

Prevención y represión de la financiación del terrorismo¹

MIKEL BUESA

*Catedrático Emérito de Economía Aplicada
Universidad Complutense*

Grupo de Economía del Terrorismo GET

Documento de Trabajo, n° 4. Marzo de 2024

Resumen

En este trabajo se examinan las características de las organizaciones terroristas que inciden sobre su financiación. Se destaca la complejidad de su estructura; se señala que sus fuentes de financiación no son específicas y que sólo son identificables por su finalidad y no por su naturaleza; se examinan los factores que determinan el *mix* de fuentes seleccionado en cada organización terrorista; y se muestra que ese *mix* tiene una estructura variable a lo largo del tiempo y que su rendimiento es también irregular. Estos aspectos no han sido tenidos en cuenta en el diseño del sistema de prevención y represión de la financiación del terrorismo. Un sistema basado en el caso de los atentados del 11-S en Estados Unidos, que gravita sobre el bloqueo de activos y los métodos de lucha contra el blanqueo de capitales. Su ineficacia ha sido notoria. Además, muchos Estados han contribuido a las finanzas terroristas mediante las ayudas sociales y las ayudas al desarrollo; y también con el pago de rescates en los casos de secuestro. El trabajo concluye con algunas propuestas de cambio en ese sistema.

Palabras clave: Financiación del terrorismo, ETA, Hizbullah, FARC, FPLP, IRA Provisional, Estado Islámico, Debida diligencia, Blanqueo de capitales, Bloqueo de activos, Pseudo-patrocinios, Rescates.

Abstract

This work examines the characteristics of terrorist organizations that affect their financing. The complexity of its structure stands out; it is noted that its financing sources are not specific and that they are only identifiable by their purpose and not by their nature; the factors that determine the mix of sources selected in each terrorist organization are examined; and it is shown that this mix has a variable structure over time and that its performance is also irregular. These aspects have not been taken into account in the design of the system for the prevention and repression of terrorist financing. A system based on the case of the 9/11 attacks in the United States, which focuses on the blocking of assets and methods of combating money laundering. Its ineffectiveness has been notorious. Furthermore, many States have contributed to terrorist finances through social assistance and development aid; and also with the payment of ransoms in cases of kidnapping. The work concludes with some proposals for change in this system.

Keywords: Financing of terrorism, ETA, Hizbullah, FARC, PFLP, Provisional IRA, Islamic State, Due diligence, Money laundering, Asset blocking, Pseudo-sponsorships, Bailouts.

¹ Este documento recoge mi intervención en el Comité de Lucha contra el Terrorismo del Modelo de Naciones Unidas de la Universidad Rey Juan Carlos, celebrado en Móstoles (Madrid), en febrero de 2024. Agradezco a los estudiantes responsables de la organización de este evento la oportunidad que me ofrecieron para reflexionar con ellos sobre el tema.

Cualquier reflexión acerca de la cuestión de la prevención y la represión de la financiación del terrorismo debe tomar como punto de partida que éste se constituye como una forma de actuación política que se desenvuelve mediante un ejercicio sistemático de la violencia con una doble finalidad: por una parte, suscitar la adhesión de una población de referencia afín a la causa de las organizaciones que lo practican, tanto a través de la convicción ideológica de los individuos que forman parte de ella, como del temor a verse excluidos o amenazados; y por otra, tratar de doblegar la voluntad política del Estado y de los ciudadanos a los que este ampara para que acaben aceptando sus exigencias. Esto es lo que, de una manera magistral, resumió Menachem Begin² en *La Rebelión*, el libro que escribió para relatar su experiencia de lucha contra el Mandato Británico en Palestina, al señalar que el terrorismo era «una lucha política desarrollada con medios militares»³. Esto último hace también que pueda ser considerado como una forma particular de guerra —en el sentido conceptual definido por Carl von Clausewitz, de acuerdo con el cual la guerra es «un acto de violencia para obligar al contrario a hacer nuestra voluntad»⁴— que se impulsa por entidades no estatales organizadas jerárquicamente, que cuentan con un núcleo dirigente y cuyas acciones armadas no se atienen generalmente a las reglas o normas que, derivadas del «honor del guerrero»⁵, constituyen el derecho internacional humanitario.

