

## **TRATAMIENTO Y PERSECUCIÓN PENAL DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO**

*Joaquín Merino Herrera<sup>1</sup>.*

### **SUMARIO:**

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 1.1. Medidas internacionales contra la estructura financiera de la delincuencia organizada y el terrorismo. 1.2. El marco jurídico-penal mexicano destinado a la represión del lavado de dinero, del terrorismo y de la delincuencia organizada. 1.3. Concretos aspectos de la “Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita”. 2. EL TRATAMIENTO PENAL DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL. 2.1. En torno a la conformación de un marco normativo multilateral. 2.2. Medidas de carácter penal contra la financiación del terrorismo. 3. EL TRATAMIENTO PENAL DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL. IV. BIBLIOGRAFÍA

### **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Este trabajo se estructura sobre la base de mi participación como ponente el día 24 de junio de 2013 en la mesa denominada “Lavado y combate al terrorismo: perspectiva penal”, que formó parte del “Coloquio sobre la entrada en vigor de la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita”. En tan relevante evento académico, que fue organizado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, abordé diversos aspectos relacionados con la delincuencia organizada y la financiación del terrorismo que desarrollaré a lo largo de las siguientes páginas.

Antes de ello, sin embargo, quiero expresar mi agradecimiento por el hecho de haber sido considerado para participar en este coloquio y, particularmente, a quienes, de uno u otro modo, contribuyeron para que tan exitoso evento tuviera lugar. De las diferentes mesas de diálogo y debate que lo integraron, resultaron interesantes propuestas e importantes conclusiones sobre tres ámbitos delictivos que han venido acaparando la atención de la Comunidad internacional desde hace

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales México.

algunos años y que han tenido incidencia de varias formas en los escenarios locales, como lo es, la delincuencia organizada, en general, y el terrorismo y el lavado de dinero, en particular. Dentro de esa diversidad se halla una estrategia legislativa de especial rigor, que se construye en el plano internacional y que se traslada a las legislaciones nacionales con la misma intensidad. Precisamente esta influencia y su proyección en el marco jurídico mexicano en materia de represión penal de la financiación del terrorismo tendrá un papel relevante en nuestro estudio.

### **1.1. Medidas internacionales contra la estructura financiera de la delincuencia organizada y el terrorismo**

Una de las principales preocupaciones de la Comunidad internacional es la relativa a la fusión que podría darse entre el lavado de dinero, el terrorismo y la delincuencia organizada<sup>2-3</sup>. Si ya de por sí se trata de tres sectores delictivos que, por separado, revisten especial gravedad, su potencial destructivo puede sufrir un considerable incremento cuando las redes u organizaciones criminales encuentran en la convergencia de ellos, el complemento idóneo para fortalecer la estructura y los alcances de su marco operativo, el cual, por lo regular, abarca escenarios transnacionales.

Y si es verdad que la legislación destinada a la persecución penal constituye una parte, no poco importante, del reflejo de una realidad criminológica, entonces, en este contexto, puede sostenerse con firmeza que la prevención, investigación e incriminación del lavado de dinero, del terrorismo y de la

---

<sup>2</sup> Esta preocupación se hace patente en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1904 (2009), de 17 de diciembre de 2009; S/RES/1963 (2010), de 20 de diciembre de 2010; S/RES/2083 (2012), de 17 de diciembre de 2012. En este sentido, de la Asamblea General de las Naciones Unidas *vid.*, por ejemplo, el párrafo 5 de la Sección II del Anexo de la resolución A/RES/60/288, de 20 de septiembre de 2006, sobre la estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, así como las resoluciones A/RES/51/64, de 28 de enero de 1997 y A/RES/52/92, de 26 de enero de 1998, ambas, sobre la lucha internacional contra el uso indebido y la producción y el tráfico ilícito de drogas.

<sup>3</sup> Destaca también esta preocupación, por ejemplo, FERRÉ OLIVÉ, J. C., «*Política criminal europea en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*», AA.VV., «*Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*», dirigido por GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., p. 163, cuando, “a propósito de la psicosis generalizada que han provocado los atentados de Nueva York, Madrid y Londres, señala que se ha abierto una nueva línea de reflexión político-criminal que pretende demostrar –y al mismo tiempo que plasmar a través de normas jurídicas– la existencia de una ceñida relación entre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo”.

delincuencia organizada se han convertido, y con razón, en prioridades –si cabe, de urgente atención– de la Sociedad internacional. Con este planteamiento quiero recordar que existe un marco jurídico internacional que se ha venido creando de forma progresiva para hacer frente a estos tres fenómenos de forma aislada y, aunque con una plataforma normativa menos elaborada<sup>4</sup>, a la sinergia que su concurrencia produce.

Por lo que corresponde al lavado de dinero, blanqueo de dinero o del producto del delito<sup>5</sup>, blanqueo de capitales<sup>6</sup>, lavado de activos<sup>7</sup> o, como lo identifica el legislador mexicano, operaciones con recursos de procedencia ilícita<sup>8</sup>, debemos destacar su regulación en diversos instrumentos jurídicos internacionales, sobre todo y en principio, en aquellos destinados a la persecución penal del tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos. En este sentido, cabe destacar por lo menos tres Convenciones internacionales sobre la materia. Dos de ellas, aunque con poca precisión, ya mostraban visos de la intención de reprimir el lavado de dinero; al menos ello puede inferirse de la obligación jurídica impuesta a sus Estados signatarios para incriminar las operaciones financieras que pudieran vincularse a los delitos

---

<sup>4</sup> Con esto no se está desconociendo el gran esfuerzo que se ha realizado en ciertos ámbitos regionales como el europeo. En este sentido, cabe considerar, entre otros parámetros legales, la Convención del Consejo de Europa n° 198, sobre el blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y sobre la financiación del terrorismo, de 16 de mayo de 2005, que tuvo como base la Convención del Consejo de Europa n° 141 de 1990, relativa al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito, y que fue producto de una negociación entre los Estados Miembros de la Unión Europea y los Estados Miembros del Consejo de Europa.

<sup>5</sup> *Vid.*, respectivamente, artículos 6 y 7 de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

<sup>6</sup> *Vid.*, extensamente, entre otros, PALMA HERRERA, J. M., “*Los delitos de blanqueo de capitales*”; Obra conjunta a cargo de FÉRRE OLIVÉ, J. C., “*Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario. Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*”; FÉRRE OLIVÉ, J. C., “*Blanqueo de Capitales y criminalidad organizada*”, AA. VV., “*Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos*”, p. 85 y ss; del mismo, “*Política criminal...*” *op. cit.*, p. 163 y ss; MARTÍNEZ–BUJÁN PÉREZ, C., “*Derecho penal económico y de la empresa*”, p. 494 y ss; COBO DEL ROSAL, M./ZABALA LÓPEZ–GÓMEZ, C., “*Blanqueo de capitales: abogados, procuradores y notarios, inversores bancarios y empresarios*”; BLANCO CORDERO, I., “*El delito de blanqueo de capitales*”.

<sup>7</sup> *Vid.* Callegari, A. L., “*Lavado de activos*”.

<sup>8</sup> *Vid.* artículo 400 Bis del Código penal federal.

relacionados con el tráfico ilícito de los narcóticos objeto de ambos textos legales<sup>9</sup>.

Mayor claridad mostró a este respecto, la “Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”<sup>10</sup> que, desde su Preámbulo, reconoce los (posibles) vínculos existentes entre el tráfico ilícito de los narcóticos y otras actividades delictivas que, según se pone de relieve, “socavan las economías lícitas y menoscaban las bases económicas”. En esta misma parte del tratado, se llama la atención sobre los “considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles”.

Lo anterior tuvo reflejo en el artículo 3 de esta Convención<sup>11</sup>, pues en él queda recogida la obligación de los signatarios de sancionar penalmente las actividades intencionales de:

“Conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados en la Convención, con el objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en tales delitos a eludir la responsabilidad penal”; y

“Ocultación o encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes [...], a sabiendas de que proceden” de los delitos previstos en la Convención.

Pero en este esquema cronológico conviene tener en cuenta otro parámetro internacional con el que se pretende abarcar el fenómeno del lavado de dinero desde diversas perspectivas, esto es, no sólo legislativas, sino

---

<sup>9</sup> *Vid.*, por ejemplo, sub-inciso ii) del inciso a) del apartado 2 del artículo 22 del Convenio sobre sustancias sicotrópicas, adoptado el 21 de febrero de 1971; sub-inciso ii) del inciso a) del apartado 2 del artículo 36 de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes tal como fue enmendada por el Protocolo del 25 de marzo de 1972, concerniente a la Convención única de 1961 sobre estupefacientes.

<sup>10</sup> Aprobada por la Conferencia en su sexta sesión plenaria, celebrada el 19 de diciembre de 1988.

<sup>11</sup> Particularmente en los sub-incisos i) e ii) del inciso b) del apartado 1 del artículo 3.

operativas y de coordinación interinstitucional en el ámbito nacional, pero también, y no de forma menos relevante, en el plano internacional a través de autoridades estatales técnicamente formadas. En este caso, me estoy refiriendo a las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional que, si bien de inicio fueron desarrolladas para atender el lavado de dinero, lo cierto es que la realidad internacional ha llevado a que integren otras recomendaciones que abarcan ámbitos tan graves como la financiación del terrorismo y el financiamiento para la proliferación de armas de destrucción masiva<sup>12</sup>.

