

# Pseudo-patrocinio del terrorismo: Financiación pública española de ONGs palestinas vinculadas con organizaciones terroristas

MIKEL BUESA

*Catedrático Emérito de Economía Aplicada. Universidad Complutense*

Grupo de Economía del Terrorismo GET

Documento de Trabajo, nº 6. Junio 2025

## Resumen

En este documento se estudia la financiación de ONGs palestinas vinculadas con el FPLP por parte de las Administraciones Públicas españolas. Se trata de un caso de *pseudo-parocinio* estatal de una organización terrorista que se aprovecha de los fondos europeos para la promoción de la paz y el desarrollo. Ello es posible porque esas Administraciones no están sujetas a las obligaciones de la debida diligencia; y también porque tanto la ONU como la Unión Europea son entidades demasiado parsimoniosas en cuanto a la confección de sus listas de organizaciones terroristas. La red de ONGs aquí estudiada ha obtenido de la UE y sus Estados miembros unos 22 millones de euros al año, una décima parte de los cuales son de procedencia española. Esta última se articula en torno a dos núcleos potentes, uno formado por las Administraciones regional y locales del País Vasco, y otro constituido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Hay otros dos núcleos menores en Navarra y Andalucía, así como los Ayuntamientos de Barcelona y Rivas Vaciamadrid. Las ONGs que más recursos obtienen desde España se orientan principalmente al área jurídica; y con menos intensidad a las de agricultura, mujer, infancia, educación y salud.

*Palabras clave:* Pseudo-patrocinio del terrorismo, ONGs palestinas, FPLP, Financiación del terrorismo

## Abstract

This document studies the funding of Palestinian NGOs linked to the PFLP by Spanish public authorities. This is a case of pseudo-state sponsorship of a terrorist organization that exploits European funds for the promotion of peace and development. This is possible because these administrations are not subject to due diligence obligations; and also because both the UN and the European Union are excessively cautious in compiling their lists of terrorist organizations. The NGO network studied here has received approximately €22 million annually from the EU and its Member States, a tenth of which comes from Spain. The latter is organized around two powerful groups: one formed by the regional and local governments of the Basque Country, and another by the Spanish Agency for International Development Cooperation. There are two other smaller groups in Navarre and Andalusia, as well as the city councils of Barcelona and Rivas Vaciamadrid. The NGOs that receive the most funding from Spain focus primarily on the legal field, with less emphasis on agriculture, women's rights, children's rights, education, and health.

Keywords: Pseudo-sponsorship of terrorism, Palestinian NGOs, PFLP, Terrorist financing.

## 1. Introducción

En mi estudio sobre la financiación del terrorismo, al enumerar los diferentes tipos de fuentes a las que acuden las organizaciones terroristas para proveerse de financiación, introduje una nueva categoría de recursos —el *pseudo-patrocinio* estatal o de las Administraciones Públicas— que no había sido considerada como tal en la literatura precedente<sup>1</sup> (Buesa, 2023, pp. 32-33). Con ella, se pretendía especificar un tipo de financiación que había surgido tras la caída del Muro de Berlín, una de cuyas consecuencias fue el apartamiento de las grandes potencias —Estados Unidos y la Unión Soviética—, así como de los países comunistas europeos, con relación al patrocinio directo de las organizaciones terroristas y grupos insurgentes armados que, durante la Guerra Fría, se habían utilizado como un instrumento de su política exterior a fin de desestabilizar a los países aliados con sus oponentes<sup>2</sup> (Laqueur, 2003, pp. 166-170; Westad, 2018, *passim*). Se trataba así de conceptualizar la canalización de recursos financieros de los entes públicos, por medio de sus programas de subvenciones o de ayudas sociales, hacia entidades de la sociedad civil —principalmente ONGs— que se vinculan directa o indirectamente con organizaciones terroristas<sup>3</sup>, aunque sin tener constancia formal de tal alineamiento y, por tanto, sin conculcar en principio las normas penales que delimitan el delito de financiación del terrorismo<sup>4</sup>.

Para ubicar adecuadamente este tema conviene tener en cuenta que, en muchos casos, las organizaciones terroristas no se limitan al sostenimiento de sus comandos o grupos armados, sino que extienden sus redes de colaboración hacia entidades civiles por medio de las cuales desarrollan funciones especializadas de naturaleza política, cultural, ideológica, de información y propaganda, mercantil y asistencial bajo su estricto control. Tales entidades operan en muchos casos bajo la cobertura de una apariencia legal que oculta no sólo su subordinación a dichas organizaciones en lo que atañe a su función específica, sino también su vinculación económica con ellas, de manera que operan simultáneamente como instrumentos de su financiación mediante la captación de fondos de distintas procedencias, entre las cuales se cuentan los *pseudo-patrocinios estatales*<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Una tipología de las fuentes de financiación del terrorismo es la que ofrecen Freeman (2012) y Oftedal (2015). En Vittori (2011) se reúne un catálogo muy amplio de ellas.

<sup>2</sup> No obstante, destaquemos que el patrocinio estatal subsiste en cuanto a la financiación de algunas organizaciones islamistas, como es el caso de Hezbolá, Hamás, Kataeb Hezbolá o la Yihad Islámica Palestina, que están en la órbita financiera de Irán, Qatar y otros patrocinadores árabes. Vid. la revista *Forbes* en su edición israelí de junio de 2018.

<sup>3</sup> En Buesa (2023) se estudia extensamente este asunto con respecto a los grupos, asociaciones, fundaciones y otras entidades adscritas al Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV) y vinculadas así a ETA.

<sup>4</sup> No se me oculta, especialmente en el caso del MLNV, que muy probablemente los responsables políticos las Administraciones Públicas implicadas en el pseudo-patrocinio de ETA tuvieron en muchos casos conocimiento del destino último de los recursos que otorgaron. Me refiero a ello, tomando como ejemplo las subvenciones a los partidos políticos asociados a esa organización terrorista, en Buesa (2023), pp. 130-133.

<sup>5</sup> He tratado este asunto en Buesa (2024).

Un ejemplo muy interesante de lo que se está señalando —que enlaza con el objeto específico de este trabajo al referirse al caso palestino— es el que se detalla en los trabajos del Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019a y 2019b) de Israel, en los que se estudia la conexión entre distintas ONGs implicadas en las campañas internacionales de boicot, desinversión y sanciones (BDS) contra su Estado y las principales organizaciones terroristas palestinas. En el gráfico 1 se sintetizan los principales resultados obtenidos en esas investigaciones, pudiéndose comprobar que el Comité Nacional Palestino de Boicot, Desinversión y Sanciones contra Israel (BNC) —en el que participa un total de 27 ONGs palestinas— se encuentra subordinado al Consejo Palestino de Fuerzas Nacionales e Islámicas (PNIF) en el que están representadas las tres principales organizaciones terroristas palestinas —Hamás, la Jihad Islámica y el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP)—, así como otras nueve facciones políticas o religiosas de la región, algunas de las cuales cuentan con un pasado vinculado al terrorismo.

Pues bien, al BNC se asocia un conjunto amplio de ONGs tanto palestinas como extranjeras. En el gráfico se han destacado ocho de las primeras —que se vinculan a su vez con el FPLP, como se verá detalladamente más adelante— y once de las segundas —que se ubican en Europa, Estados Unidos y Sudáfrica—. Es destacable que, de estas últimas, dos han servido de instrumento para la financiación de las organizaciones terroristas<sup>6</sup>, otras dos han contado con vinculaciones personales con estas últimas<sup>7</sup> y una se integra directamente en el entramado de Hamás<sup>8</sup>. Además, hay que añadir que la totalidad de las ONGs palestinas mencionadas en el gráfico, así como una buena parte de las europeas, han recibido subvenciones de la Unión Europea<sup>9</sup>, que ha actuado de esta manera como su *pseudo-patrocinador*.