Estos dos caracteres —político y bélico— deben ser tenidos en cuenta al analizar la financiación de las organizaciones terroristas y al diseñar los instrumentos de lucha por parte del Estado para su represión. Con respecto a esas organizaciones, **lo primero a considerar es que, por lo general, no se trata sólo de grupos armados aislados de cualquier entorno social o institucional, sino que nos enfrentamos a entes complejos en los que se combinan uno o varios brazos armados con una multiplicidad de entidades de carácter asociativo, civil, político o mercantil, así como grupos informales carentes de una configuración legal, cada uno de los cuales desempeña una función especializada en orden a la consecución de los fines de la organización terrorista.**

Esa complejidad puede apreciarse en unos pocos casos que han sido estudiados desde dicha perspectiva, tal como puede apreciarse en los tres ejemplos que se han reflejado en los tres primeros gráficos del apéndice. En el primero se reúne la información disponible acerca de ETA, una organización nacionalista envuelta por un amplio entramado de entidades —más de doscientas— formales e informales integradas en el Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV). Lo singular de este caso es que,

² Begin fue el dirigente del *Irgún* que declaró la rebelión contra las autoridades del *Mandato Británico* en Israel y dirigió contra él una controvertida campaña terrorista, con atentados tan significativos como el del *Hotel rey David* (1946) o la matanza de *Deir Yassin* (1948), y que, tras la proclamación del Estado de Israel, participó en política como líder del Likud, llegando a ser nombrado primer ministro (1977), puesto desde el que impulsó, tras los *Acuerdos de Camp David* que le valieron el Premio Nobel de la Paz (1978), el *Tratado de Paz Israel-Egipto* que firmó con Anwar Al-Sadat (1979).

³ Cfr. Begin, 2008, p. 77.

⁴ Cfr. Clausewitz, 1832, p. 33.

⁵ Véase Ignatieff (2002), pp. 153-224.

más allá de la existencia de vínculos personales y financieros con ETA de algunas de esas entidades, todas ellas enlazan con la organización armada a través de una adhesión ideológica que, según uno de sus principales teóricos, refleja su «fidelidad al acontecimiento fundador [...] (y) a los planteamientos genéricos que definen Euskal Herria como lugar del acontecimiento general»⁶. De más está añadir que una parte de esos organismos cumplió un papel de proveedor de fondos —agregado a su función especializada— para el conjunto del entramado, incluida la propia ETA. Es el caso de todos los partidos políticos, la Fundación Josemi Zumalabe, AEK, los grupos de comunicación y editoriales, Etxerat y las *herriko tabernas* y demás sociedades mercantiles⁷.

En el caso de Hizbullah, la amplia estructura organizativa que se refleja en el segundo de los gráficos del apéndice, se acompaña de la utilización de al menos dos sociedades financieras —*Bayt al-Mal* y la *Compañía Yousser de Finanzas e Inversiones*— dedicadas a la gestión de activos y a las relaciones bancarias; tres entidades de caridad —*Fundación de los Mártires Bonyad-e Shahid*, *al-Shahid Social Relief Institution*, que opera desde Alemania, y *al-Aqsa Fund*—; siete ONGs de desarrollo —Asociación Al Jarha, que atiende a los combatientes heridos, *Asociación Social de al-Shahid*, que se ocupa de las familias de los mártires de la resistencia (terroristas suicidas), *Comité Emdad para la Caridad Islámica*, dedicado a la asistencia social, *Asociación de Desarrollo Bena al Yihad*, que actúa como promotora de viviendas, centros de salud, centros educativos, suministro de agua y electrificación rural; *Comité Libanés del Reino Unido para el Bienestar Social*, *Asociación de Caridad HELP* y *Asociación Al-Mabarrat*, que operan en el Reino Unido y, en el último caso, también en estados Unidos; una empresa de construcción, *Yihad al-Bena*; y finalmente dos medios de comunicación, la emisora de TV *Al-Manar* y la de radio *Al-Nour*⁸.

Finalmente, el tercer gráfico del apéndice alude a la veintena de las principales ONGs de desarrollo que se vinculan con el Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP) y que desarrollan actividades especializadas de carácter ideológico, económico, cultural, médico y de asistencia social, así como de control político de determinados colectivos —infancia, mujeres, agricultores, militantes presos, refugiados—. Estas ONGs son receptoras, como más adelante se verá, de recursos financieros aportados por varios gobiernos europeos que, a través de ellas, reciben un importante flujo de información y ejercen su influencia en el ámbito de Oriente Medio⁹.