En efecto, tras la conformación paulatina de su contenido, estas recomendaciones<sup>13</sup> establecen estándares internacionales para llevar a cabo una cooperación coordinada de prevención, investigación y castigo de dichos fenómenos delictivos<sup>14</sup>. De ello se desprende que no basta con

---

<sup>12</sup> Las 40 Recomendaciones del G.A.F.I. (Grupo de Acción Financiera Internacional), fueron creadas en 1990, actualizadas en 1996, adaptadas al terrorismo y ampliadas con 8 más (ahora 9) que se destinaron a prevenir la financiación del terrorismo en octubre de 2001 y, modificadas en 2003, para abarcar cualquier delito grave, de la misma forma que en 2012 queda confirmado en su contenido el criterio internacional de prevenir y combatir el financiamiento para la proliferación de armas de destrucción masiva, de la misma forma que se estandarizan las medidas para el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, si bien se deja un grupo específico para éste último aunque integrado en 40 recomendaciones de un texto final.

<sup>13</sup> Como de ello quedó constancia en 2008, con la evaluación hecha a nuestro país por un equipo de asesores del GAFI, GAFISUD y del Fondo Monetario Internacional.

<sup>14</sup> Conviene no olvidar que los tratados internacionales que he considerado en párrafos anteriores – como ocurre en otros más –, también tienen el carácter mixto de las Recomendaciones de GAFI, pues queda claro que integran medidas de diversa naturaleza que se conjugan para garantizar acciones coordinadas en la prevención, persecución, incriminación y castigo de los delitos que abarcan. En efecto, estos instrumentos jurídicos internacionales van más allá de unificar criterios para crear tipos penales destinados a golpear a la estructura financiera de la delincuencia organizada, siendo que los ámbitos de incriminación que regulan y la finalidad que le imprimen a los mismos, se complementan con otras medidas que estandarizan la persecución penal a estos efectos, como sucede, por ejemplo, con el decomiso y el embargo o incautación de bienes que son producto del delito, de aquellos que deriven de éste y de los utilizados o destinados a ser utilizados para la comisión de delitos (*Vid.*, por ejemplo, artículos 2 incisos f) y g), 12, 13 y 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; artículos 1 y 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; artículo 8 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo; artículo 37 de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, de modificación de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes; artículo 22 del Convenio sobre sustancias sicotrópicas). En este contexto, de igual forma cabría considerar la figura de extinción de dominio, dado que forma parte de aquellas estrategias, aunque de dudoso acomodo en el Estado de Derecho, empleadas por los Estados para atacar a la base económica de la delincuencia organizada. Así ocurre con la legislación mexicana que, si bien integra una Ley

colaborar o con mostrar buenas intenciones, más bien dicha cooperación debe ser coordinada sobre la base de un soporte jurídico contundente y por personal técnica y operativamente formado.

Estos tres ámbitos delictivos cuyo tratamiento se concentra en las recomendaciones de GAFI, también han sido objeto de regulación por separado en algunos instrumentos jurídicos internacionales. Por lo que concierne a la financiación del terrorismo, cabe considerar, por ejemplo, la “Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo”, así como la “Convención interamericana contra el terrorismo”. En el caso del lavado de dinero, y dada su íntima relación con la delincuencia organizada, debemos considerar la Convención de Palermo<sup>15</sup> que, básicamente, dedica sus artículos 6 y 7 a la “Penalización del blanqueo producto del delito y a las medidas para combatirlo.

## **1.2. El marco jurídico–penal mexicano destinado a la represión del lavado de dinero, del terrorismo y de la delincuencia organizada**

Nuestro legislador ha tratado de abarcar de diferentes formas supuestos tan graves y complejos como el terrorismo, el lavado de dinero y la delincuencia organizada. De una parte, no ha dejado de sancionar de forma individual cada uno de estos sectores delictivos y, de la otra, ha estructurado una legislación especial que prevé la concurrencia de la delincuencia organizada con cualquiera de los dos primeros, es decir, o bien con el terrorismo, o bien con las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En el primer caso, y por lo que aquí interesa, debo hacer referencia al segundo párrafo del artículo 139 del Código penal federal, y ello, en la medida en que con dicho precepto se sancionan con especial rigor las actividades dolosas orientadas a la financiación de la estrategia terrorista o a

---

federal de extinción de dominio –sin dejar de lado que existen legislaciones locales que regulan esta figura– para cumplir, entre otras cosas, con los compromisos internacionales derivados de instrumentos jurídicos como la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y como la Convención de Palermo, lo cierto es que dicha ley federal no se desmarca de la influencia de la Ley Modelo de Extinción de Dominio –que no es estrictamente vinculante–, que es una iniciativa del Programa Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC) que se incorpora al cúmulo de acciones promovidas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) frente al narcotráfico, la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo.

<sup>15</sup> Es decir, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada.

la realización de los actos terroristas que puedan cometerse o se cometan en territorio nacional. Esta fórmula legal también es utilizada en la fracción II del artículo 148 Bis, con la salvedad de que, en este caso, se reprimen las conductas de financiación del terrorismo internacional. En ambos supuestos, el marco penal tiene como límite máximo cuarenta años de prisión, además de que su configuración no depende de que los fondos o recursos sean utilizados, sencillamente se sanciona la intención de financiar, recaudar o aportar, lo que coloca a esta clase de delitos dentro de aquellos tipos penales de resultado cortado<sup>16</sup>, siendo que no depende del autor que el resultado se produzca, ni tampoco es necesario que esto ocurra<sup>17</sup>.

Por su parte, las operaciones con recursos de procedencia ilícita quedan previstas y sancionadas por el artículo 400 Bis del Código penal federal. En realidad, se trata de una fórmula legal que dedica un mismo marco punitivo que va, de cinco a quince años de prisión, para sancionar conductas delictivas o modalidades de muy diferente confección, como lo son, la adquisición, enajenación, administración, custodia, cambio, deposito, dar en garantía, inversión, transporte o transferencia de recursos o bienes de cualquier naturaleza con conocimiento de que proceden o son producto de una actividad ilícita. De lo anterior resulta el carácter doloso de esta clase de delitos, sin embargo, no bastaría con la materialización del hecho en sí, porque la descripción legal hace depender la configuración del tipo penal, de la constatación de lo que ha dado en denominarse elementos subjetivos del injusto que, en este caso, consisten en la finalidad de ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.

De esta descripción legal también conviene resaltar el alcance internacional que confiere o reconoce el legislador mexicano a las conductas, pues en su contenido prevé las alternativas de que las operaciones con recursos de

---

<sup>16</sup> En el mismo sentido, FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A., *“Prevención y represión de la financiación del terrorismo en España y Estados Unidos: Un análisis comparado”*, AA.VV., *“Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico”*, dirigido por GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., p. 150.

<sup>17</sup> Sobre esta categoría de delitos *vid.* GIL GIL, A., *“El concepto de intención en los delitos de resultado cortado. Especial consideración del elemento volitivo de la intención”*, en *Revista de Derecho penal y Criminología*, p.106; MIR PUIG, S., *“Derecho penal. Parte general”*, p. 236 y 361; COBO DEL ROSAL, M. / VIVES ANTÓN, T.S., *“Derecho penal. Parte general”*, p. 435 y 436.

procedencia ilícita puedan cometerse solamente en territorio nacional, o bien de éste hacia el extranjero o a la inversa.

Sumado a lo anterior, en dos párrafos posteriores del artículo 400 Bis del Código penal federal se contemplan tipos penales especiales y algunas agravantes específicas de ese extenso catálogo de conductas que integran las operaciones con recursos de procedencia ilícita. Y son tipos penales especiales, dado que se castiga con la pena de prisión a la que he hecho referencia a los empleados y funcionarios de las instituciones que forman parte del sistema financiero, cuando éstos, dolosamente, presten ayuda o auxilien a otro para la comisión de las modalidades que estoy comentando. Otros tipos penales especiales, que además constituyen agravantes específicas, tienen que ver con un incremento en la pena de prisión si la conducta ilícita se comete por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos. Por supuesto que en este último caso, se impone la pena accesoria de inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.

Otro aspecto de esta concreta regulación penal que me gustaría resaltar, tiene que ver con la ampliación de las operaciones con recursos de procedencia ilícita a cualquier delito. Esto es, si bien en principio, tal y como lo dejé ver al inicio de este trabajo, la persecución penal del lavado de dinero representaba una preocupación internacional por atacar la estructura financiera de las organizaciones criminales dedicadas a los delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, lo cierto es que este criterio ha quedado desfasado, de manera que ahora, con acierto, la cuestión no se circunscribe a esta clase de delincuencia, sino que se extiende a otros tantos sectores tan graves como el tráfico de armas, trata de personas, secuestro, pornografía infantil, tráfico de inmigrantes, a aquella delincuencia que atenta contra la propiedad intelectual y los derechos autor, terrorismo, etc.

Seguramente es cierto que esto ha sido tenido en cuenta por el legislador mexicano en el párrafo 6° del artículo 400 Bis del Código penal federal, cuando reprime estas conductas de blanqueo de capitales con independencia del delito del que provengan los recursos. Por lo menos eso se deduce de la redacción legal siguiente:

“Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de

cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen, directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia”.

En relación con ello, cabría agregar la habilitación que, desde el Derecho penal sustantivo, el legislador confiere a la autoridad investigadora y a los órganos jurisdiccionales para invertir la carga de la prueba, pues, con una clara vulneración del principio de presunción de inocencia, traslada la obligación que tiene la autoridad en un genuino Estado de Derecho de acreditar el delito a la persona sometida a la acción de la justicia penal. Sin que con ello deje de lado el derecho que, sobre todo a partir de la reforma a nuestro sistema de justicia penal, tiene el imputado de no auto–incriminarse.