La finalidad de este trabajo es estudiar este tipo de relación de *pseudo-patrocinio* por parte de las Administraciones Públicas españolas con relación al elenco de ONGs

---

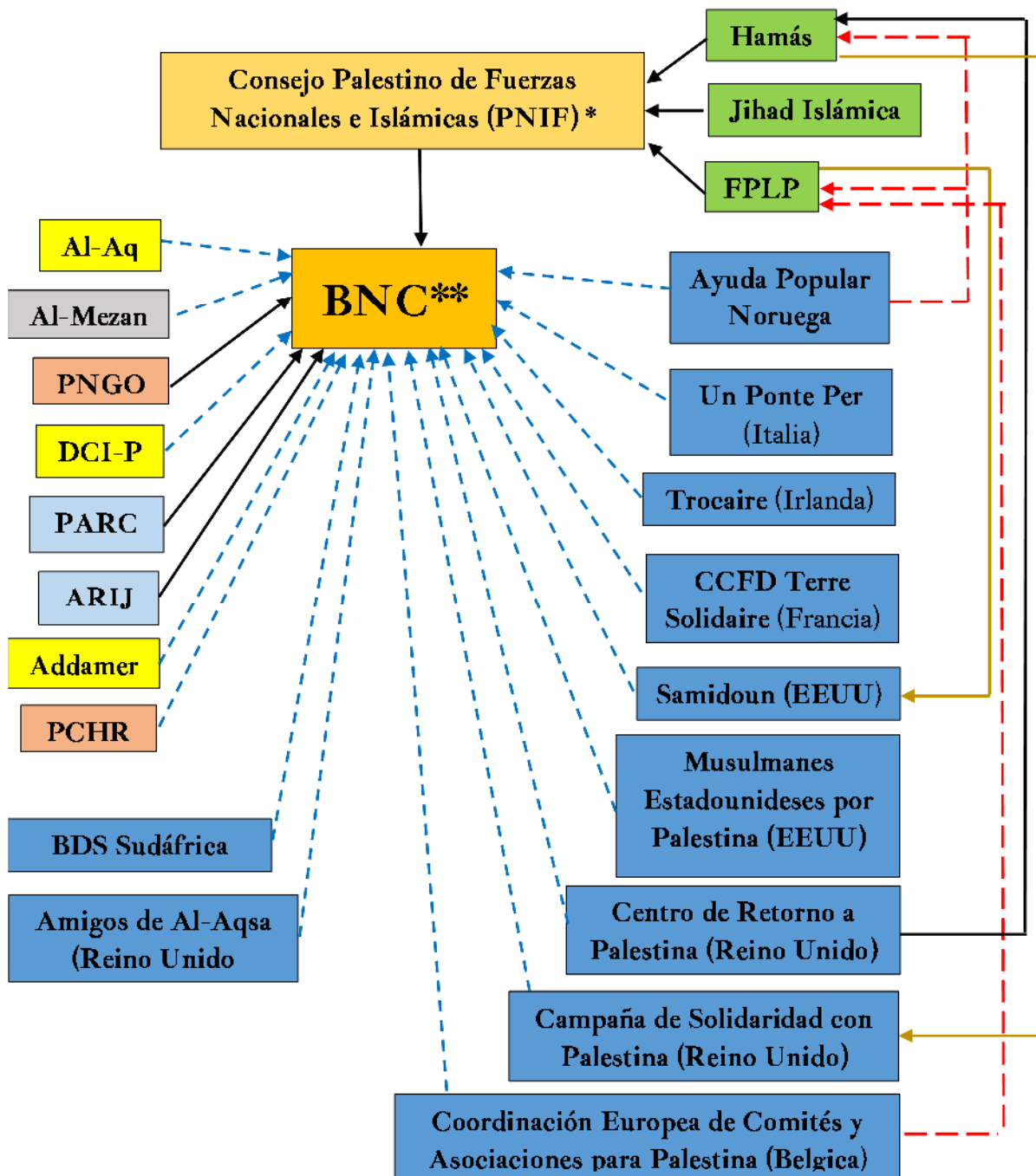
<sup>6</sup> Se trata de Ayuda Popular Noruega (NPA), sancionada en 2018 por el Gobierno de Estados Unidos por haber transferido fondos norteamericanos a Hamás, el FPLP y el Frente Democrático para la Liberación de Palestina entre 2012 y 2016; y Coordinación Europea de Comités y Asociaciones Para Palestina (ECCP) que, en 2014, asumió los gastos de una representación del FPLP en una conferencia celebrada en Bruselas. Véanse, para NPA, Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019a), p. 22; y para ECCP, Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019b), p. 49.

<sup>7</sup> Son la norteamericana Samidoun, vinculada al FPLP, y la británica Campaña de Solidaridad con Palestina, vinculada Hamás. Véase Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019b), pp. 28-29 y 67, respectivamente. Añadamos que Samidoun se ha extendido recientemente por Canadá y Europa, en concreto hacia Alemania —donde fue ilegalizada en 2024—, Bélgica y España. En nuestro país cuenta con sendas filiales en el País Vasco —donde recibe el apoyo del entramado organizativo de la *izquierda abertzale*— y Cataluña —donde en 2024 participó en una marcha organizada por la CGT—. Véase a este respecto Lázaro (2024) y Alsedo (2024).

<sup>8</sup> Es el caso de la británica Centro de Retorno a Palestina, «que funciona como división coordinadora y organizadora de Hamás en Europa». Cfr. Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019b), pp. 60-62.

<sup>9</sup> En concreto el Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019a), a partir de datos de los registros de Cooperación y Desarrollo Internacional de la Comisión Europea y del Sistema de Transparencia Financiera de la UE, cuantifica en 17,85 millones de euros esas subvenciones en 2017.

Gráfico 1: Relaciones de ONGs palestinas y europeas con organizaciones terroristas a través del Comité Nacional Palestino de Boicot, Desinversión y Sanciones contra Israel (BNC)



Lectura: ONGs vinculadas con el FPLP declaradas terroristas por el Ministerio de Defensa de Israel.   ONGs con vinculaciones personales con el FPLP.   ONGs vinculadas indirectamente al FLPLP a través de PNGO.   ONGs con otro tipo de conexiones con el FPLP.   ONGs europeas.   Organizaciones terroristas.

—> Relación directa (membresía) - -> Relación indirecta (apoyo) - -> Relación de financiación  
 —> Vinculaciones personales

Notas: \* Se integran en el PNIF otras nueve facciones palestinas. \*\* Pertenecen al BDS un total de 27 ONGs palestinas.

Fuente: Elaborado a partir de Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019a, 2019b)

palestinas vinculadas directa o indirectamente con el FPLP —una parte de las cuales fueron declaradas organizaciones terroristas por el gobierno israelí— a lo largo del período que duró entre 2013 y 2023.