⁶ Cfr. Colectivo J. Agirre: «¿Qué es el MLNV?», *Egin*, 24 de febrero de 1992. Cit. Bullain (20011), p. 120. Conviene añadir que el aludido acontecimiento fundador no es otro que el de la creación de ETA el día de San Ignacio de Loyola (31 de julio) en 1959.

⁷ Véase Buesa (2023) para un examen detallado.

⁸ Véase Rudner (2010).

⁹ Véanse Steinberg (2021) y NGO Monitor (2023).

Un segundo aspecto relevante para nuestro tema es que las fuentes de recursos que alimentan la financiación de las organizaciones terroristas pueden ser muy diversas, de manera que los catálogos que las han reunido reflejan una variedad notable de ellas, tal como se muestra de una forma sintética en el cuadro 1. Como se puede apreciar, existen dos grandes grupos de fuentes, las que desarrollan internamente esas organizaciones por procedimientos bien ilegales bien de apariencia legal, y las que ofrecen un apoyo exterior a esas organizaciones. No es cuestión ahora de desmenuzar la configuración de todas estas fuentes¹⁰, pero sí conviene destacar que ninguna de ellas es específica de las organizaciones terroristas. Romaniuk (2015), tras hacer un balance de la literatura publicada sobre el asunto, destaca que ésta no ha ido más allá de establecer que los terroristas necesitan dinero para desplegar sus campañas de atentados, algo en lo que coinciden con cualquiera otra organización delictiva. Y por ello concluye que, no habiendo diferencias sustanciales entre ambas, queda claro que «la actividad financiera terrorista es menos distintiva de lo que se pensaba»¹¹. En consecuencia, la financiación del terrorismo sólo puede ser reconocida por su propósito, pero no por la especificidad de las transacciones a través de las que se plasma.

Cuadro 1. Fuentes de financiación de las organizaciones terroristas

Actividades internas a la organización terrorista	Soporte externo a la organización terrorista
Actividades de apariencia legal	Patrocinios estatales y soportes internacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones personales de los militantes: salarios, beneficios, ahorro • Negocios y empresas: beneficios • Prestamos y deuda con tarjetas de crédito • Ayudas familiares 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrocinio de Estados extranjeros • Pseudo-patrocinios administrativos de los Estados atacados • Ayuda de organizaciones terroristas internacionales
Actividades ilegales	Apoyo popular
<ul style="list-style-type: none"> • Robos • Falsificación de documentos • Amenazas y secuestros extorsivos • Imposición forzada de servicios de protección • Contrabando y tráficos ilícitos: tabaco, drogas, mercancías valiosas, documentos falsificados • Explotación de redes de inmigración irregular • Fraude fiscal y a la Seguridad Social • Fraude online, tarjetas de crédito 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de caridad • Recaudación de fondos • Diáspora migratoria • Donaciones individuales

Fuente: Elaborado a partir de Freeman (2012) y Oftedal (2015). Tomado de Buesa (2023).

¹⁰ El lector interesado puede consultar mi libro sobre el tema, Buesa (2023), pp. 30-34.

¹¹ Cfr. Romaniuk (2015), p. 9

Tal vez por esa ausencia de distinción con respecto a otras actividades delictivas o acaso por una dejación desacostumbrada de sus funciones, **ni los gobiernos nacionales ni las instancias internacionales han desarrollado bases de datos acerca de la financiación de las organizaciones terroristas.** Ello es sorprendente porque, por el contrario, se dispone de recopilaciones sistemáticas de información sobre los incidentes terroristas, su configuración y sus víctimas que abarcan extensas áreas geográficas, como es el caso de la *International Terrorism: Attributes of Terrorist Events (ITERATE)*, de la Duke University, la *Global Terrorism Database (GTD)*, de la University of Maryland, la *Terrorism in Western Europe: Event Data*, de la University of Bergen, o el *EU Terrorism Situation and Trend Report*, de Europol, por citar tan sólo las más importantes¹². Sin embargo, no cabe duda de que, a través de sus operaciones policiales o de inteligencia, así como de los sumarios judiciales, son muchos los gobiernos que podrían emprender una recogida sistemática de datos acerca de la financiación del terrorismo que posibilitaría conocer su cuantía, sus fuentes y su trayectoria temporal.