De cualquier forma, y como cabe interpretar de la tendencia internacional, el tipo penal de lavado de dinero tendría como función instrumental la protección de un bien jurídico de interés colectivo, como lo es, la estabilidad y el sano desarrollo de la economía<sup>18</sup> (nacional o internacional, según los alcances de la actividad), pero también sería un instrumento político–criminal para atacar la estructura financiera de las redes u organizaciones criminales. La primera justificaría, aunque con reparos, la sanción penal, en tanto que, la segunda, tendría una operatividad determinante para restar poder y potencial destructivo a la delincuencia, en general, y a la criminalidad organizada, en particular.

En cuanto a la legislación especial que dedica nuestro marco jurídico a atender la conjugación que pueda darse, por un parte, entre terrorismo y

---

<sup>18</sup> Ese criterio se refleja en referentes legales como el artículo 2 de la Ley federal para prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, cuando en él se establece que el objeto de ésta radica en la protección del “sistema financiero y la economía nacional”. En otros ámbitos nacionales como el español, se hace referencia al orden socioeconómico (Sobre ello *vid.* MARTÍNEZ–BUJÁN PÉREZ, C., *op. cit.*, p. 499; CALLEGARI, A. L., *op. cit.*, p. 274 y ss; PALMA HERRERA, J. M., *op. cit.*, p. 254 y 255, aunque este último concreta la cuestión cuando identifica al orden socioeconómico como un subsistema cuyo correcto desarrollo permite el normal desenvolvimiento social, y que comprende una pluralidad de manifestaciones concretadas en intereses de naturaleza económico–constitucional, que son, según refiere, los que realmente constituyen el objeto de protección [...]). Sobre el concepto de orden socioeconómico *vid.*, entre otros, HORMAZÁBAL MALARÉE, H., “*Los delitos socioeconómicos, el bien jurídico, el autor, su hecho y la necesaria reforma al sistema penal español*”, AA.VV., en “*Hacia un Derecho penal económico europeo. Jornadas en honor del profesor Klaus Tiedemann*”, p. 195 y ss.

delincuencia organizada, y, por la otra, entre ésta y las operaciones con recursos de procedencia ilícita, resulta fundamental considerar la Ley federal contra la delincuencia organizada, en cuyo artículo 2° queda contemplada la noción jurídico–penal de delincuencia organizada y, precisamente, supedita la materialización de esta clase de delincuencia asociativa, a que el aparato organizativo se oriente a la realización de diversos delitos, dentro de los que quedan incluidos la financiación del terrorismo y las operaciones con recursos de procedencia ilícita. En este caso, el legislador opta por aplicar la figura del concurso real de delitos, esto es, si se verifica en el hecho la comisión de delincuencia organizada y los delitos que se integran en el catálogo, el autor o autores serán sancionados por ambos, de manera que se suman las sanciones penales.

Todo esto se fortalecería con un muy extenso aparato legislativo que, sobre todo a raíz de las observaciones hechas por el GAFI a nuestro país en 2008<sup>19</sup>, ha sido objeto de ajustes para regular la actividad de ciertas instituciones y actores vinculados a las operaciones financieras<sup>20</sup>, así como las acciones de las autoridades investigadoras (policía y ministerio público), lo que pretende complementarse con un texto legal que se une al desbarajuste ya existente en nuestro disperso, desorganizado y muy extenso, al vez que infructuoso, marco legal destinado a la persecución, prevención, investigación y castigo de las operaciones con recursos de procedencia ilícita. Concretamente, me refiero a la “Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita”, que entró en vigor desde el 17 de julio de 2013.

---

<sup>19</sup> Ello puede consultarse en el “Informe de Evaluación Mutua. Antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, octubre de 2008 [que puede verse en [http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia\\_financiera/evaluacion\\_mutua/docs\\_info\\_evaluacion\\_mut/gafisud\\_s.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/evaluacion_mutua/docs_info_evaluacion_mut/gafisud_s.pdf)], así como en los diferentes “Informes de evaluación mutua de México” que se han venido desarrollando de forma cronológica desde 2008 hasta 2012 [que pueden verse en [http://www.shcp.gob.mx/INTELIGENCIA\\_FINANCIERA/EVALUACION\\_MUTUA/Paginas/info\\_avances.aspx](http://www.shcp.gob.mx/INTELIGENCIA_FINANCIERA/EVALUACION_MUTUA/Paginas/info_avances.aspx)].

<sup>20</sup> *Vid.*, artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; 129 de la Ley de Uniones de Crédito; 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 71 y 72 de la Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de ahorro y crédito popular; 71 y 72 de la Ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; 212 de la Ley del mercado de valores; 91 de la Ley de sociedades de inversión; 108 Bis de la Ley de los ahorro para el retiro; 140 de la Ley general de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, y 112 de la Ley federal de instituciones de finanzas.

### **1.3. Concretos aspectos de la “Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita”**

A estos efectos, conviene recordar que la inercia de una delincuencia internacional cada vez más organizada que, con particular penetración, nos ha afectado, unida a la realidad criminológica que, en este sentido, ha germinado en el ámbito local mexicano, nos ha llevado a la construcción paulatina de un marco de regulación penal que, en materia federal, como ya dejamos ver, se articula a partir del Código penal federal y de otras leyes especiales, a las que se suma la “Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita”.

Esta nueva legislación especial anti-lavado, reafirma la intención del legislador mexicano de prevenir las actividades de la delincuencia organizada por muy diversos ángulos y en estadios muy previos a la lesión de bienes jurídicos. Es, en definitiva, un texto legal que, preponderantemente, se rige por paradigmas preventivos, y no sólo por lo que corresponde a las actividades de coordinación entre los actores e instituciones (de carácter público o privado) que pueden guardar relación con actividades vulnerables, sino también por lo que afecta a una serie de tipos penales que el texto consolidado incluye, de modo que, con la previsión de éstos, se da un paso más en el adelantamiento de por sí existente con la punición de las operaciones con recursos de procedencia ilícita y la financiación del terrorismo, hasta el extremo de que estos comportamientos delictivos previstos, del artículo 62 al 64 de dicha ley, de entrada, podrían plantear problemas bajo la óptica del principio de ofensividad o de estricta protección del bien jurídico.

Dicha intención, eminentemente preventiva, salta a la vista desde el artículo 2 de la redacción final de la Ley, puesto que en él se establece que el objeto de ésta es proteger el sistema financiero y la economía nacional a través de medidas y procedimientos destinados a prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita. En este mismo precepto, también se concretan las directrices internacionales en el sentido de garantizar una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir las operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.

Para cumplir con los objetivos expuestos, la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita se compone de ocho capítulos en los que quedan determinados sus alcances; las autoridades involucradas en el desarrollo de la investigación de los delitos para los cuales se crea; las entidades financieras y aquellas actividades a las que denomina vulnerables<sup>21</sup>; el procedimiento y los términos para poner en conocimiento de la autoridad los actos, omisiones u operaciones que puedan ubicarse en los supuestos de encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita que se integran en los artículos 400 y 400 BIS del Código penal federal; y un conjunto de sanciones administrativas<sup>22</sup> y otras de carácter penal de muy diversa naturaleza jurídica y configuración<sup>23</sup>.

Con este nuevo esquema de represión penal se agudiza la grave tendencia legislativa a ampliar los ámbitos de incriminación y, por lo tanto, la restricción de los espacios de libertad<sup>24</sup>. Esperemos que realmente se materialicen las expectativas depositadas en este nuevo texto legal que, como mínimo, ofrece contribuir al desorden y dispersión legislativos que sufre el sistema penal mexicano.

Por otra parte debe señalarse que, aunque esta ley anti-lavado ni siquiera en su título alude a la financiación del terrorismo, lo cierto es que con su marco de regulación y las medidas integradas en ella se pretende abarcar diversas formas en las que esta modalidad delictiva puede manifestarse. De hecho, el

---

<sup>21</sup> *Vid.* artículo 17 de la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

<sup>22</sup> *Vid.* del artículo 52 al 61 de la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

<sup>23</sup> *Vid.* del artículo 62 al 65 de la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

<sup>24</sup> En este sentido, FERRÉ OLIVÉ, «*Política criminal...*» *op. cit.*, sobre todo p. 164, 165 y 177, cuando, a propósito de la realidad Europea, con particular referencia al caso español, no deja de reconocer la necesidad de atender los sectores delictivos que estamos comentando, aunque sugiere la reflexión para que, en el desarrollo de la acciones de persecución que puedan llevarse a cabo frente a ellos, se respeten las garantías fundamentales que resultan del Estado de Derecho. Y es que, como bien pone de relieve, «esta tendencia política sólo puede comprenderse bajo el signo de un incremento desmedido y voraz de la represión por parte de los distintos gobiernos». Aprovechándose de la amenaza terrorista internacional –continúa este autor– «los Estados ejercen labores de inteligencia y persiguen muchos otros delitos (como la corrupción internacional, el narcotráfico, fraudes fiscales) instrumentalizando en buena medida la figura del blanqueo de capitales».

nombre de la iniciativa presentada en agosto de 2010, por el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, era el de “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo”.