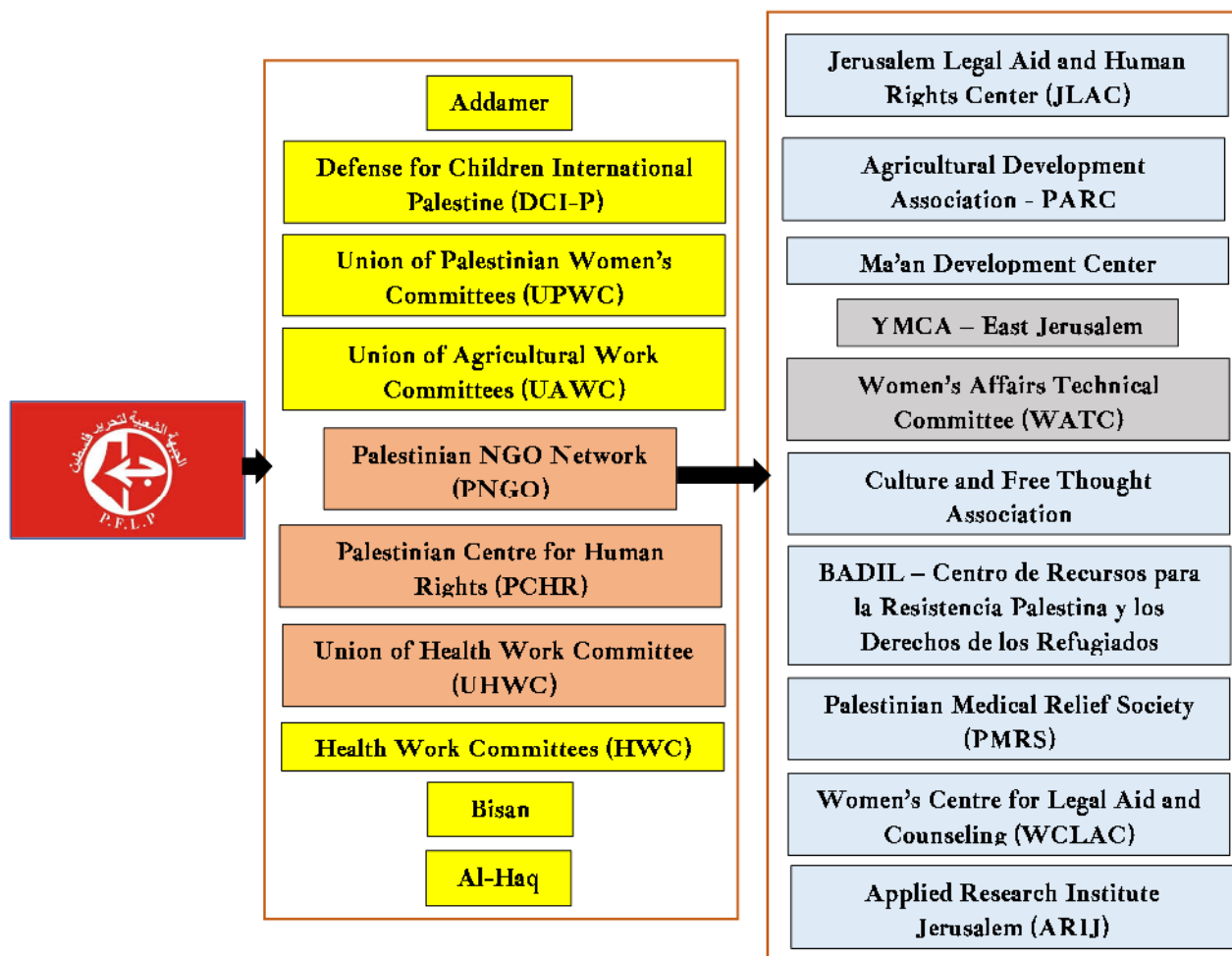
## 2. La red de ONGs palestinas vinculadas con el FPLP

La red de ONGs palestinas a las que se refiere este trabajo está formada por una veintena de entidades cuyas vinculaciones con el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) que han sido identificadas y descritas por el Institute for NGO Research, fundado en 2001 por el profesor Gerald M. Steinberg de la Bar Ilan University de Israel. Acerca de ellas se dispone de una amplia base de datos en la que se proporciona información acerca de sus fines y actividades, su financiación y sus conexiones con las organizaciones terroristas que operan en Palestina, Israel y territorios limítrofes<sup>10</sup>. Estas ONGs se fueron constituyendo a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, impulsadas por agentes vinculados al FPLP o directamente por esta organización terrorista, para asumir diferentes funciones relacionadas con la atención a sus militantes encarcelados y también con la sociedad civil palestina (véase el gráfico 2). Así, aunque la entidad más antigua de las que lo forman —YMCA – East Jerusalem— se constituyó en 1948 como una asociación de jóvenes árabes cristianos, el impulso de ese elenco data del final de la década de los setenta cuando, en 1979, se fundaron *Al-Haq* con la finalidad de prestar asistencia jurídica y desarrollar acciones de *lawfare*, y la *Palestinian Medical Relief Society (PMRS)* para prestar servicios de salud. En el curso de los años ochenta, ambos tipos de actividad se reforzaron con la constitución del *Jerusalem Legal Aid and Human Rights Center (JLAC)*, centrado en la asistencia jurídica a comunidades vulnerables, y los *Health Work Committees (HWC)*, que prestan servicios sanitarios. Además, en ese mismo decenio se ampliaron los objetivos a cubrir por las ONGs hacia la movilización social de las mujeres —con la creación en 1980 de la *Union of Palestinian Women's Committees (UPWC)*— y de los jóvenes —con *Bisan* (1989)—, así como con el encuadramiento y asistencia al mundo rural —al que se dedica desde el comienzo de la década la *Agricultural Development Association – PARC* y desde 1986 la *Union of Agricultural Work Committees (UAWC)*— y la formación de recursos humanos y desarrollo comunitario —actividad asumida por el *Ma'an Development Center*, fundado en 1989—. En la década de 1990 todo esto se amplía con nuevas organizaciones. Para la asistencia penal a los terroristas presos se crea en 1992 *Addamer* y, también en ese ámbito jurídico, el *Palestinian Centre for Human Rights (PCHR)*, así como, ya a finales del decenio, en 1998, *BADIL – Centro de Recursos para la Resistencia Palestina y los derechos de los Refugiados*, orientado hacia estos últimos así como a actividades de *lawfare*. Los servicios de salud se extienden con el *Union of Health Work Committee (UHWC)*, en 1993; y los centrados en la mujer con el *Women's Centre for Legal Aid and Counseling (WCLAC)* —especializado en la violencia de género— y el *Women's Affairs Technical Committee (WATC)*,

---

<sup>10</sup> Véase, <https://www.ngo-monitor.org/>.

Gráfico 2. Principales ONGs vinculadas con el Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP)



Lectura: ONGs vinculadas al FPLP declaradas terroristas por el Ministerio de Defensa de Israel. ONGs con vinculaciones personales con el FPLP. ONGs vinculadas indirectamente al FPLP a través de PNGO. ONGs con otro tipo de conexiones con el FPLP.

Fuente: Elaborado a partir de informaciones de NGO Monitor [<https://www.ngo-monitor.org/>]

fundados en 1991 y 1992, respectivamente. Y aparecen nuevos objetivos, como la defensa y movilización de los niños —con *Defense for Children International Palestine (DCI-P)*, constituido en 1991—, los recursos naturales —con el *Applied Research Institute Jerusalem (ARIJ)*, creado en 1990— y los servicios culturales, educativos y de salud —a los que se dedica la *Culture and Free Thought Association (CFTA)* desde 1991—. Finalmente, en 1993 se constituye la *Palestinian NGO Network (PNGO)* —cuyos socios principales son *Al-Haq*, *Addameer*, *Badil*, *DCI-P*, *JLAC*, *ARIJ*, *WCLAC*, *UAWC*, *YWCA* y *Miftah*<sup>11</sup>— con la finalidad coordinar una red de 142

<sup>11</sup> Miftah es una ONG creada en 1998 para desarrollar actividades políticas orientadas a la construcción nacional de Palestina.

ONGs palestinas, a las que presta servicios administrativos y ayuda en las gestiones de obtención de recursos financieros internacionales.

Todas estas ONGs han venido recibiendo financiación de la Unión Europea y de sus estados miembros a lo largo de las dos últimas décadas, aunque los orígenes de esta relación financiera se remontan a los años noventa del pasado siglo cuando, bajo la influencia de funcionarios neerlandeses, la UE comenzó a canalizar fondos hacia ellas, instrumentados por medio de la *Partnership for Peace (PfP)*, aun cuando las organizaciones palestinas se opusieron a aceptar el requisito legal de normalizar relaciones con sus homónimas de Israel (Steinberg, 2021).

Los datos disponibles en NGO MONITOR señalan una recepción de fondos con ese origen de unos 22 millones de euros al año para el conjunto de ellas durante la última década, de manera que se les han venido financiando proyectos sucesivos de una forma reiterada, lo que evidencia una relación permanente de colaboración de los gobiernos europeos con ellas, hasta el punto de que se avala la hipótesis de que «las ONGs actúan como importantes subcontratistas de la política exterior europea»<sup>12</sup>. A este respecto, debe tenerse en cuenta que «las organizaciones receptoras (de los fondos europeos) son actores políticos y económicos importantes en el contexto palestino, [...] (que) se encuentran entre los líderes del intenso conflicto de poder blando (contra Israel) [...] (y alientan) campañas antiisraelíes emprendidas mediante boicots y guerra legal»<sup>13</sup>. Esta circunstancia proporciona a los Estados europeos que participan en su financiación la oportunidad de actuar de manera indirecta contra los intereses de Israel en lo que concierne al conflicto de Oriente Medio.