Una consecuencia relevante de esta carencia informativa es que, para la mayoría de las organizaciones terroristas **apenas se conoce un esbozo, generalmente especulativo, de su dimensión económica.** No obstante, existen algunas excepciones debidas al esfuerzo de algunos investigadores, como veremos enseguida, aunque apenas abarcan unos pocos casos. Hay que añadir, además, que la ausencia de datos sistemáticamente tratados ha conducido a una severa esterilidad de los varios centenares de estudios académicos de carácter empírico sobre la materia¹³ debido a que, en ellos, son muy frecuentes las reiteraciones —que los convierten, en muchos casos, en meras colecciones de tópicos, casi siempre carentes de una base documental— y la mera especulación¹⁴.

En tercer lugar, debe destacarse que **las organizaciones terroristas no son agentes económicos maximizadores**, en el sentido de la persecución de su máximo enriquecimiento; un aspecto éste que las diferencia de otros grupos o entidades delictivas. Ello es así porque el propósito de sus acciones de obtención de recursos es, esencialmente, la cobertura de los gastos que se requieren para el mantenimiento de su estructura y sus actividades armadas y no armadas. Ello significa que el volumen de la financiación necesaria estará determinado por tres factores positivos —la capacidad de movilización de la organización, establecida, básicamente, por el número de personas encuadradas en sus estructuras; la magnitud de las necesidades operativas para el desarrollo de sus campañas armadas y sus funciones políticas, ideológicas y de implantación social; y por la eficacia de los procedimientos de recaudación de fondos— y dos negativos —los resultados de la política represiva del gobierno; y la resistencia al terrorismo que oponga la sociedad civil—.

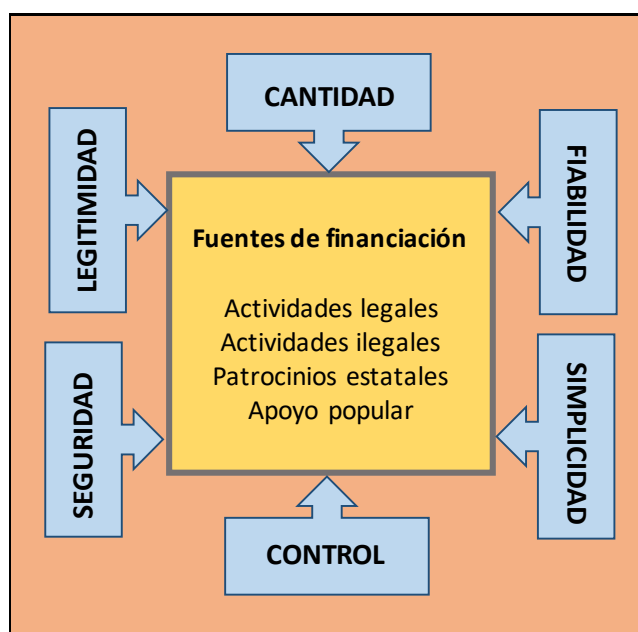
¹² Véase al respecto Enders, Sandler y Gaibulloev (2011), donde se examinan sus aspectos metodológicos.

¹³ Un catálogo amplio de esta literatura se contiene en Price (2013).

¹⁴ Véase Biersteker y Eckert (2008).

Para la consecución de ese volumen financiero, **la organización terrorista elegirá, en cuarto lugar, una determinada combinación de fuentes.** El *mix* seleccionado dependerá de una multiplicidad de factores de naturaleza económica, política y organizativa que han sido sistematizados por Freeman (2012) de acuerdo con el esquema que se presenta en el cuadro 2. Esos factores son los siguientes. Primero, la *cantidad* de recursos que pueda proporcionar cada fuente, de manera que se tratarán de elegir las que tengan un mayor rendimiento. Segundo, la *legitimidad*, que alude a la aceptación o el rechazo por la comunidad de referencia de la explotación de determinadas fuentes. Tercero, la *seguridad*, que dependerá de los riesgos —principalmente de detención— que hayan de asumir los militantes encargados de obtener los recursos. Cuarto, la *fiabilidad* de cada fuente, lo que se relaciona con la predictibilidad y regularidad de su rendimiento. Quinto, la *simplicidad* de los procedimientos que hayan de emplearse para el aprovechamiento de cada fuente, así como el nivel de conocimientos que se requieran para ello. Y sexto, el *control* o posibilidad de vigilancia del rendimiento obtenido por parte de la dirección de la organización terrorista para evitar su apropiación por militantes oportunistas¹⁵.