La eliminación en el título de lo relativo al financiamiento del terrorismo se debió a un ajuste que, durante el proceso legislativo, sufrió el artículo 2 de la iniciativa presentada por el Jefe del Ejecutivo Federal. Básicamente, este precepto señalaba que el objeto de la ley radicaba en establecer “medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita y aquellos tendientes a financiar el terrorismo”, sin embargo, en uno de los dictámenes iniciales elaborados en el marco del Congreso por las diversas comisiones a las que fue turnada esta iniciativa para su estudio, se estimó la necesidad de aclarar el objeto y fin de la ley, de manera que, de esta redacción inicial, solamente fue suprimida la referencia a la financiación del terrorismo y, después de preverse que dichas medidas y procedimientos de prevención y detección debían llevarse a cabo a través de una “coordinación interinstitucional”, se abarcaron otros fines, como lo son, de un lado, el consistente en “establecer elementos para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento”, mientras que, del otro, el derivado en “proteger el sistema financiero y la economía nacional”<sup>25</sup>.

Con ello se llegaba a la conclusión de que, como el objeto y fin de la Ley era debilitar las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento, resultaba innecesario, por técnica legislativa, que se hiciera referencia expresa al delito de financiamiento al terrorismo tanto nacional como internacional, pues éste, según se ponía de relieve, ya quedaba comprendido dentro del género ampliado [...]”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> *Vid.* Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo, Cámara de Senadores, Diario de debates, 28 de abril de 2011, p. 3 y 11.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 3.

Es verdad que la redacción final de este precepto sufrió una modificación sustancial<sup>27</sup>, dado que vino a aclarar el verdadero objeto que se persigue con la ley, que no es otro que el de “proteger el sistema financiero y la economía nacional”. Cuestión distinta es que, para ello, se utilicen medidas y procedimientos adecuados y coordinados de forma interinstitucional.

En resumen, y por tanto, esta nueva regulación incorpora medidas de control y de protección frente a dos sectores delictivos que comparten su carácter eminentemente doloso<sup>28</sup>, lo que queda plenamente constatado con el hecho de que ambos hagan depender su consumación de la verificación de lo que se identifica como elementos subjetivos del injusto. Así, “ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de los recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita”, son los propósitos exigibles en el tipo penal de operaciones con recursos de procedencia ilícita, mientras que “atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación”, constituyen las finalidades del autor que actualizan las modalidades del terrorismo previsto y sancionado en el artículo 139 del Código penal federal. No basta, pues, con la intención de materializar el hecho, sino que dicha materialización debe ir encaminada a la consecución de un fin específico. O lo que es lo mismo, la actualización de ambos tipos penales no se conforma con la voluntad misma (dolo) de llevar al plano fáctico las diversas conductas que se integran en la fórmula casuística que recoge su respectiva descripción normativa, pues, más allá de ello, será preciso acreditar un elemento tendencial concreto.

De igual forma, coinciden en que los dos configuran a la delincuencia organizada y que regularmente en ella se desenvuelven. Pese a esa coincidencia criminológica con proyección en la Ley federal contra la delincuencia organizada y en la Ley anti-lavado, es por lo demás evidente que son actividades delictivas con marcadas diferencias. En efecto, con la

---

<sup>27</sup> Así, desde el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Cámara de Diputados, Diario de los debates, 30 de abril de 2012, p. 3, 13 y 14.

<sup>28</sup> Parece ser que dicho texto legal se ciñe al criterio internacional promovido por el GAFI, en el sentido de estandarizar las medidas para la prevención del lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Es decir, se sigue la tendencia internacional de aplicar las técnicas contra el blanqueo de capitales para detectar la financiación del terrorismo.

incriminación de las operaciones con recursos de procedencia ilícita, prioritariamente, se pretende la protección de la economía nacional, pues, en muy concretos términos, se trata de evitar que los recursos procedentes del delito o producto del mismo se integren a los flujos económicos o financieros legales con el objeto de difuminar, borrar u ocultar el rastro de su origen delictivo y darles una apariencia legítima, con las consecuencias que ello puede generar para el sano desarrollo de la economía. En todo caso, se trata de bienes de procedencia ilícita, a diferencia de la financiación del terrorismo que puede llevarse a cabo con recursos o bienes de procedencia legal o ilegal.

La divergencia se enfatiza si analizamos la cuestión desde la perspectiva del bien jurídico objeto de protección de las figuras típicas destinadas a la represión del terrorismo, siendo que, a estos efectos, en términos del artículo 139 del Código penal federal, debemos hacer referencia a la seguridad nacional o, en su caso, a lo que podemos denominar hegemonía y monopolio que se confiere al Estado para tomar las decisiones que den cumplimiento a lo ordenado por nuestra norma fundamental<sup>29</sup>. Lo anterior,

---

<sup>29</sup> De igual forma, conviene considerar el elemento subjetivo del injusto que contempla la figura de terrorismo internacional prevista y sancionada por el artículo 148 Bis. del Código penal federal que, de manera alternativa, contempla la finalidad derivada, o bien en la intención de “menoscabar la autoridad de un Estado extranjero”, o bien en “obligar a dicho Estado o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación”. Considerar este elemento tendencial tiene importancia, en la medida en que de él es posible extraer el objeto de protección, que también podría radicar en esa hegemonía y monopolio del Estado de que se trate, así como en las “buenas relaciones de amistad entre las naciones”. En este contexto, cabría hacer mención al criterio internacional que, en relación con ciertos representantes diplomáticos, identifica las “buenas relaciones de amistad y cooperación entre los Estados” (*vid.*, por ejemplo, Preámbulo de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos), así como aquel que se refiere a “la paz y seguridad internacionales” (*vid.* en este sentido, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/2083 (2012), de 17 de diciembre; S/RES/1989 (2011), de 17 de junio; S/RES/1988 (2011), de 17 de junio; S/RES/1963 (2010), de 20 de diciembre; S/RES/1904 (2009), de 17 de diciembre; S/RES/1822 (2008), de 30 de junio; S/RES/1787 (2007), de 10 de diciembre; S/RES/1735 (2006), de 22 diciembre; S/RES/1624 (2005), de 14 de septiembre; S/RES/1618 (2005), de 4 de agosto; S/RES/1617 (2005), de 29 de julio; S/RES/1611 (2005), de 7 de julio; S/RES/1566 (2004), de 8 de octubre; S/RES/1535 (2004), de 26 de marzo; S/RES/1526 (2004), de 30 de enero; S/RES/1456 (2003), de 20 enero; S/RES/1455 (2003), de 17 de enero; S/RES/1516 (2003), de 20 de noviembre; Anexo de la Resolución S/RES/1456 (2003), de 20 de enero, que incluye una Declaración adjunta sobre la cuestión de la lucha contra el terrorismo; S/RES/1140 (2002), de 24 de octubre; S/RES/1438 (2002), de 14 de octubre; S/RES/1373 (2001), de 28 de septiembre; S/RES/1368 (2001), de 12 de septiembre; Anexo de la Resolución

sin perjuicio de que, en su gran mayoría, dichos comportamientos típicos afecten o vulneren bienes jurídicos de interés individual (vida, patrimonio, libertad, integridad, etc.).

En el esquema operativo, ambos sectores de incriminación son empleados para atacar a la estructura financiera de las organizaciones criminales, sólo que, con el lavado de dinero, el objetivo primordial es debilitar o inclusive eliminar el poder económico de éstas, mientras que, en el caso de la financiación del terrorismo, radica en evitar que los recursos sean utilizados para cometer actos de terrorismo, lo cual no quita que también constituya un mecanismo para imprimir un fuerte golpe a la base económica de esta clase de organizaciones criminales; soporte financiero, que también sirve para suministrar medios y recursos durante la planificación y logística de los actos, actividades, métodos y prácticas terroristas.

También es cierto que la estrategia de investigación no sólo debe centrarse en transacciones de dinero a grandes escales o en operaciones más o menos complejas que se desarrollen en los ámbitos financieros que contengan muchos candados de seguridad, por cuanto existen otros métodos que despiertan menos sospecha y nunca pasarán por los filtros que suelen utilizar los gobiernos en los sistemas financieros. Y es que la financiación del terrorismo puede llevarse a cabo a través de estrategias domésticas menos elaboradas, mediante otras que se planifican con tal hermetismo o control sectorial, que anulan o por lo menos complican la penetración de las fuerzas policiales y, por otras más, que implican un suministro económico a cuenta gotas por muchas y muy diversas vías que dificultan su detección.

Así lo ha demostrado *Al Qaeda*, cuyo sofisticado y bien planificado marco operativo<sup>30</sup> multidimensional<sup>31</sup>, flexible<sup>32</sup>, ubicuo<sup>33</sup>, horizontal y

---

S/RES/1377 (2001), de 12 de noviembre, que contiene una Declaración adjunta sobre la acción mundial para combatir el terrorismo), así como aquél que, en relación con los representantes diplomáticos, ubica las “buenas relaciones entre las naciones”).