Conviene apuntar a este respecto que el modelo de actuación de los gobiernos europeos a través de ONGs locales se ensayó ya con anterioridad, durante la década de 1990, con ocasión de las guerras que se desencadenaron en los Balcanes al desmembrarse el Estado yugoslavo. McMahon (2017) estudió esta política que alentaba a esos actores no estatales a asumir tareas de prestación de servicios —singularmente en el área jurídica de defensa de los derechos humanos— a fin de legitimar y empoderar los procesos de consolidación de la paz. Esta autora cuestionó la eficacia de esta política señalando que las ONGs «locales malgastaban el dinero occidental y perdían el tiempo»<sup>14</sup>, entre otros motivos porque esas organizaciones o bien no aceptaban las iniciativas internacionales o bien no se esforzaban en desarrollarlas. Todo ello derivaba así en una escasa capacidad para tener éxito, además de a una desconexión de los gobiernos europeos con respecto al entorno local al que pretendían apoyar. Añadamos además que con frecuencia los recursos transferidos a las ONGs locales, así como la ayuda humanitaria, sirvieron, al menos en parte, para financiar a los actores no estatales —señores de la guerra y organizaciones

---

<sup>12</sup> Cfr. Steinberg (2021), p. 43.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 40. Steinberg destaca que esta veintena de ONGs constituyen el núcleo central de las más de mil organizaciones registradas en el Ministerio del Interior de la Autoridad Nacional Palestina.

<sup>14</sup> Cfr. McMahon (2017), pp. 13-14.

*Cuadro 1. Instrumentos de financiación estatal europea a ONGs palestinas*

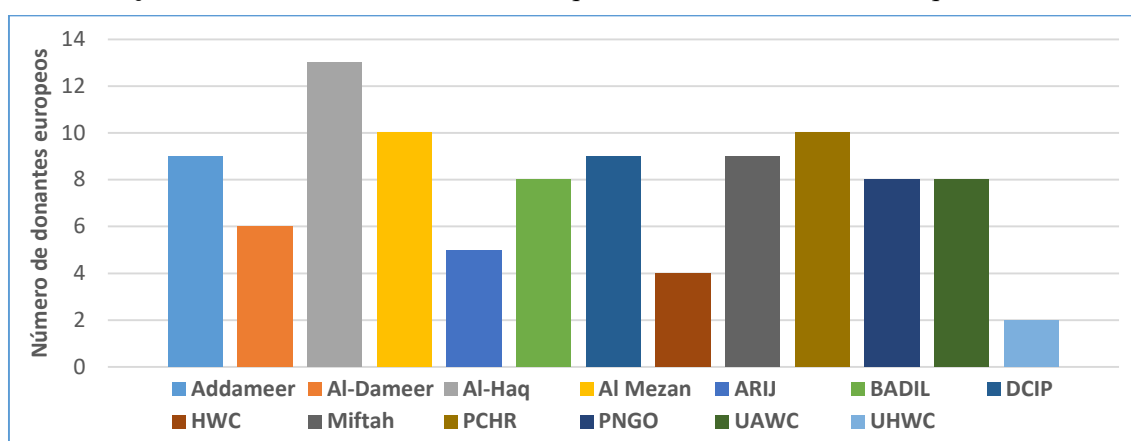
<i>País</i>	<i>Marcos principales de financiación de las ONG</i>	<i>Iglesia financiada por el Estado y otros grupos de ayuda</i>	<i>Marcos de financiación mancomunados</i>
Bélgica	Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo	Broederlijk Denle [Agencia flamenca de ayuda al desarrollo]	
Dinamarca	Danida [Agencia Danesa de Desarrollo Internacional]	Dan Church Aid [Ayuda de la Iglesia Danesa]	HR/IHL Secretariado de Derechos Humanos (finalizado en 2017)
Finlandia	Ministerio de Asuntos Exteriores	Finn Church Aid [Ayuda de la Iglesia Finlandesa]	
Francia	AFD [Agencia Francesa de Desarrollo]	CCFD Terre Solidaire [Comité Católico contra el Hambre y para el Desarrollo] (5% del presupuesto del estado)	NDC [Contribuciones Nacionales Determinadas]
Alemania	BMZ [Ministerio de Cooperación y Desarrollo] GIZ [Corporación de Cooperación Internacional] AA [Ministerio de Asuntos Exteriores] ZFD [Servicio de Paz Civil] Fundaciones políticas	Misereor (Católico) Pan para el Mundo—EED (Protestante)	
Irlanda	Ayuda Irlandesa	Trocaire - Ayuda Cristiana de Irlanda	
Italia	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional	Asociación Comunitaria Papa Juan XXIII	
Países Bajos	Ministerio de Asuntos Exteriores	ICCO [Organización Intereclesial para la Cooperación al Desarrollo] OXFAMNovid	HR/IHL Secretariado de Derechos Humanos (finalizado en 2017), NDC
Noruega	NORAD [Consejo Noruego para los Refugiados / Ayuda del pueblo noruego]	Ayuda de la Iglesia Noruega	
España	AECID [Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo], Agencias regionales de financiación de ONG		
Suecia	SIDA [Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo]	Iglesia de Suecia Diaconía	HR/IHL Secretariado de Derechos Humanos (finalizado en 2017), NDC
Suiza	EDA [Ministerio de Asuntos Exteriores]; Agencia Suiza para la Cooperación al Desarrollo (SDC)	HEKS [Organización de Ayuda de las Iglesias Protestantes de Suiza]	HR/IHL Secretariado de Derechos Humanos (finalizado en 2017), NDC
Reino Unido	Departamento de Desarrollo Internacional (DFID); Ministerio de Asuntos Exteriores y del Commonwealth (FCO)	Ayuda Cristiana CAFOD [Agencia Católica para el Desarrollo en el Extranjero] OXFAM-GB	

Fuente: Tomado de Steinberg (2021).

terroristas— implicados en los conflictos, tal como destacaron Kaldor (2001, pp. 132-138) y Münkler (2005, pp. 114-118).

Además del mencionado *PfP*, la Unión Europea utiliza otros seis instrumentos para la financiación del elenco de ONGs palestinas recogido en el gráfico 2, proporcionándoles recursos de manera «repetida y a menudo superpuesta»<sup>15</sup> a lo largo del tiempo<sup>16</sup>. Y a ellos se añaden los que dependen de algunos estados miembros —así como por Suiza y Noruega, que tienen políticas similares a las de éstos—, y los vinculados a partidos políticos y a las diferentes iglesias y confesiones religiosas, tal como se muestra en el cuadro 1. Es importante destacar que del examen de la información disponible acerca de todo ello no se desprenden pautas de especialización o de una división de funciones entre los diferentes agentes nacionales y supranacionales que participan en la canalización de recursos hacia estas organizaciones palestinas, de manera que las concesiones de fondos se superponen entre unos y otros (Steinberg, 2021, pp. 45 y 49). El gráfico 3 ofrece una visión sintética de esto último, referida a los gobiernos europeos que han actuado como donantes hacia las ONGs palestinas que estamos considerando.

Gráfico 3. Número de gobiernos europeos donantes a las ONGs palestinas



Fuente: Tomado de Steinberg (2021).

Por otra parte, conviene añadir que en el proceso de concesión de subvenciones a las ONGs palestinas no parecen haberse adoptado normas de diligencia debida (*due diligence*) a fin de identificar correctamente a sus titulares últimos o a desvelar sus vinculaciones con organizaciones terroristas<sup>17</sup>. Steinberg (2021, pp. 56-57) destaca este

<sup>15</sup> Cfr. Steiberg (2021), p. 45.

<sup>16</sup> Son los siguientes: *European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)*, *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)*, *European Neighbourhood Instrument (ENI)*, *Development Cooperation Instrument (DCI)*, *Department for Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO)* y *European Endowment for Democracy (EED)*.