Cuadro 2. Factores determinantes del mix financiero de las organizaciones terroristas



Fuente: Elaborado a partir de Freeman (2012)

Otro elemento a considerar es el que se refiere a los cambios que experimenta el *mix* de fuentes de financiación a lo largo del tiempo. Disponemos de muy pocos estudios en los que se haya efectuado un seguimiento temporal de la financiación de una determinada organización terrorista. En concreto, los casos conocidos son los de ETA¹⁶,

¹⁵ Un examen detallado de las fuentes de financiación de ETA-MLNV, realizado a la luz de esta propuesta teórica, se contiene en Buesa (2023). sus resultados validan el referido marco conceptual.

¹⁶ Véase Buesa (2023)

las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹⁷, el Estado Islámico¹⁸ y el Ejército Republicano Irlandés Provisional (PIRA)¹⁹, aunque éste de una manera limitada al volumen total de su financiación. Y lo que esos estudios muestran es que, como de refleja en el cuarto apartado del apéndice, más allá de sus cifras concretas, la financiación obtenida por esas organizaciones no es necesariamente regular y experimenta una dinámica variable, con períodos de auge y de depresión que se asocian tanto a la naturaleza de las fuentes que explotan²⁰ y a la eficacia con que lo hacen, como a los resultados de la lucha antiterrorista en este terreno. Además, la composición de esas fuentes de recursos es también variable, lo que desautoriza cualquier visión estática de este aspecto, como lamentablemente resulta frecuente en una gran parte de la literatura académica sobre el asunto (Romaniuk, 2015, p. 11).

En resumen, la evidencia empírica disponible señala que la financiación de las organizaciones terroristas puede proceder de diferentes fuentes internas o externas a ellas, ninguna de las cuales es inherente al terrorismo, lo que implica que su identificación en favor de éste sólo pueda basarse en su finalidad y no en su naturaleza. Las organizaciones terroristas seleccionan un *mix* de fuentes de financiación teniendo en cuenta factores económicos, políticos y organizativos que son específicos de cada caso, aunque en todos ellos se comprueba un comportamiento no maximizador, de manera que las cantidades de recursos requeridas se limitan a la cobertura de su capacidad de movilización y sus necesidades operativas, tratando de cubrir las pérdidas que les ocasionan las políticas represivas de los gobiernos. Ese *mix* no es permanente, de manera que su estructura experimenta cambios a lo largo del tiempo, dependiendo de las oportunidades que se abren para cada organización y de la dinámica de los rendimientos obtenidos de cada fuente.

Pues bien, ninguno de los aspectos que se acaban de señalar es tenido en cuenta, en un sentido fuerte, por las políticas de represión de la financiación del terrorismo. Éstas siguen un patrón común que surgió de las actuaciones del gobierno norteamericano con ocasión de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington y Shanksville (Pensilvania), perpetrados por Al-Qaeda, que luego se extendieron, a través de diversas resoluciones del consejo de Seguridad Naciones Unidas a más de 150 países. El modelo correspondiente se basó principalmente en los instrumentos tradicionales de la política internacional para la imposición de sanciones económicas a los Estados

¹⁷ Véase Villamarín (2005)

¹⁸ Véase Heißner, Neumann, Holland-McCowan y Basra (2017).

¹⁹ Véase Horgan y Taylor (1999).