<sup>30</sup> Que se diseñó sobre la base de la estructura operacional de la *Maktab Al Khidmat (Jidimat) Il Mujabidin Al-Arab* o *Afgan Service Bureau* (Agencia de Servicio Afgana), que fue fundada por *Abdullah Azzam* y *Osama Bin Laden* con el objeto de promover, coordinar, apoyar y financiar una campaña multinacional para contener la guerra antisoviética en Afganistán, que culminó con la expulsión del ejército soviético en el año de 1989. Estos dos líderes de la guerra antisoviética, con superioridad de *Azzam*, pusieron en marcha una estrategia de alcance global de promoción y reclutamiento, pero también de recaudación de fondos que tuvo el apoyo de diferentes sectores y miembros de la Comunidad árabe y musulmana distribuidos por el mundo, al igual que de

descentralizado<sup>34</sup> tiene un claro reflejo en el dispositivo de financiación que han empleado los líderes, miembros y grupos u organizaciones terroristas que la conforman o que comparten su estrategia criminal de alcance global. En este sentido, sólo con el ánimo de ofrecer una serie de variantes criminológicas de la cuestión, y ello, sobre la base de un esquema diseñado por la doctrina, podemos decir que las principales fuentes de financiación de esta red terrorista incluyen: a) dinero en metálico transportado en persona; b) dinero procedente de sociedades benéficas islámicas; c) entidades corporativas (algunos negocios legales, empresas tapadera de actividades terroristas); d) transferencias de *halawa* (banca clandestina); e) contrabando de oro y piedras preciosas; f) contribuciones de los propios miembros y simpatizantes externos; g) inversiones y cuentas de *Al-Qaeda* ya establecidas en la región, especialmente en el sistema bancario islámico; h) ingresos procedentes de la pequeña delincuencia, la estafa, la extorsión, el tráfico de armas y el secuestro<sup>35</sup>.

## II. EL TRATAMIENTO PENAL DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

### 2.1. En torno a la conformación de un marco normativo multilateral

---

gobiernos de ciertos Estados que seguramente estaban interesados en impedir la expansión del régimen soviético. De hecho, se habla de una red conformada por decenas de oficinas ubicadas en diversos países y, muchas de ellas, en ciudades norteamericanas (Cfr., sobre ello, Sageman, M., *Understanding Terror Networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, p. 35; Gunaratna, R., *Al Qaeda. Viaje al interior del terrorismo islamista*, Traducción de Harris, S. T., Servi Doc, Barcelona, 2003, p. 18–20, 74–78 y 116; del mismo autor, «La amenaza de Al Qaeda tras los atentados de Madrid», AA. VV., en *El nuevo terrorismo islamista. Del 11–S al 11–M*, Temas de hoy, Madrid, 2004, p. 82 y 83; Jordán, J., *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*, EUNSA, Navarra, 2004, p. 99–101; Burke, J., *Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical*, traducción de Pérez, Á./Álvarez, J. M., RBA, Barcelona, 2004, p. 99–101 y 128; Reinales, F., «Al Qaeda, Neosalafistas Magrebíes y 11–M: sobre el nuevo terrorismo islamista en España», AA. VV., en *El nuevo terrorismo islamista. Del 11–S al 11–M*, Temas de hoy, Madrid, 2004, p. 21; De la Corte Ibáñez, L./Jordán J., *La yihad terrorista*, Síntesis, Madrid, 2007, p. 117–120).

<sup>31</sup> Así Gunaratna, R., “*La amenaza...*”, *op. cit.*, p. 84 y 85.

<sup>32</sup> Así Gunaratna, R., “*La amenaza...*”, *op. cit.*, p. 80 y 86; JORDÁN, J., *op. cit.*, p. 158; MERLOS, A., *Al Qaeda. Raíces y metas del terror global*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006, p. 91.

<sup>33</sup> Así MERLOS, A., *op. cit.*, p. 83.

<sup>34</sup> Así MERLOS, A., *op. cit.*, p. 90; Jordán, J., *op. cit.*, p. 158.

<sup>35</sup> ABUZA, Z., “*Cómo se financia el terrorismo islamista: la experiencia del sudeste asiático*”, AA. VV., “*El nuevo terrorismo islamista*”. *Del 11–S al 11–M*, traducción de BARRIUSO, J., coordinado por REINARES, F. Y ELORZA, A., “*Temas’ de Hoy*”, p. 229.

Aunque el soporte financiero es, y siempre ha sido, un pilar fundamental para el desarrollo y mantenimiento de la estrategia terrorista en todo su contexto, y muy a pesar de que la prevención, incriminación y castigo de la financiación del terrorismo afectan, debilitan o inclusive eliminan el funcionamiento del aparato logístico y de planificación implementado por los autores de esta clase de delincuencia, y ello, por supuesto, sumado a que las medidas antiterroristas adoptadas en este concreto sentido, implican un adelantamiento de las líneas de defensa estatales que permite evitar la preparación o comisión de otros delitos de terrorismo de resultado material o de peligro, lo cierto es que el tratamiento penal y de persecución criminal en esta materia no goza, contrariamente a lo que sucede con otras formas de criminalidad terrorista, de un gran arraigo en el marco jurídico internacional. Al menos así lo refleja la plataforma normativa antiterrorista de las Naciones Unidas, que constituye un referente legal crucial en materia de prevención, tipificación penal, persecución y castigo de los actos, actividades, métodos y prácticas terroristas.

Y es que después de concretarse once convenciones internacionales en el marco de las Naciones Unidas sobre variadas modalidades del terrorismo, y tras reconocerse la urgente necesidad de mejorar la cooperación internacional para prevenir la financiación del terrorismo y crear un instrumento jurídico apropiado<sup>36</sup>, el diez de enero de 2000, por fin se firmaba la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo<sup>37</sup>. Su influencia fue determinante, pues a su concertación le siguió la de otros instrumentos que, ceñidos a ésta, o bien se encargaron de fijar las bases para la prevención, la tipificación penal y persecución penal de las actividades de financiamiento del terrorismo<sup>38</sup>, o bien de hacer

---

<sup>36</sup> Así se ponía de relieve, por ejemplo, en la resolución de la Asamblea General A/RES/53/108, de 26 de enero, en la que se tomó la decisión de que el Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, elaborara un proyecto de convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo que complementara los instrumentos internacionales conexos existentes sobre la materia.

<sup>37</sup> Cuyo contenido puede verse en la resolución de la Asamblea General A/RES/54/109, de 25 de febrero de 2000.

<sup>38</sup> Si bien de manera regional, y tomando como base la Convención de las Naciones Unidas, se concertó la Convención interamericana contra el terrorismo, aprobada en Sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Interamericanos del 3 de junio de 2002 [AG/RES.1840 (XXXII-O/02)], de cuyo contenido, a los efectos de este epígrafe, cabe considerar el artículo 1, el inciso j) del párrafo 1 del artículo 2, así como el artículo 4, relativo a las medidas

recomendaciones generales sobre ciertas precauciones y acciones a tomar por parte de los Estados contra la financiación del terrorismo, así como respecto de la forma de proceder para detectar e impedir las actividades de dicha naturaleza<sup>39</sup>.

Es verdad, no obstante, que con anterioridad a la consolidación de esta Convención internacional, las Naciones Unidas ya advertían de la importancia de la cuestión, aunque no lo es menos que, en principio, desde esta perspectiva, y atendiendo a una realidad distinta a la que se ha venido dando en los últimos años, se ponía el acento en los actos y actividades de financiación del terrorismo procedentes de los Estados<sup>40</sup>. Dicha

---

para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo. Por su parte, la Unión Europea adoptaba la Posición común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo [(2001/931/PESC); Diario Oficial núm. L 344 de 28/12/2001 p. 0093 – 0096], así como el Reglamento 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) núm. 2580/2001; Diario Oficial núm. L 344 de 28/12/2001 p. 0070 – 0075].

<sup>39</sup> En este sentido, muy importantes fueron las Cuarenta Recomendaciones desarrolladas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que, combinadas con otras especiales sobre la financiación del terrorismo, conforman un marco básico dirigido a la prevención y supresión de la financiación del terrorismo.

<sup>40</sup> Porque, además, la abstención por parte de los Estados a financiar actos de terrorismo constituye una obligación jurídica internacional que deriva de la Carta de las Naciones Unidas. Tanto es así que, ya desde la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y, particularmente, a propósito del terrorismo de Estado, en el párrafo segundo de El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta, se imponía a los Estados la obligación de abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar [...] actividades terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado (*vid.* resolución de la Asamblea General 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970). En el mismo sentido, *vid.* la Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales y, especialmente, el apartado 6 de este instrumento jurídico ubicado en la Sección I, en donde se establecen las obligaciones que impone el Derecho internacional a los Estados de abstenerse de organizar, instigar y apoyar en otros Estados actos [...] terroristas [...] o de dar su consentimiento para la realización de actividades organizadas dentro de sus territorios que apunten a la comisión de dichos actos (*vid.* resolución de la Asamblea General 42/22, de 18 de noviembre de 1987). Se acogen a ambos instrumentos jurídicos, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 34/145, de 17 de diciembre de 1979; 38/130, de 19 de diciembre de 1983; 40/61, de 9 de diciembre de 1985; 42/159, de 7 de diciembre de 1987; 44/29, de 4 de diciembre de 1989; 46/51, de 9 de diciembre de 1991, inciso a) del párrafo 5 de la Sección I del Anexo de la resolución A/RES/49/60, de 17 de febrero de 1995, titulado Declaración sobre medidas para

preocupación no sólo no ha cesado<sup>41</sup>, sino que se ha extendido a los agentes no estatales<sup>42</sup> y, de hecho, también se ha generado a causa de las conexiones existentes en este sentido entre algunos Estados y ciertos individuos, grupos, organizaciones o redes terroristas<sup>43</sup>.

---

eliminar el terrorismo internacional. En idéntico sentido, *vid.* la resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1189 (1998), de 13 de agosto.