<sup>17</sup> La *diligencia debida* es un concepto adoptado por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de la OCDE con la finalidad de favorecer la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En España, la legislación sobre esta materia obliga a distintos agentes, fundamentalmente del sector privado, a la identificación y conocimiento de aquellas personas físicas o jurídicas que pretendan

aspecto basándose en la escasa información disponible al respecto, principalmente referida a los Países Bajos y Noruega, en la que se evidencia que las administraciones encargadas de su gestión aluden a razones burocráticas para justificar sus decisiones. No obstante, debe añadirse que en 2022 el gobierno de los Países Bajos suspendió la financiación a UAWC tras comprobar su vinculación con el FPLP<sup>18</sup>. En el caso de España se cita un documento de 2020, del Ministerio de Asuntos Exteriores en el que se justifica la concesión de ayudas a UAWC, Adameer y HWC en razón de que «ninguna de estas ONG está en la lista de organizaciones prohibidas por la UE ni hemos recibido ninguna advertencia del sistema de Naciones Unidas. Además —añade el documento— varios Estados miembros de la UE continúan trabajando con ellos»<sup>19</sup>. Tal ausencia de la diligencia debida en los casos que nos ocupan se explica porque las legislaciones nacionales sobre la materia no obligan a las Administraciones Públicas y éstas han preferido ampararse en la ignorancia<sup>20</sup>.

Por otra parte, como se ha mostrado en el gráfico 2, siete de las ONGs a las que me estoy refiriendo fueron declaradas terroristas por el Ministerio de Defensa de Israel debido a sus vínculos con el FPLP, una de ellas —HWC— en enero de 2020 y las otras seis —DCI-P, UAWC, Al-Haq, Addameer, UPWC y Bisan— en octubre de 2021. Un trabajo de NGO Monitor basado en fuentes abiertas comprobó que nueve funcionarios o directivos de esas ONGs habían sido condenados por su participación en la planificación o ejecución de ataques del FPLP, y que otros 33 se encontraban afiliados a esa organización terrorista (véase el cuadro 2). Además, en el momento de la redacción de ese trabajo, otros tres individuos asociados a las ONGs estaban siendo juzgados por haber participado en un atentado mortal en 2019 que fue reivindicado por el FPLP<sup>21</sup>.

La ilegalización de esas siete ONGs fue el resultado de una investigación conjunta del Shin Bet —el servicio de inteligencia y seguridad interior de Israel— y la Oficina Nacional para la lucha contra la Financiación del Terrorismo que se impulsó a raíz del asesinato, en agosto de 2019, de la joven Rina Shnerb por agentes del FPLP que trabajaban en UAWC y que se extendió más tarde sobre otras de las organizaciones que después se declararon terroristas, dando lugar a varias detenciones (Levitt, 2021, pp. 3-6). Completada la indagación sobre ese asesinato, la investigación entró en una segunda

---

establecer relaciones de negocio con ellos, debiendo comprobarse la identidad de sus titulares reales con carácter previo a la formalización de relaciones de negocio o a la ejecución de operaciones mercantiles. Véase <https://www.sepblac.es/es/>.

<sup>18</sup> La decisión se adoptó tras una auditoría que duró un año y medio en la que se identificó a 34 personas que ocuparon cargos tanto en UAWC como en el FPLP entre 2007 y 2020. Véase Institute for NGO Research (2023), pp. 12-13.

<sup>19</sup> El documento puede verse en <https://bit.ly/3mmnXSs>.

<sup>20</sup> Según Levitt (2021) el gobierno de Israel informó en octubre de 2021 de la designación como terroristas de las ONGs directamente vinculadas al FPLP a Estados Unidos, Australia, la Unión Europea y seis de los gobiernos de los Estados miembros de esta última. En todo caso, las evidencias sobre esas conexiones con el terrorismo fueron publicadas por Israel en 2019, tal como se comprueba en la bibliografía de este trabajo.

<sup>21</sup> El detalle de esta información puede verse en el citado informe del Institute for NGO Research (2023).

*Cuadro 2. Vinculaciones personales entre las ONGs palestinas declaradas terroristas y el FPLP*

<i>ONGs</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
DCI-P	2	6
UAWC	1	10
Al-Haq	1	-
Addameer	5	6
UPWC	-	7
Bisan	2	-
HWC	1	9
TOTAL*	9	33

Fuente: Elaborado a partir de NGO Monitor (2023).

A: Funcionarios de las ONGs condenados por reclutar a miembros del FPLP y planificar o ejecutar ataques terroristas.

B: Otros funcionarios de las ONGs afiliados al FPLP.

\* El total no coincide con la suma de los datos parciales pues hay funcionarios que participan en varias de las ONGs.

fase centrada en el apoyo financiero al FPLP, lo que permitió determinar la que «era una red de organizaciones-fachada que proporcionaban fondos al FPLP, empleos permanentes, legitimidad para sus operaciones y espacio para reuniones seguras»<sup>22</sup>. De la documentación incautada y de las pruebas testificales recabadas se desprende que las ONGs de la red ilegalizada actuaban bajo el mando de un *comité interno* constituido por agentes del FPLP que trabajaban en ellas, supervisado por un *comité externo* dependiente de la estructura central de la organización terrorista, quien determinaba la distribución de los fondos entre sus actividades militares, políticas y de servicios sociales.

Esas ONGs, a su vez, compartían sus experiencias en lo referente a la captación de fondos, singularmente de los provenientes de la Unión Europea o sus Estados miembros. Asimismo, utilizaban diversos procedimientos de lavado de dinero, como las compras ficticias y la falsificación de facturas y documentos para inflar los costes de los proyectos para los que encontraban donantes; y también manipulaban los registros salariales de los empleados, duplicando contablemente sus retribuciones, una como trabajadores adscritos a un proyecto y otra como parte de la plantilla permanente de la ONG. Además, añadían un impuesto del 16 por ciento a todos los recibos y facturas. Los resultados de estos métodos se evidenciaron en algunos casos, como el de un proyecto financiado por España a HWC para suministrar medicamentos en Jerusalén por un montante de 2,5 millones de shekels israelíes que, en realidad, sólo costó 100.000

---

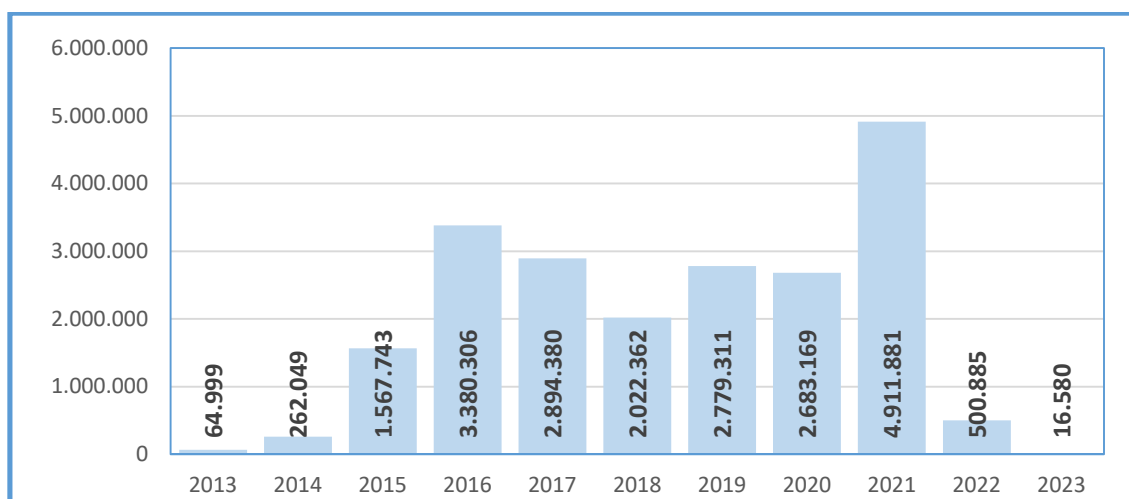
<sup>22</sup> Cfr. Levitt, 2021, p. 4.

shekels. Esa misma ONG obtuvo de sus donantes 245.000 euros para la vacunación de niños palestinos, pero el coste de la operación apenas llegó a 700 euros<sup>23</sup>.

### 3. La financiación española de la red de ONGs palestinas vinculadas con el FPLP

La base de datos de NGO Monitor identifica la financiación de proyectos de las ONGs palestinas vinculadas con el FPLP a partir del año 2013 y ofrece datos hasta 2023, aunque incompletos para los dos últimos años. Esa información se muestra agregada en cada caso con referencia al período que abarca cada proyecto —que normalmente es de tres años—. Por ello, se ha procedido a anualizar las cifras atribuyendo a cada ejercicio la fracción correspondiente. Como resultado, se puede comprobar que la financiación española de esas entidades fue inicialmente bastante débil, aunque creciente, consolidándose a partir de 2016 y hasta el comienzo del decenio de 2020, tal como se muestra en el gráfico 4. En total, los recursos entregados a las ONGs palestinas ascendieron a cerca de 21,1 millones de euros en el conjunto del período —casi dos millones anuales en promedio—. Se trata de una cifra más bien modesta si se tiene en cuenta que los recursos destinados anualmente por las dos principales agencias de cooperación a este tipo de asociaciones han ascendido en los últimos años a cifras cercanas a los ochenta millones de euros<sup>24</sup>.