²⁰ Por ejemplo, es llamativo el papel del narcotráfico y de los rendimientos financieros en el caso de las FARC, o el de los secuestros y los pseudo-patrocinios públicos en el de ETA. Asimismo, en ambos casos es notorio el auge de los secuestros extorsivos durante un cierto período y su decaimiento ulterior, que se explica por razones políticas, pues esta fuente acabó reputándose como ilegítima en las comunidades de referencia y en el conjunto de la sociedad (Buesa, 2023, pp. 92-94, y Centro Nacional para la Memoria Histórica, 2013, capítulo VII), algo que también llegó a ocurrir en el caso del IRA Provisional (Coogan, 1995, p. 522).

enemigos, a los que se añadió el elenco de las recomendaciones del *Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)*, que se había creado poco tiempo antes, en 1989, por parte del G-8 para combatir el blanqueo de capitales y que, con respecto al terrorismo, propugnó seguir la estela del lavado de dinero²¹. En consecuencia, la política de represión de la financiación del terrorismo combinó el bloqueo de cuentas y activos con la elaboración de listas de personas y entidades a las que atribuirlo²², así como con la utilización de estas últimas en la aplicación de las normas de debida diligencia que obligan a distintos actores financieros e institucionales²³ a identificar a sus clientes y, en su caso, a comunicar las operaciones sospechosas a las autoridades competentes en materia de blanqueo de capitales.

El diseño del referido modelo se ajustó esencialmente a la experiencia del 11-S, pues como se destacó en el informe de la *Comisión 9/11* los atentados tuvieron un coste de «entre cuatrocientos mil y quinientos mil dólares», una cantidad ésta que fue cubierta a través de una disponibilidad de 300.000 \$ en cuentas de Estados Unidos que Al-Qaeda transfirió a bancos norteamericanos, siendo el resto proporcionado por Khalid Sheikh Mohammed —«el jefe de la operación de los aviones»— bien en efectivo, transportado a Estados Unidos por medio de correos personales, bien «depositado en cuentas extranjeras a las que (los terroristas) podían acceder desde este país» por medio de tarjetas de crédito²⁴. Es decir, según los investigadores de la *Comisión 9/11*, lo esencial del dinero disponible para financiar los atentados fue manejado a través del sistema bancario, lo que justificaría la selección de los instrumentos antes aludidos para el diseño de la política de represión de la financiación del terrorismo. No obstante, conviene añadir que el mismo informe señalaba que «hasta la fecha, el gobierno de Estados Unidos no ha podido averiguar el origen de los fondos empleados en los ataques del 11-S»²⁵, lo que sin duda apunta a una cierta improvisación en ese diseño, que sin embargo se ha mantenido incólume hasta nuestros días.

Pero no todas las operaciones terroristas son asimilables al arquetipo del 11-S. Por ejemplo, en los atentados contra los trenes de Madrid el 11 de marzo de 2004, que ocasionaron también una matanza y que, como los de los aviones, fueron perpetrados por

²¹ Véase Winer (2008).

²² Este tipo de listas se han elaborado en una veintena de países siguiendo la estela del Consejo de Seguridad de la ONU que publicó su primera nómina de personas y entidades vetadas tras el 11-S. Su última versión data de 2017 y se refiere a 701 personas y a 254 entidades. A su vez, el departamento de Estado norteamericano tiene su propia lista de 46 entidades terroristas a las que se prohíbe dar soporte material o recursos. En el caso de la Unión Europea se ordena la congelación de activos a una lista que en su actual versión de 2022 reúne a 13 personas y 21 entidades, y que se complementa con otra de 2019 en la que aparecen 57 personas y 47 entidades para las que se ordena una cooperación policial reforzada.

²³ Se trata de los bancos, compañías de seguros, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, y auditores de cuentas.

²⁴ Véase Comisión Nacional de Investigación (2004). Los entrecorillados pertenecen a distintas páginas del capítulo 4.

²⁵ Cfr. Comisión Nacional de Investigación (2004), p. 170.

una célula de Al-Qaeda, no hubo operaciones bancarias para manejar su financiación²⁶. En efecto, de acuerdo con los informes que refleja el sumario judicial de estos atentados, su coste ascendió a entre 135.000 y 150.000 euros, de los cuales entre 30.000 y 45.000 correspondieron al valor de los explosivos utilizados —que fueron adquiridos a cambio de 25 o 30 kilos de hachís—, otros 54.000 se emplearon en el pago de alquileres y la compra de teléfonos móviles y tarjetas de prepago, y 51.000 más en los gastos de bolsillo de los miembros de la célula y otros conceptos menores. Para abordar ese coste, los terroristas dispusieron de 157.000 euros en efectivo y entre 1,35 y 1,53 millones de euros en drogas —90 kilos de hachís y 125.000 pastillas de éxtasis—, procedentes todos ellos del tráfico de estupefacientes, el robo de vehículos, la falsificación de documentos y las aportaciones personales de los yihadistas. Ningún rastro bancario.