<sup>41</sup> Como se desprende de las resoluciones de la Asamblea General A/RES/53/108, de 26 de enero de 1999 y A/RES/55/158, de 30 de enero de 2001, en las que se vuela a recordar a los Estados su obligación de abstenerse de adiestrar a terroristas, financiar o alentar actividades terroristas o apoyarlas por cualquier otro medio, así como de las resoluciones de este mismo órgano de las Naciones Unidas A/RES/56/88, de 24 de enero de 2002, A/RES/57/27, de 15 de enero de 2003, A/RES/58/81, de 8 de enero de 2004, A/RES/59/46, de 16 de diciembre de 2004, A/RES/60/43, de 6 de enero de 2006, A/RES/61/40, de 18 de diciembre de 2006, A/RES/62/71, de 8 de enero de 2008; y ello, siquiera sea porque en ellas se reafirma el contenido de la Resolución A/RES/49/60, de 17 de febrero de 1995. En el mismo sentido, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *vid.* resolución S/RES/1373 (2001).

<sup>42</sup> En este sentido, *vid.* la resolución de la Asamblea General A/RES/51/210, de 16 de enero de 1997, en cuyo párrafo 3, inciso f), se exhortaba a los Estados a que adoptaran nuevas medidas, como la de prevenir y contrarrestar, mediante acciones internas apropiadas, la financiación de terroristas y de organizaciones terroristas, ya fuera que se hiciera de forma directa o indirecta, por conducto de asociaciones que tuvieran además o que proclamaran tener objetivos caritativos, sociales o culturales, o que realizaran también actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, la venta de estupefacientes y asociaciones ilícitas, incluida la explotación de personas, a fin de financiar actividades terroristas y, en particular, a que consideraran, en su caso, la adopción de medidas regulatorias para prevenir y contrarrestar los movimientos de fondos que se sospechara se hicieran con fines terroristas. A la cuestión se le dio mayor interés, sobre todo, a raíz de que el terrorismo de *Al-Qaeda* se proyectó contra Los Estados Unidos de América. En efecto, las reacciones internacionales en este sentido, en buena medida, vinieron motivadas por los atentados cometidos por dicha red terrorista contra las embajadas estadounidenses de Kenia y Tanzania en 1998. Así lo evidencia, por ejemplo, la resolución de Consejo de Seguridad S/RES/1333 (2000), de 19 de diciembre, en la que, entre otras cosas, se decidía que todos los Estados debían adoptar nuevas medidas para congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de *Osama Bin Laden* y de las personas y entidades asociadas con él, incluidos los de la organización *Al-Qaeda* y los fondos dimanantes u obtenidos de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por *Osama Bin Laden* y las personas o entidades con él asociados, y velar porque esos fondos o recursos financieros no fueran utilizados [...]. Más extensa y contundente sobre ciertas medidas a adoptar para afrontar la financiación del terrorismo, fue la resolución S/RES/1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001, que fue emitida en respuesta a los atentados del 11 de septiembre.

<sup>43</sup> Un ejemplo de ello, lo constituye la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones 748 (1992), de 31 de marzo, emitida a propósito de los atentados cometidos contra las aeronaves de los vuelos 103 de PAN AM y 772 de la Compañía *Union de transports aériens* [operaciones terroristas que, como se desprende de la resolución del Consejo de Seguridad 731 (1992), de 21 de enero, se atribuyeron a funcionarios del gobierno libio], en cuyo contenido se decidía que el Gobierno de Libia debía comprometerse definitivamente a poner fin a todas las formas de acción terrorista y a

A partir de lo anterior, es posible establecer dos aspectos, si bien evidentes, fundamentales para nuestro asunto. Y es que de ello resulta, en primer lugar, que la financiación del terrorismo, como ciertamente ocurre con todas las vertientes de este fenómeno criminal, es algo que puede ser atribuible tanto a actores estatales como a los que no lo son, y, en segundo lugar, que no sólo deriva en aportaciones económicas y materiales para sufragar actos de terrorismo, sino también, y entre otras cosas, en brindar refugio y apoyo logístico a los terroristas. En efecto, más allá del suministro de recursos financieros y materiales, como el abastecimiento de armamento y explosivos, el financiamiento del terrorismo abarca la provisión de los medios necesarios para llevar a cabo actividades como las relativas al entrenamiento, formación, protección, alojamiento y manutención de terroristas. En este sentido, no hay que olvidar que la planificación de atentados terroristas requiere una preparación muy diversa, y en muchos casos especializada, que puede durar años<sup>44</sup> y que, tras su perpetración, lo común es que la organización terrorista a la cual pertenecen los autores se encargue de garantizarles refugio seguro si antes no son detenidos por la policía o si no han muerto en la operación. En fin, como bien ha dicho *Laqueur*, los terroristas modernos no viven únicamente del entusiasmo; necesitan grandes cantidades de dinero<sup>45</sup>, y por mucho que suelen llevar un estilo de vida austero (como los *yihadistas*), lo cierto es que la financiación resulta indispensable para la pervivencia de su proyecto<sup>46</sup>.

Así pues, lo que justifica la lucha contra la financiación del terrorismo no deriva tanto en el valor intrínseco del dinero como en las posibilidades que éste proporciona a las organizaciones terroristas. Éstas requieren fondos, sus miembros necesitan entrenamiento, necesitan viajar, precisan de pisos francos, necesitan moverse constantemente, necesitan dinero para vivir, necesitan equipamiento y material para planear y cumplimentar su finalidad delictiva<sup>47</sup>. En fin, más allá de detenciones individuales o de la decapitación

---

toda la asistencia a grupos terroristas, y que, además, debía demostrar, mediante actos concretos, su renuncia al terrorismo.

<sup>44</sup> En este sentido, GUNARATNA R., *Al Qaeda...*, *op. cit.*, p. 122, que refiere que *Al-Qaeda* nunca puede operar en el aislamiento, debido a que montar una operación terrorista requiere un apoyo financiero y técnico-logístico que a menudo tiene que ser preparado en el lugar unos años antes.

<sup>45</sup> LAQUEUR, W., “*Terrorismo*”, traducción de LÓPEZ MUÑOZ, ESPASA-CALPE, p. 130.

<sup>46</sup> DE LA CORTE IBÁÑEZ, L./JORDÁN J., *op. cit.*, p. 223.

<sup>47</sup> ABUZA, Z., *op. cit.*, p. 229.

de los líderes terroristas, la desarticulación de la estructura terrorista exige centrar los esfuerzos en detectar y golpear a las vías por donde circula el dinero, pero también, en el descubrimiento y en el bloqueo de sus fuentes de financiamiento<sup>48</sup>, lo cual, y con la misma importancia, ha de acompañarse de la eliminación del espacio que los terroristas ocupan para planificar, entrenar y ejecutar atentados<sup>49</sup>. No obstante, hay quien ha sostenido que, por mucho que se consiguiera una acción bien coordinada en el plano internacional, ello solamente serviría para mitigar el problema y no para controlarlo totalmente<sup>50</sup>.

## **2.2. Medidas de carácter penal contra la financiación del terrorismo**

El referente de Derecho penal sustantivo en que se apoya la Comunidad internacional para unificar criterios multilaterales que permitan abarcar conductas de financiamiento del terrorismo como las que hemos venido describiendo, se halla en el artículo 2 de la antes citada Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo, que dispone lo siguiente:

1. “Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer:
  - a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado:
  - b) Cualquier otro acto 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, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo:

---

<sup>48</sup> Cfr. GUNARATNA R., “*Al Qaeda...*”, *op. cit.*, p. 130 y 131.

<sup>49</sup> ABUZA, Z., *op. cit.*, p. 229.

<sup>50</sup> Cfr. GUNARATNA R., “*Al Qaeda. Viaje al interior...*”, *op. cit.*, p. 131.

2. [...]
3. Para que un acto constituya un delito enunciado en el párrafo 1, no será necesario que los fondos se hayan usado efectivamente para cometer un delito mencionado en los apartados a) o b) del párrafo 1.
4. Comete igualmente un delito quien trate de cometer un delito enunciado en el párrafo 1 de presente artículo.
5. Comete igualmente un delito quien:
  - a) Participe como cómplice en la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo;
  - b) Organice la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo o dé órdenes a otros de cometerlo;
  - c) Contribuya a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común. La contribución deberá ser intencionada y hacerse:
    - i) Ya sea con 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 párrafo 1 del presente artículo; o
    - ii) Ya sea con conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito enunciado en el párrafo 1 de presente artículo”.

Este precepto, que incluye un planteamiento genérico y que sólo es una parte, si bien vital, de un convenio que, a su vez, solamente constituye un aspecto de las actividades de mayor alcance que se realizan para prevenir, detectar y reprimir la financiación y el apoyo del terrorismo<sup>51</sup>, se complementa con una serie de criterios y decisiones más específicas que se han adoptado en ciertas resoluciones cuya emisión ha venido motivada, fundamentalmente, por el terrorismo internacional y, en particular, por el estimulado por el extremismo islamista.

---

<sup>51</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, «Guía legislativa de las convenciones, los convenios y los protocolos universales contra el terrorismo», *Naciones Unidas*, Nueva York, 2004, p. 26.

Aunque la preocupación de la Comunidad internacional por la financiación de los actos, actividades, métodos y prácticas de este tipo de terrorismo con trascendencia global ya venía manifestándose antes de los atentados del 11 de septiembre<sup>52</sup>, lo cierto es que dicha modalidad del terrorismo pasó a ocupar un lugar prioritario a raíz de que tuvieron lugar estos ataques terroristas contra Los Estados Unidos. Así lo demuestra la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en cuya virtud se establecía que los Estados miembros debían adoptar medidas contra la financiación de terrorismo y contra otras formas de apoyo, como el reclutamiento y el suministro de armas. En particular, esta resolución, en el inciso b) de su apartado 1, prácticamente recoge la prescripción hecha por el apartado 1 del artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas<sup>53</sup>, al tiempo que subraya otras obligaciones de los Estados para atacar el soporte financiero y otra clase de apoyos al terrorismo<sup>54</sup>.