*Gráfico 4. Subvenciones españolas a ONGs palestinas vinculadas con organizaciones terroristas (€) 2013-2023*



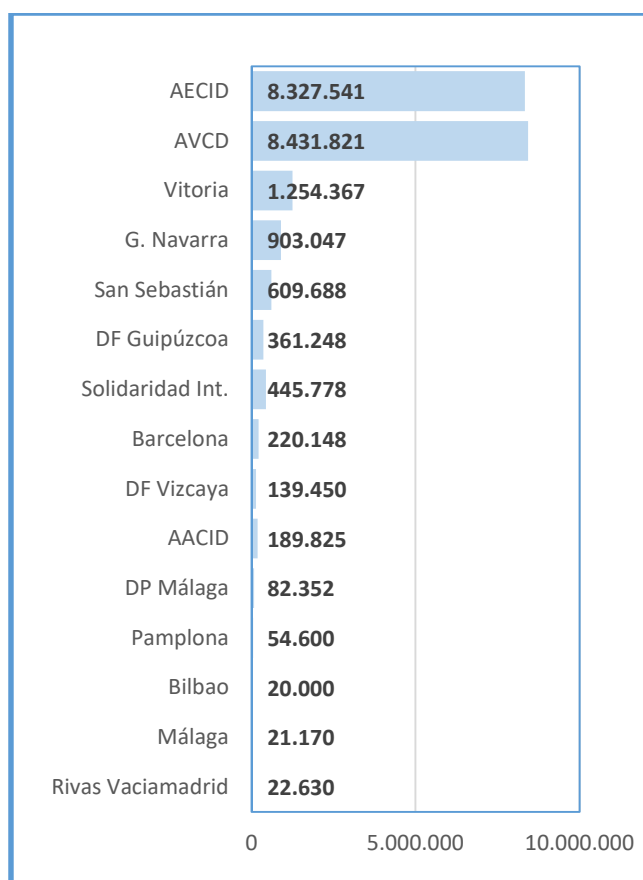
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos NGO Monitor

<sup>23</sup> Las evidencias obtenidas por las autoridades israelíes acerca del funcionamiento financiero de la red de ONGs declaradas terroristas se expone de manera sintética en Levitt (2021).

<sup>24</sup> En concreto, entre la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo y Elankidetza - Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad destinaron a ONGs 82 millones de euros en 2024, lo que supuso el 13 por ciento del total de recursos disponibles para la ayuda al desarrollo.

Las Administraciones Públicas implicadas en esa financiación —a las que se añade Solidaridad Internacional, una ONG de origen vasco con filiales en varias Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía— son las que se muestran en el gráfico 5. Ahí se comprueba que el núcleo fundamental de la ayuda a las ONGs palestinas asociadas al FPLP está en el País Vasco, por una parte, y en el gobierno nacional, por otra. En el primero, la principal entidad es Elankidetza-AVCD, que administra los fondos de cooperación del Gobierno Vasco y asume también una cierta coordinación de los programas de esa naturaleza de las Administraciones Locales. Entre estas últimas están las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Vizcaya, así como los Ayuntamientos de Vitoria, San Sebastián y Bilbao. Entre todas ellas suman el 51,3 por ciento de los recursos destinados desde España a las ONGs palestinas ligadas con el FPLP. A su vez, la agencia estatal, AECID, ha transferido a éstas otro 39,5 por ciento de los fondos aquí contabilizados. Y el 9,2 por ciento restante se distribuye entre el Gobierno de Navarra, la Agencia Andaluza (AACID), la Diputación Provincial de Málaga, los municipios de Barcelona, Pamplona, Málaga y Rivas Vaciamadrid, y Solidaridad Internacional.

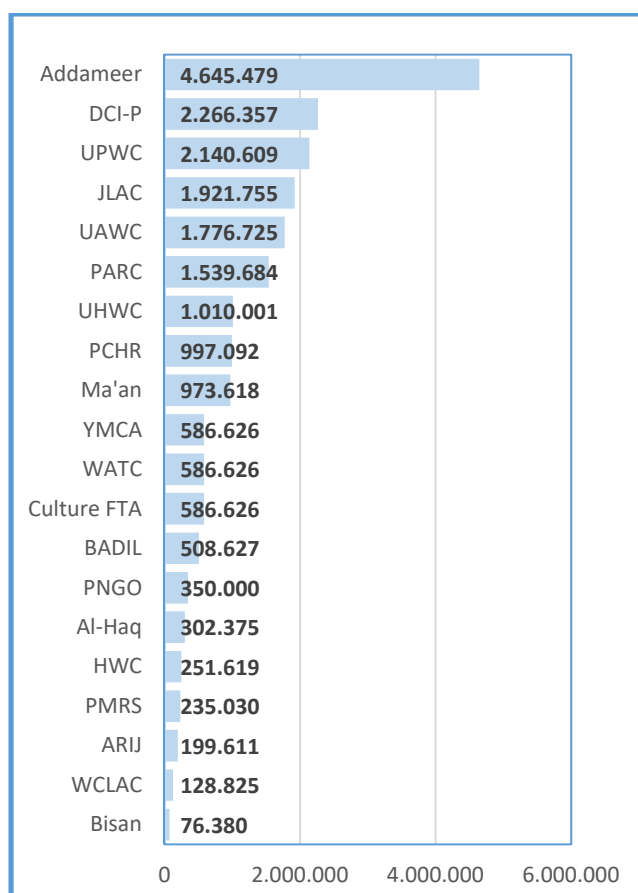
*Gráfico 5. Administraciones y entidades que han subvencionado a ONGs palestinas vinculadas con organizaciones terroristas (€)*



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos NGO Monitor

La distribución de la financiación española entre las ONGs palestinas estudiadas es muy desigual, según se muestra en el gráfico 6. La que más recursos ha obtenido es Addameer, con un 22 por ciento del total, y le siguen, con una participación de entre el 7 y el 11 por ciento cada una, DCI-P, UPWC, JLAC, UAWC y PARC. En estas seis organizaciones se concentran algo más de dos tercios de las subvenciones españolas. En los demás casos la financiación no llega al cinco por ciento del total. En siete de ellos ésta supera el medio millón de euros y en las otras siete se sitúa por debajo de dicha cifra.

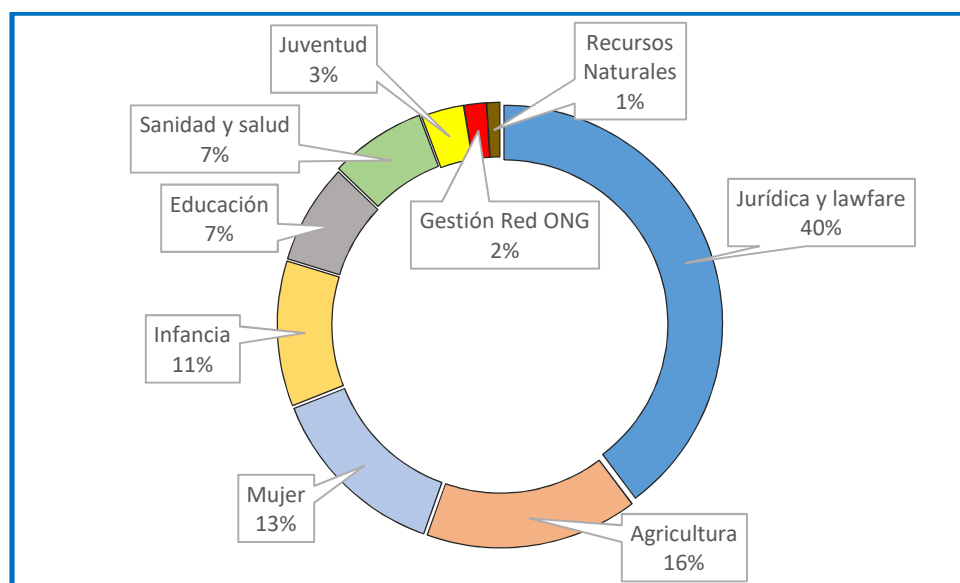
*Gráfico 6. Financiación española de las ONGs palestinas vinculadas a organizaciones terroristas (€)*