Esto último es, quizás, la causa de que el sistema diseñado tras el 11-S haya fracasado. Unos cuantos años después de aquel acontecimiento, siguiendo el mandato del Consejo de Seguridad, en muchas naciones se había tipificado el delito de financiación del terrorismo; y también se habían establecido sistemas de control acordes con las recomendaciones del GAFI. Pero, como destacó Winer, «la realidad es que en muy pocos países se han presentado casos contra la financiación del terrorismo, los embargos de bienes, más allá de las primeras semanas posteriores al 11-S, que se extendieron sobre un total de 200 millones de dólares, han sido pocos, y el elemento político para decidir quién es y quién no es un terrorista sigue siendo un problema central que se refleja en la incapacidad de aplicar sanciones en los lugares que más se necesitan»²⁷.

En definitiva, lo que la realidad ha mostrado es que el manejo de los activos en los que se plasman las ganancias de las actividades delictivas, a través de los procedimientos de blanqueo de dinero, es muy distinto de la gestión de los recursos que se obtienen para la financiación del terrorismo, de manera que el control de aquel no es apropiado para ésta²⁸. Pero es que, además, han sido con frecuencia los propios Estados que han legislado contra la financiación del terrorismo, los que han acabado incurriendo en la contradicción de dedicar recursos a éste. Ello se constata principalmente, más allá de los patrocinios secretos de algunas organizaciones terroristas²⁹, en el caso de lo que antes he designado como pseudo-patrocinios administrativos del terrorismo y en el del pago de rescates para liberar a personas secuestradas.

Los pseudo-patrocinios administrativos consisten en la canalización de fondos a las organizaciones armadas a través de las entidades de su entorno civil por parte de las

²⁶ El estudio más completo sobre el 11-M es el de Reinares (2021). En su capítulo 6 se reflejan algunos elementos de su financiación.

²⁷ Cfr. Winer (2008), p. 122.

²⁸ Véanse Passas (2006) y (2007), Passas y Giménez-Salinas (2007) y Oftedal (2015).

²⁹ Considerando tan sólo a las diez mayores organizaciones terroristas, se atribuyen esos patrocinios directos a Irán en los casos de Hizbullah, Hamás, Kataeb Hizbullah y Yihad Islámica Palestina. Qatar también se menciona como financiador de Hamás. Véase la edición israelí de la revista *Forbes*, de junio de 2018.

Administraciones Públicas estatales o sub-estatales que gestionan programas de subvenciones y ayudas sociales que formalmente carecen de cualquier finalidad terrorista y cuyos gestores ignoran o dicen ignorar su destino último. La literatura disponible ha descrito diversos casos de esta naturaleza que sintetizo a continuación:

- Uno de ellos alude al IRA Provisional, que «obtuvo dos millones de dólares en un año mediante el tráfico de cerdos través de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda. El IRA exportó abiertamente los cerdos hacia el lado británico de la frontera, cobró la subvención a la exportación (ocho libras por cerdo), a continuación reintrodujo de contrabando los cerdos de nuevo en Irlanda y repitió toda la operación con los mismos cerdos»³⁰.

- En el caso de ETA-MLNV, mi investigación sobre sus finanzas señala un total de 128,9 millones de euros —casi el 30 por ciento del total de su financiación a lo largo de las cuatro décadas en las que desarrolló su campaña de atentados— transferidos por todas las administraciones con competencias en el País Vasco —Gobierno, Ayuntamientos y Parlamento Vascos, Estado español y Unión Europea— en función de programas de apoyo a los partidos políticos, promoción de la cultura y la prensa en euskera, atención a los presos de ETA y sus familiares, y cooperación interfronteriza³¹.

- También se ha constatado la financiación de células yihadistas durante la segunda década del siglo actual en varios países europeos —España, Reino Unido, Austria, Alemania, Dinamarca y Bélgica— por medio de los programas de asistencia social de los que fueron beneficiarios al menos 150 individuos vinculados a ellas³².

