1377 (2001), de 12 de noviembre de 2001, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo.
- Resolución 1390 (2002), de 16 de enero de 2002, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de condena a la red Al-Qaeda y a otros grupos terroristas asociados.
- Resolución 1456 (2003), de 20 de enero de 2003, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de Declaración sobre la cuestión de la lucha contra el terrorismo.

- Resolución 1540 (2004), de 28 de abril de 2004, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre medidas contra la proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas.
- Resolución 1624 (2005), de 14 de septiembre de 2005, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de prohibición de la incitación a la comisión de actos de terrorismo.
- Declaración S/PRST/2006/56, de 20 de diciembre de 2006, del Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación con el tema "Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas".
- Carta S/2006/737, de 14 de septiembre de 2006, del Comité contra el Terrorismo al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre la aplicación de la Resolución 1624 (2005).

2.2. Iniciativas internacionales sobre financiación del terrorismo.

- Principios Wolfsberg de la banca privada contra el blanqueo de capitales.
- Declaración de Principios del Comité de Basilea, 12 de diciembre de 1988.
- Las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), 1.990 (con sus modificaciones posteriores).
- Principios Básicos de Basilea para una supervisión bancaria efectiva, Septiembre, 1.997.
- Las nueve recomendaciones especiales contra la financiación del terrorismo del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), 30 de octubre de 2001.
- Orden Ejecutiva nº 13224, de 26 de febrero de 2.002, del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos por la que se bloquean los bienes y se prohíben las transacciones con personas u organismos que pertenezcan a organizaciones terroristas o la apoyen.

2.3. Normativa europea relativa a la lucha contra el terrorismo y su financiación.

- Convenio Europeo para la represión del terrorismo de 27 de enero de 1977, ratificado en España por Instrumento de 9 de mayo de 1980, (BOE de 8 de octubre de 1980).
- Convención de Estrasburgo de 18 de noviembre de 1.990: Convenio sobre blanqueo, detección, embargo y confiscación de los productos de un delito.
- Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 07-Feb-1992.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 29-Oct-2004.

- Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 27-28 de octubre de 1997 relativo al “Plan de Acción contra la Criminalidad Organizada de 28 de abril de 1997 [Diario Oficial CC.EE. de 15.08.97]”.
- Informe sobre “Realización y valoración el Plan de Acción contra la criminalidad organizada” del Consejo Europeo de Helsinki, de 2 de diciembre de 1999.
- Pacto de preadhesión para luchar contra la delincuencia organizada entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países candidatos de Europa Central y Oriental (Texto aprobado por el Consejo JAI el 28 de mayo de 1998). [Diario Oficial n° C 220, de 15/07/1998].
- Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia.
- Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de 1999, sobre Cooperación en Materia de Lucha Contra la Financiación del Terrorismo.
- Acto 2000/C 197/01 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea [Diario Oficial n° C 197, de 12/07/2000, p. 0001 – 0023].
- Conclusiones aprobadas por el Consejo Europeo Extraordinario, de 21 de septiembre de 2001, frente a los atentados terroristas acaecidos en Estados Unidos el 11 de septiembre.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de septiembre de 2002, sobre “Evaluación y perspectivas de la estrategia de la UE en materia de terrorismo un año después del 11 de septiembre de 2001”.
- Decisión Marco 2001/500/JAI del Consejo, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito [Diario Oficial n° L 182, de 05/07/2001].
- Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la Lucha Contra el Terrorismo [Diario Oficial n° L 164, de 22/06/2002].
- Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.
- Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la Posición Común 2001/931/PESC [Diario Oficial n° L 16, de 22/01/2003].
- Decisión 2005/876/JAI del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, relativa al intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados Miembros.
- Declaración del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2004, sobre la lucha contra el terrorismo, con ocasión de los atentados terroristas de Madrid.

- Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.
- Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo de 27 de mayo de 2002 por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes.
- Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex) [Diario Oficial n° L 349, de 25/11/2004].
- Reglamento (CE) n° 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005 relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad.
- Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. [Diario Oficial n° L 166, de 28/06/1991, p. 0077 – 0083].
- Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. [Diario Oficial n° L 344, de 28/12/2001, p. 0076 – 0081].
- Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero.
- Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. [Diario Oficial n° L 309, de 25/11/2005, p. 0015 – 0036].
- Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de personas del medio político y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada [Diario Oficial n° L 214, de 04/08/2006 p. 0029 – 0034].
- Posición Común 2001/931/PESC del Consejo de la Unión Europea, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo actualizada por la Posición Común 2004/309/PESC del Consejo, de 30 de abril de 2004.
- Posición Común del Consejo de la Unión Europea, de 25 de junio de 2004, sobre las negociaciones en el Consejo de Europa relativas al Convenio de 1990 relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito.

- Posición Común del Consejo de la Unión Europea, de 27 de mayo de 1999, sobre la "Convention on Cybercrime" elaborada por el Consejo de Europa.
- Recomendación 1999/C 373/01 del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas.
- Opinión 2000/0809 CNS, de 17 de octubre del 2000, de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior dirigida a la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores, para hacer extensivas las competencias de Europol a las actividades ilícitas de blanqueo de capitales.
- Comunicación COM (2004) 700 final, de 20 de Octubre de 2004, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras.

2.4. Normativa española en relación a la financiación de grupos organizados y terroristas.

- Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre Régimen jurídico de Control de Cambios.
- Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.
- Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega.
- Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo.
- Ley Orgánica 4/2003, de 21 de mayo, complementaria a la Ley de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.
- Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero.

3. Direcciones Internet.

- <http://www.un.org/spanish/documents/index.html>; Portal en español del Centro de Documentación de Naciones Unidas para acceder a las distintas Resoluciones de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o los demás Organismos asociados.

- <http://www.un.org/spanish/terrorismo/>; Portal en español que recoge las medidas adoptadas por Naciones Unidas contra el terrorismo.
- <http://www.un.org/spanish/sc/ctc/resolutions.shtml>; Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la cuestión del terrorismo.
- <http://www.constitucioneuropea.es>; Portal de divulgación del Proyecto de Constitución Europea.
- <http://www.cpbcc.tesoro.es/default.htm>; Comisión de prevención del blanqueo de capitales e infracciones monetarias.
- <http://www.sepblac.es>; Servicio Ejecutivo de la Comisión de prevención del blanqueo de capitales e infracciones monetarias.
- <http://www.pnsd.msc.es/>; Plan Nacional sobre Drogas.
- <http://www.fatf-gafi.org>; Portal oficial del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).
- <http://www.cfatf.org/span/>; Portal oficial del Grupo de Acción Financiera del Caribe en Español.
- <http://www.gafisud.org>; Portal oficial de GAFISUD.
- <http://www.egmontgroup.org/>; Portal oficial del Grupo Egmont.
- <http://www.guardiacivil.es/terrorismo/documentos/>; Portal de la Guardia Civil dedicado a cuestiones de terrorismo.
- <http://www.felaban.com/lavado/>; Federación latinoamericana de bancos FELABAN. La lucha mundial contra el lavado de activos.
- <http://www.europa.eu>; Portal oficial de información general de la Unión Europea.
- <http://www.realinstitutoelcano.org>; Portal del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.



UNED



Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

iuisi@iusi.uned.es - 91 398 85 56
www.iuisi.es