Esa línea marcada por la Convención de las Naciones Unidas y por dicha resolución del Consejo de Seguridad de este organismo internacional, de igual forma ha incidido en las Recomendaciones del GAFI y en otros instrumentos de aplicación regional. En relación con nuestra materia, debe recordarse que aquellas han seguido un proceso de transformación que comenzó con la creación de 40 recomendaciones destinadas al lavado de dinero, para continuar con la integración de 9 recomendaciones más sobre financiación del terrorismo, hasta estandarizar la estrategia frente a estos dos ámbitos delictivos, de suerte que las técnicas o medidas destinadas a la

---

<sup>52</sup> Tal y como lo muestran las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1267 (1999), de 15 de octubre; S/RES/1269 (1999), de 19 de octubre; S/RES/1333 (2000), de 19 de diciembre.

<sup>53</sup> De este modo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, mediante la resolución 1373 (2001): “1. Decide que todos los Estados [...] b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en su territorio con la intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo [...] 2. Decide también que los Estados [...] e) Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y aseguren que, además de cualquiera otras medidas de represión de esos actos que se adopten, dichos actos queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos y que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos de terrorismo [...]”.

<sup>54</sup> Siguiendo la línea marcada por la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, también se emitieron las resoluciones S/RES/1526 (2004), de 20 de noviembre; S/RES/1617 (2005), de 29 de julio; S/RES/1735, de 22 de diciembre; S/RES/1822 (2008), de 30 de junio.

prevención y detección del lavado de dinero también son empleadas para la financiación de la delincuencia terrorista. Es cierto, no obstante, que en el contenido de este catálogo actualizado en 2012 se incluyen ciertas acciones o medidas de exclusiva aplicación para la financiación del terrorismo.

En lo esencial, estos indicadores *ad hoc* plantean una estrategia integral que, como se ha dejado ver líneas arriba, van más allá de recomendar la tipificación penal de la financiación del terrorismo en los términos determinados por la Convención de las Naciones Unidas<sup>55</sup>, siendo que además recogen medidas complementarias que, por ejemplo, se extienden a la obligación internacional de los Estados de congelar y prohibir el manejo de los fondos u otros activos de entidades, personas y grupos u organizaciones que, en función de diversos criterios, son vinculados al terrorismo internacional de corte islamista en diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>56</sup>.

Con respecto a lo anterior, debe considerarse que uno de los métodos empleados por las organizaciones terroristas para evadir las medidas de congelamiento de fondos y activos, es la utilización de organizaciones sin fines de lucro, estrategia que, entre otras cosas, también sirve a los terroristas para establecer una base económica que permita financiar con menos obstáculos sus actividades. Precisamente ello ha sido tenido en cuenta en estas recomendaciones, cuando en una de ellas se exige a los Estados la creación de un soporte jurídico, operativo y de investigación o la revisión del mismo para evitar que las organizaciones altruistas o sin fines de lucro sean penetradas, instrumentalizadas o constituidas por agentes terroristas<sup>57</sup>.

Son de aplicación para la financiación del terrorismo, lo mismo que respecto de otros ámbitos delictivos, recomendaciones como la relativa a que los Estados aseguren que las personas jurídicas o naturales dedicadas al servicio de transferencia de dinero o valores estén registradas y sujetas a sistemas que permitan controlar su marco de operaciones sobre la base de las

---

<sup>55</sup> Cfr. la Recomendación 5, que se integra en el inciso C) sobre “Financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación”.

<sup>56</sup> Cfr. la Recomendación 6, que se integra en el inciso C) sobre “Financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación”, con su respectiva nota interpretativa.

<sup>57</sup> Cfr. la Recomendación 8, que se integra en el inciso C) sobre “Financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación”, con su respectiva nota interpretativa.

directrices marcadas por el GAFI<sup>58</sup>. Esa doble funcionalidad también se le asigna a la recomendación de que las instituciones financieras de los Estados tengan un riguroso control sobre las transferencias electrónicas, con el objeto de prevenir que terroristas y otros grupos criminales empleen estos canales para el movimiento de sus fondos<sup>59</sup>.

En este marco de actuación interinstitucional y estandarizado que debe desarrollarse en los planos nacionales, también se enfatiza el deber de las instituciones financieras de poner en conocimiento de la unidad inteligencia del país de que se trate, las transacciones o movimientos de fondos sospechosos o aquellos que, atendiendo a motivos razonables, generen la sospecha de que son producto de una actividad criminal o de que se relacionan con el financiamiento del terrorismo<sup>60</sup>. Tampoco pasa por alto la necesidad de otorgar facultades a las autoridades de los Estados para identificar y bloquear el traslado transfronterizo de dinero en efectivo o de valores al portador<sup>61</sup>.

Todo lo anterior se vendría a fortalecer a partir de la colaboración coordinada a la que, en materia antiterrorista, quedarían jurídicamente vinculados los Estados a través de la firma y ratificación o, en su caso, de la adhesión al “Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo<sup>62</sup>” y, en ámbitos regionales, a la “Convención interamericana

---

<sup>58</sup> Cfr. la Recomendación 14, que se integra en el inciso D) sobre “Medidas preventivas”, con su respectiva nota interpretativa.

<sup>59</sup> Cfr. la Recomendación 16, que se integra en el inciso D) sobre “Medidas preventivas”, con su respectiva nota interpretativa.

<sup>60</sup> Cfr. la Recomendación 20, que se integra en el inciso D) sobre “Medidas preventivas”, con su respectiva nota interpretativa.

<sup>61</sup> Cfr. la Recomendación 32, que se integra en el inciso D) sobre “Medidas preventivas”, con su respectiva nota interpretativa.

<sup>62</sup> En efecto, con respecto a las medidas preventivas y de colaboración desarrolladas por el GAFI que hemos reseñado en párrafos anteriores, debe tenerse en cuenta la línea marcada por el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, sobre todo cuando, en su artículo 18, contempla un amplio listado de medidas que deben ser tomadas por los Estados para prevenir las conductas típicas que abarca dicho instrumento jurídico multilateral, especialmente para que impidan que dentro y fuera de sus territorios sean preparadas para su perpetración. En resumidos términos, se trata de medidas prohibitivas de actividades ilegales de personas y organizaciones promotoras, instigadoras, organizadoras y realizadoras de dichos delitos, así como de auténtica vigilancia por parte de las instituciones financieras y otras profesiones que intervengan en este tipo de transacciones, cuyos gestores deberán utilizar todos los medios eficientes de que dispongan para la absoluta identificación de clientes habituales u ocasionales o

contra el terrorismo” y al “Convenio del Consejo de Europa sobre blanqueo, detección, embargo y decomiso de los productos de un delito y sobre el financiamiento del terrorismo”<sup>63</sup>.

Pero volviendo a los aspectos penales, conviene recordar que, de la misma forma que lo hace la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tanto los tratados de alcance regional señalados en el párrafo que precede<sup>64</sup>, como las recomendaciones del GAFI<sup>65</sup>, se ciñen a la descripción típica que se recoge en el artículo 2 del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de suerte que así se estandariza el criterio de que la financiación del terrorismo se constituya como un delito eminentemente doloso que, como mínimo, abarque las alternativas de proveer o recolectar fondos con la intención de que éstos se utilicen, o inclusive con el mero conocimiento de que serán empleados, en todo o en parte, para cometer cualquiera de los delitos previstos en la plataforma normativa antiterrorista de las Naciones Unidas. A esta escala, además se abarca la financiación de actos destinados a causar la muerte o lesiones corporales graves, siempre que el propósito de sus autores, por su naturaleza o contexto, se oriente a intimidar a una población u obligar a un gobierno o alguna organización internacional a ejecutar un acto o abstenerse de hacerlo<sup>66</sup>. Cabe observar que, con independencia del supuesto que se actualice, ni siquiera será necesario que los fondos hayan sido utilizados,

---

sobre aquellos que se abran cuentas, poniendo especial atención en las operaciones inusuales de las que se sospeche su procedencia ilícita, o que estén destinadas para fines delictivos. Se hace patente, del mismo modo, la necesidad de una rigurosa vigilancia de todas las agencias de transferencia de dinero a los efectos de descubrir o, en su caso, custodiar el transporte transfronterizo físico de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador. Por ende, para mejores resultados se prevé la posibilidad de cooperación entre los firmantes, como la relativa al intercambio de información precisa y corroborada, así como otras tantas medidas, inclusive administrativas, para cumplir con los objetivos del Convenio. A lo que se suma, la necesidad de crear vías de comunicación entre organismos y servicios competentes para conseguir un intercambio seguro y rápido de información en relación con todos los delitos de referencia.

<sup>63</sup> Cfr. las Recomendaciones 36 y 37, que se integra en el inciso G) sobre “Cooperación internacional”.

<sup>64</sup> *Vid.* inciso j) del apartado 1 del artículo de la Convención interamericana contra el terrorismo; inciso h) del artículo 1 del Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y sobre el financiamiento del terrorismo.

<sup>65</sup> Particularmente la recomendación 5.