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos NGO Monitor

De la distribución precedente se deducen las prioridades temáticas que están implícitas en los proyectos financiados por las administraciones españolas. Como se muestra en el gráfico 7, el área más apoyada es la de la asistencia jurídica —principalmente orientada a la defensa de los terroristas detenidos en Israel— y el desarrollo de actividades de *lawfare* —que se centran en la realización de campañas contra el Estado de Israel en organismos e instituciones jurídicas y políticas internacionales—. En un segundo nivel aparecen las áreas de agricultura —que combinan el asesoramiento a los agricultores con su movilización política—, mujer e infancia —que aúnan la defensa de los derechos de ambos colectivos con su movilización—. Ya en tercer lugar están las ONGs que se

Gráfico 7. Distribución de la financiación española a ONGs palestinas vinculadas con el FPLP por áreas de actividad.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos NGO Monitor

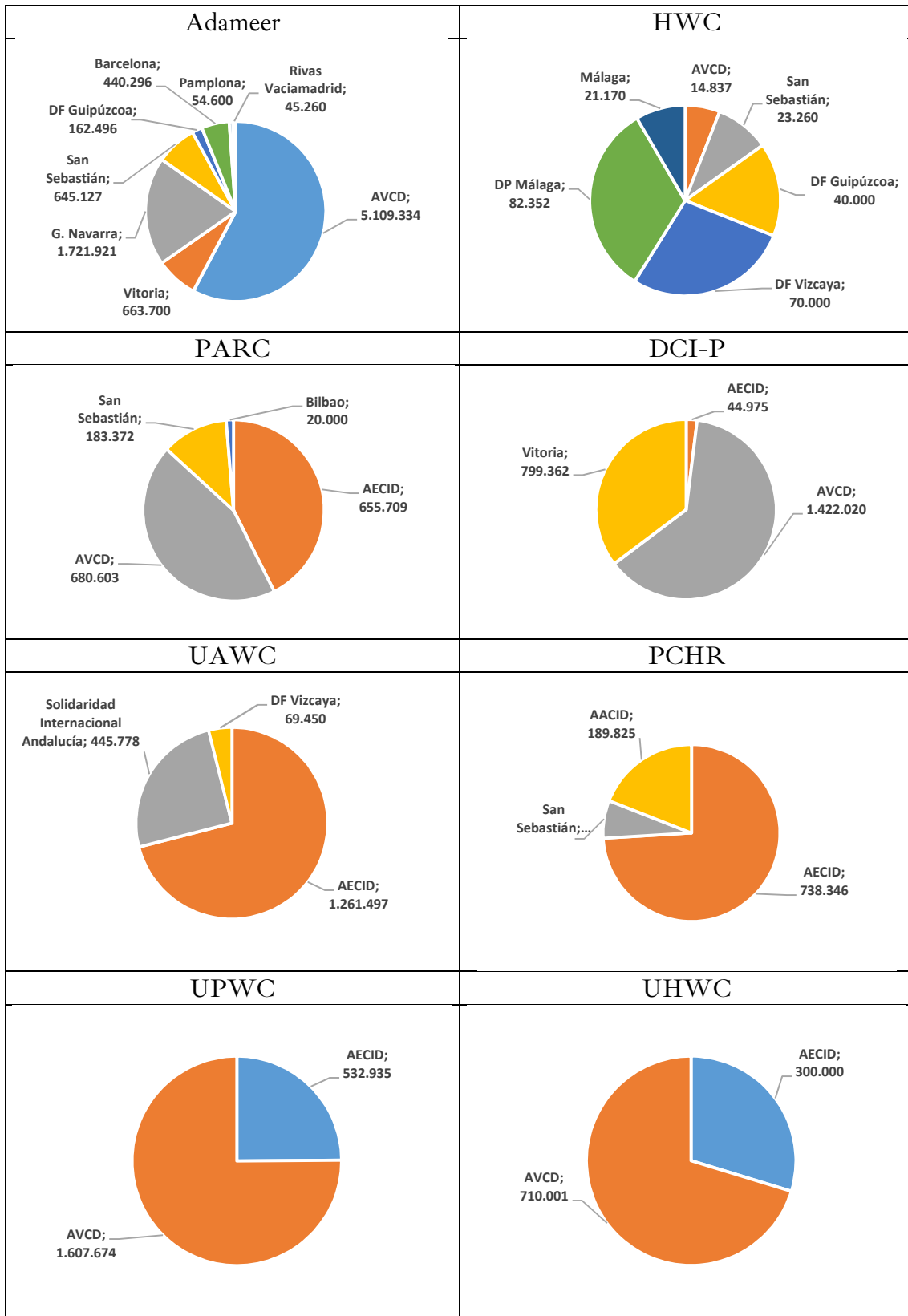
centran en los temas de educación —promocionando la cultura y la formación profesional— y sanidad y salud —que proveen servicios de esta naturaleza—. Y finalmente aparecen las áreas de juventud, recursos naturales y gestión de las red de ONGs asociadas al FPLP —esta última muy importante, pese a los escasos recursos que obtiene, porque presta asistencia a las entidades de esa red para gestionar sus proyectos y su financiación internacional—.

Finalmente, debe resaltarse que las distintas ONGs aquí estudiadas tienen perfiles muy variados en cuanto a la diversificación de sus fuentes de financiación en España, como se comprueba en el gráfico 8. Ésta es máxima, con siete y seis financiadores, respectivamente, en los casos de Adameer y HWC. En ambas hay una presencia importante de las instituciones vascas, que en la primera se complementan con las navarras y los municipios de Barcelona y Rivas Vaciamadrid; y en la segunda con las malagueñas. Además, es destacable que se trata de los dos únicos casos en los que no ha participado la agencia estatal AECID. Esta última ha subvencionado a todas las demás ONGs aquí estudiadas, compartiendo siempre ese papel con alguna institución vasca —por lo general la AVCD— cuando son varias las fuentes a las que han recurrido éstas. No así en los diez casos en los que hay un solo donante. Por lo demás, PARC registra cuatro fuentes financieras; DCI-P, UAWC y PCHR muestran tres; y UPWC, UHWC, JLAC y Badil tan sólo dos.

#### 4. Conclusiones

El *pseudo-patrocinio* de organizaciones terroristas por parte de los gobiernos nacionales, regionales o locales se ha venido desarrollando, principalmente desde la década de 1990,

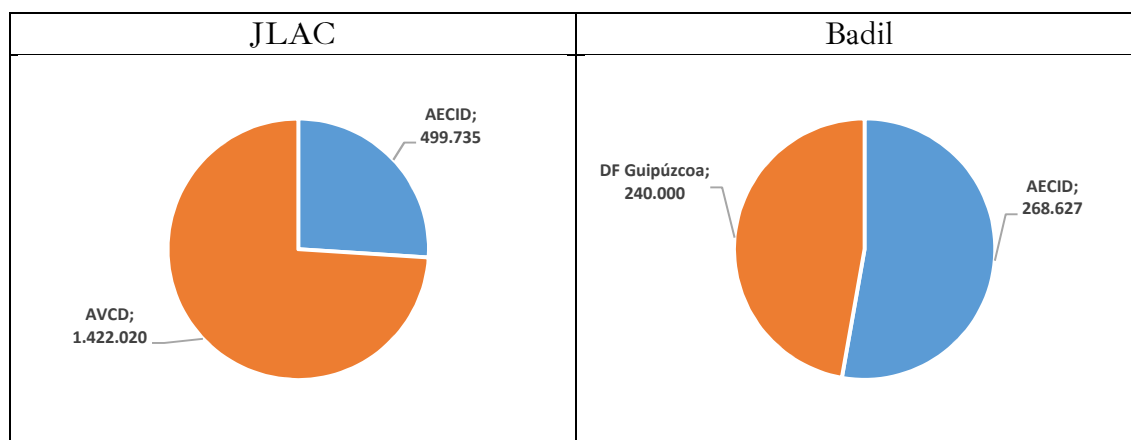
Gráfico 8. Administraciones financiadoras de las ONGs palestinas vinculadas con el FPLP (€)



Continúa

Gráfico 8. Administraciones financiadoras de las ONGs palestinas vinculadas con el FPLP (€)

Continuación



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos NGO Monitor

Nota: Las siguientes ONGs sólo tienen un financiador español, en todos los casos la AECID: Bisan, Ma'an, Al-Haq, YMCA, WATC, Culture FTA, PMRS, WCLAC, PNGO y ARIJ.

hasta adquirir carta de naturaleza en los años más recientes cuando algunas organizaciones terroristas han constituido redes de ONGs especializadas en diferentes funciones políticas, ideológicas, de movilización popular o de asistencia a sus comunidades de referencia, cuya apariencia legal les permite recabar recursos financieros tanto en el ámbito interior de los países en los que radican, como en el internacional, singularmente de las instituciones de cooperación al desarrollo y de las iglesias y entidades religiosas.