<sup>66</sup> *Vid.* incisos a) y b) del apartado 1 del artículo 2 de la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

bastará con que se materialicen los actos (proveer o recolectar) con el conocimiento o voluntad descritos<sup>67</sup>.

A lo anterior debe añadirse que los redactores de la Convención de las Naciones Unidas que estamos comentando, requieren que la punición de la financiación de terrorismo se extienda a diversas formas y grados de autoría –como es el caso de quien organice la comisión del delito o dé órdenes a otros para cometerlo– y participación –complicidad–, a la tentativa, así como a la actuación en el marco de la delincuencia asociativa<sup>68</sup>, del mismo modo que contemplan la obligación de que todas estas conductas sean sancionadas con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave y que, en ningún caso, se justifique su comisión por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar<sup>69</sup>.

Por otra parte, debe señalarse que el Convenio compromete a los Estados a imponer sanciones a las personas jurídicas cuando de alguna forma estén relacionadas con el hecho delictivo, sanciones que pueden ser penales, administrativas o civiles, y ello, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que puedan incurrir las personas físicas que a ellas pertenezcan<sup>70</sup>,

Este instrumento jurídico internacional incluye, además, otras medidas que tienen que ver con la identificación y detección de todos los fondos utilizados para los objetivos señalados, así como otras de represión penal que son accesorias y privativas o restrictivas de bienes y derechos, esto es, el aseguramiento, incautación o decomiso de los medios económicos, materiales o de cualquier especie producto de los delitos o destinados para ellos. Asimismo, se prevé la instauración de medidas mediante las cuales los fondos procedentes de los decomisos se utilicen para indemnizar a las víctimas<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> *Vid.* apartado 3 del artículo 2 de la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

<sup>68</sup> *Vid.* apartados 4 y 5 del artículo 2 de la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

<sup>69</sup> *Vid.* artículo 4 de la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

<sup>70</sup> *Vid.* artículo 5 de la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

<sup>71</sup> *Vid.* artículo 8 de la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

### **III. EL TRATAMIENTO PENAL DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL**

Con todo, podemos decir que la represión penal de la financiación del terrorismo que contempla el Código penal federal abarca dos modalidades de terrorismo, esto es, una de afectación nacional, que se integra en el segundo párrafo del artículo 139, y otra de alcance internacional, que queda prevista en el inciso II) del artículo 148 Bis. En estos dos casos, el texto punitivo utiliza la misma fórmula legislativa, con la salvedad de que hace depender su respectiva configuración del marco de actuación de los agentes terroristas, pues, en el primer supuesto, el apoyo, que se describe en tres verbos típicos, deberá orientarse a personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional, mientras que, con respecto al segundo, deberá encausarse a actos terroristas internacionales o al de organizaciones o personas que operen en el extranjero. Básicamente, la espina dorsal de ambas descripciones típicas es la siguiente:

“Al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de [...]”.

Conviene recordar que se trata de conductas delictivas eminentemente dolosas, siendo que la financiación, aportación o recaudación de fondos económicos o recursos deberán ir impregnadas de la voluntad, o si se quiere, del “conocimiento” de que los actos o el objetivo para el que se realizan, vengán motivados por la finalidad de sus autores de atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación o, en su caso, por la consistente en menoscabar a la autoridad de un Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación. En efecto, los delitos de terrorismo que integra nuestra legislación nacional, como hemos visto, requieren de la constatación en el hecho de lo que se ha identificado como elementos subjetivos del tipo. Así, la materialización de los verbos típicos de apoyo o sustento a la actividad terrorista, solamente se dará si se verifica en el autor la existencia de los elementos tendenciales señalados o, por lo menos, con el mero conocimiento o la intención de que los recursos o medios que aporta o recauda serán utilizados para finalidades terroristas.

Dos cuestiones deben considerarse de la redacción legal reproducida. En primer lugar, que para que el tipo penal se actualice no será necesario que los fondos económicos o recursos sean utilizados en su totalidad, sencillamente la figura

típica se actualizará – claro está, con el conocimiento del autor en los términos expuestos – si una parte de ellos se destina a la estrategia terrorista. De este modo, se asume el criterio internacional de que la punición de esta clase de conductas no debe venir motivada por muchos recursos o considerables cantidades de dinero, sino porque dichas cantidades o recursos contribuyan, de forma objetiva, al desarrollo de actos, actividades, métodos o prácticas terroristas. En este sentido, ya hemos señalado con la doctrina que lo que justifica la lucha contra la financiación del terrorismo no deriva tanto en el valor intrínseco del dinero, como en las posibilidades que éste proporciona a las organizaciones terroristas.

El otro aspecto a tener en cuenta, radica en que las modalidades que contempla el texto punitivo federal para colmar las manifestaciones de la financiación del terrorismo, pueden clasificarse, como ya señalamos, dentro de aquellos tipos penales de resultado cortado, puesto que la incriminación quedará habilitada con el mero hecho de que, directa o indirectamente, se aporten, financien o recauden fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, sin que para ello tenga relevancia que dicho soporte o apoyo sea utilizado para el fin o para el objetivo que se destinó. En esta medida, se produce la criminalización en estadios muy previos a la lesión de bienes jurídicos, de suerte que, por tendencia internacional, se opta por reprochar penalmente el peligro que se percibe en el suministro de medios dirigidos a la preparación de actividades terroristas.

En este caso, uno de los principales problemas se halla en que ese marcado adelantamiento de las barreras de defensa estatales no se compensa con la sanción penal, lo que, como mínimo, trastoca el principio de proporcionalidad. Y es que se sancionan con el mismo rigor penal actividades de diversa configuración y de diferente afectación al bien jurídico, sin que, dentro de la gravedad que *per se* implica el terrorismo, se realice una modulación atendiendo a dicha afectación. En efecto, una conducta como la financiación del terrorismo, que es abstractamente peligrosa, termina siendo incriminada con el mismo rigor penal que aquellas que, en el contexto del terrorismo, generan lesión a bienes jurídicos individuales y de interés colectivo.

#### **IV. BIBLIOGRAFÍA**

- ABUZA, Z., “Cómo se financia el terrorismo islamista: la experiencia del sudeste asiático”, AA. VV. en “El nuevo terrorismo islamista”. Del 11–S al 11–M,

traducción de BARRIUSO, J., coordinado por REINARES, F. Y ELORZA, A., *Temas' de Hoy*, Madrid, 2004.

- BLANCO CORDERO, I., “*El delito de blanqueo de capitales*”, Aranzadi, Navarra, 2012.
- BURKE, J. “*Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical*”, traducción de PÉREZ, Á/ÁLVAREZ, J. M., Barcelona, RBA, 2004.
- CALLEGARI A. L., “*Lavado de activos*”, Perú, Ara, 2009.
- COBO DEL ROSAL, M. / VIVES ANTÓN, T.S., “*Derecho penal. Parte general*”, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- COBO DEL ROSAL, M./ZABALA LÓPEZ–GÓMEZ, C., “*Blanqueo de capitales: abogados, procuradores y notarios, inversores bancarios y empresarios*”, Madrid, CESEJ, 2005.
- DE LA CORTE IBÁÑEZ, L./JORDÁN J., “*La yihad terrorista*”, Madrid, Síntesis, 2007.
- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A., “*Prevención y represión de la financiación del terrorismo en España y Estados Unidos: Un análisis comparado*”, AA.VV., en “*Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*”, dirigido por González Cussac, J. L., Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.
- FERRÉ OLIVÉ, J. C., “*Blanqueo de Capitales y criminalidad organizada*”, AA. VV., *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos*, Huelva, Universidad de Huelva, 1999.
- Ferré Olivé, J. C., “*Política criminal europea en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*”, AA.VV., en “*Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*”, dirigido por GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.
- GIL GIL, A., “*El concepto de intención en los delitos de resultado cortado. Especial consideración del elemento volitivo de la intención*”, en *Revista de Derecho penal y Criminología*, 2ª Época, núm. 6.

- GUNARATNA, R., “*Al Qaeda. Viaje al interior del terrorismo islamista*”, Traducción de HARRIS, S. T., Barcelona, Servi Doc, 2003.
- GUNARTANA, R., “*La amenaza de Al Qaeda tras los atentados de Madrid*”, AA. VV., en *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid, Temas de hoy, 2004.
- HORMAZÁBAL MALARÉE, H., “*Los delitos socioeconómicos, el bien jurídico, el autor, su hecho y la necesaria reforma al sistema penal español*”, AA.VV., en “*Hacia un Derecho penal económico europeo. Jornadas en honor del profesor Klaus Tiedemann*”, Madrid, Boletín oficial del Estado, 1995.
- JORDÁN, J., “*Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*”, Navarra, EUNSA, 2004.
- LAQUEUR, W., “*Terrorismo*”, traducción de LÓPEZ MUÑOZ, Madrid, Espasa-Calpe, 1980.
- MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, C., “*Derecho penal económico y de la empresa*”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- MERLOS, A., “*Al Qaeda. Raíces y metas del terror global*”, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.
- MIR PUIG, S., “*Derecho penal. Parte general*”, Barcelona, Reppertor, 2011.
- PALMA HERRERA, J. M., “*Los delitos de blanqueo de capitales*”, Madrid, EDERSA, 2000.
- REINARES, F., “*Al Qaeda, Neosalafistas Magrebíes y 11-M: sobre el nuevo terrorismo islamista en España*”, AA. VV., en *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid, Temas de hoy, 2004.
- SAGEMAN, M., “*Understanding Terror Networks*”, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.