Esta posibilidad viene avalada por el hecho de que las obligaciones de la diligencia debida no se aplican sobre las Administraciones Públicas ni sobre las entidades religiosas, de manera que ni unas ni otras cuentan con más referentes en este tipo de asuntos, para obtener información de la eventual vinculación de las ONGs aludidas con el terrorismo, que los que se derivan de las actuaciones de organismos internacionales como Naciones Unidas o la Unión Europea, cuya parsimonia en esta materia es notoria a la hora de confeccionar listas de organizaciones terroristas.

El caso que aquí se ha tomado como referencia es el de la red de ONGs impulsadas o asociadas al Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP), una organización considerada terrorista tanto en el ámbito europeo como norteamericano y, por supuesto, por el Estado de Israel. Dicha red se empezó a constituir en 1948 bajo la iniciativa de los grupos cristianos de jóvenes árabes —de donde también surgió el FPLP cuando éstos derivaron ideológicamente hacia el marxismo-leninismo—, aunque no fue hasta las décadas de 1980 y 1990 cuando alcanzó su configuración actual.

La investigación desarrollada por el Shin Bet y la Oficina Nacional contra la Financiación del Terrorismo a raíz del asesinato de Shin Bet por agentes del FPLP tuvo como resultado la ilegalización de siete de las ONGs de la red por parte del Estado de Israel. Esa investigación permitió comprobar el desvío de recursos obtenidos en el ámbito internacional desde esas organizaciones hacia el FPLP, lo que corroboró su papel en la financiación del terrorismo y evidenció el carácter de *pseudo-patrocinio* del terrorismo con respecto a las Administraciones Públicas europeas que habían subvencionado sus proyectos. Por otra parte, la recogida de información por parte de NGO Monitor permitió comprobar la existencia de vinculaciones directas e indirectas con la organización terrorista de las otras trece ONGs de la red que no fueron ilegalizadas.

La red de ONGs vinculadas con el FPLP ha sido financiada recientemente por las instituciones de la Unión Europea y por una parte de sus Estados miembros al amparo de los fondos destinados al fomento de la paz y a la ayuda al desarrollo. De acuerdo con la información recopilada por NGO Monitor, los recursos que la red obtuvo de las fuentes europeas durante la última década asciende a unos 22 millones de euros al año, una décima parte de los cuales fueron de procedencia española. Estos últimos sumaron un total de 21,1 millones de euros entre 2013 y 2023.

Las entidades españolas que han financiado a las ONGs vinculadas con el FPLP han sido principalmente Administraciones Públicas de todos los ámbitos —estatal, regional, provincial y municipal—, pues sólo se ha detectado una organización privada sin fines de lucro entre ellas —Solidaridad Internacional de Andalucía—, aunque hay que señalar que buena parte de los recursos de que dispone ésta es de procedencia pública. Los dos núcleos fundamentales del apoyo financiero a esas ONGs —que han concedido ayudas a la casi totalidad de ellas— están formados por las Administraciones vascas —incluyendo Elankidetzeta-AVCD, que depende del Gobierno Vasco y que ejerce un papel coordinador de las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos que gestionan programas de ayuda al desarrollo— y por el gobierno nacional, del que depende la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Los datos disponibles conceden papel menor al núcleo andaluz formado por la AACID, la Diputación y el Ayuntamiento de Málaga, y también la ONG Solidaridad Internacional, así como al navarro, que comprende el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona. Finalmente, el elenco de Administraciones se cierra con los municipios de Barcelona y Rivas Vaciamadrid.

Las ayudas españolas han financiado sobre todo a las ONGs cuya actividad se desenvuelve en el área jurídica —lo que incluye principalmente la defensa de los terroristas palestinos detenidos en Israel y la organización de campañas de *lawfare* contra el Estado de Israel ante instancias internacionales— y más secundariamente en actividades relacionadas con la agricultura, la mujer, la infancia, la educación, la salud y

otras de menor relieve, todas las cuales entremezclan sus tareas específicas con las de movilización política.

Finalmente, se puede señalar que solo dos de las ONGs estudiadas —Adameer y HWC— cuentan con una amplia diversificación de fuentes de financiación en España, con seis donantes cada una, en tanto que en otras cuatro —PARC, DCI-P, UAWC y PCHR—, con tres o cuatro donantes, esa diversificación es menor. Hay otras cuatro entidades —UPWC, UHWC, JLAC y Badil— que cuentan con sólo dos donantes; y las diez restantes, con tan sólo uno —que en todos los casos es la AECID—.

## Referencias bibliográficas

- Alsedo, Q. (2024): «España, santuario del ‘pro yihadismo’», *El Mundo*, 3 de Octubre.
- Buesa, Mikel (2023): *La financiación del terrorismo. ETA y el Movimiento de Liberación Nacional Vasco*, Ed. Almuzara, Córdoba.
- Buesa, Mikel (2024): «Prevención y represión de la financiación del terrorismo», *Cuadernos de Pensamiento Político*, n° 83, Julio-Septiembre, pp. 1-20.
- Freeman, Michael (2012): «Sources of Terrorism Financing: Theory and Typology», incluido en Michael Freeman (ed.): *Financing Terrorism: Case Studies*, Ed. Ashgate e-Book, Surrey, pp. 7-25.
- Institute for NGO Research (2023): *Clear and Convincing: The Links between the PFLP and the European Government-funded NGO Network*, <https://www.ngo-monitor.org/reports/pflp-report/>.
- Kaldor, Mary (2001): *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets Editores, Barcelona.
- Laqueur, Walter (2003): *Una historia del terrorismo*, Ed. Paidós, Barcelona.
- Lázaro, Fernando (2024): «La lucha antiterrorista pone el foco en una ‘ONG’ ilegalizada en Alemania», *El Mundo*, 2 de Septiembre.
- Levitt, Mateo (2021): *A Blurred Line between Civil Society and Terrorism. Examining Charges of Palestinian NGOs Funding the PFLP*, The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Notes*, n° 112, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/blurred-line-between-civil-society-and-terrorism-examining-charges-ngos-funding>.
- McMahon, Patrice C. (2017): *The NGO Game: Post-Conflict Peacebuilding in the Balkans and Beyond*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019a): *The money trail. European Union financing of organisations promoting boycotts against the Estate of Israel*, 2<sup>nd</sup> Edition, Tel Aviv, Enero.
- Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy (2019b): *Terroristas de traje. Vínculos entre las ONG que promueven la campaña de boicot –BDS– y las organizaciones terroristas*, Tel Aviv.
- Münkler, Herfried (2005): *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Ed. Siglo XXI, Madrid.

- Oftedal, Emilie (2015): *The financing of jihadi terrorist cells in Europe*, FFI-rapport 2014/02234, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), Kjeller.
- Steinberg, Gerald M. (2021): «European Funding for Palestinian NGOs as Political Subcontracting», *Strategic Assessment*, vol. 24, n° 4, Noviembre, pp. 39-60.
- Vittori, Jodi (2011): *Terrorist Financing and Resourcing*, Ed. Palgrave Macmillan, New York.
- Westad, Odd Arne (2018): *La Guerra Fría. Una historia mundial*, Ed. Galaxia Gutenberg, Barcelona.