- Y finalmente pueden señalarse la financiación de las ONGs vinculadas con el FPLP a las que antes se ha aludido, mediante las ayudas al desarrollo de varios países europeos. Esa veintena de ONGs recibieron en la década que media entre 2013 y 2022 un total de 35 millones de euros al año, a pesar de que todas ellas se han negado a adoptar la cláusula que les obliga a asegurarse «de que no se detecten subcontratistas, personas físicas, incluidos los participantes en talleres y/o capacitaciones y receptores de apoyo financiero a terceros, en las listas de medidas restrictivas de la UE» —entre las que figuran el FPLP, Hamás y la Yihad Islámica Palestina—, tal como establecen las *Condiciones generales aplicables a los contratos de subvención financiados por la Unión Europea para acciones externas*. En el caso de España, que es un donante destacado, ese flujo financiero se cifró, en promedio, en tres millones y medio de euros al año, siendo las Administraciones Públicas del País Vasco y Navarra —incluyendo a los gobiernos de ambas regiones, a los ayuntamientos de Vitoria, San Sebastián, Pamplona y Bilbao, así como a las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Vizcaya— las que aportan un mayor

³⁰ Cfr. Freeman (2012), p. 16.

³¹ Véase Buesa (2023), pp. 122-139.

³² Véase Arias Borque (2017). También en Oftedal (2015) se describen ocho casos de esta naturaleza entre las cuarenta células yihadistas estudiadas que operaron en Europa.

volumen de fondos, con una participación de casi dos tercios, correspondiendo el resto principalmente al Gobierno de España —a través de la AECID, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores—, que contribuye con un 32 por ciento³³.

En cuanto al pago de rescates en el caso de secuestros, se ha constatado que varios Estados europeos, contraviniendo sus propias normas penales y su política declarada de no realizarlos, han acabado negociando con organizaciones terroristas y transfiriéndoles grandes cantidades de dinero. El secuestro ha sido una de las fuentes de financiación más utilizadas por esos grupos armados. La *Global Terrorism Database* recoge información de casi 16.000 acciones terroristas con toma de rehenes —buena parte de ellos con fines extorsivos— en el último medio siglo. Pero hay que señalar que la trayectoria seguida por este tipo de acciones no ha sido regular a lo largo del tiempo y que se ha visto afectada tanto por los resultados de la política antiterrorista³⁴. Más concretamente, cuando ésta ha fracasado y se han aceptado las exigencias de los terroristas —san políticas o económicas—, ello ha supuesto un estímulo para realizar nuevos secuestros en el futuro en una proporción de 2,62 a uno. Este factor de multiplicación se reduce, en cambio a 1,18 si los secuestros han tenido una resolución violenta, o a 0,47 si se han saldado con la muerte de los rehenes³⁵. Por ello, se puede afirmar que, para las organizaciones terroristas, «el éxito negociador genera más secuestros en el futuro», y que su fracaso «no es (completamente) disuasorio de incidentes futuros». O sea, en el secuestro todas las soluciones son malas; pero la peor de ellas, en la perspectiva del bienestar social, es el pago de rescates o, en su caso, la cesión política a las exigencias terroristas, porque se desencadena una espiral delictiva que redundará en un aumento de sus víctimas³⁶.

Como consecuencia de lo que se acaba de señalar, los secuestros plantean un dilema moral entre el interés de los rehenes y sus familias —que reclaman el derecho a la vida— y el del Estado —que ha de preservar el orden institucional público—. Los primeros están legitimados, en virtud de su *estado de necesidad*³⁷, para pagar rescates, pero el segundo no puede invocar nunca esa condición y, por tanto, sus agentes o funcionarios deben abstenerse de cualquier negociación o transacción con las organizaciones terroristas en estos casos³⁸.

³³ Lo que queda (1,7 por ciento) corresponde a la Junta de Andalucía, la Diputación de Málaga y los ayuntamientos de Barcelona, Málaga y Rivas Vaciamadrid. La información correspondiente está extraída de la Base de Datos de NGO MONITOR [<https://www.ngo-monitor.org/funding-databases/>].

³⁴ Véase Brandt y Sandler (2009), pp. 17-20.

³⁵ Véase Brandt y Sandler (2009), pp. 12-14.

³⁶ Véase Wright (2009), pp. 73-74.

³⁷ Este concepto alude a la extrema tensión personal a la que puede verse sometido un sujeto que teme por su vida o la de sus allegados. El Código Penal español lo considera eximente de la responsabilidad penal si el mal causado no es mayor que el que se evita, la situación de necesidad no ha sido provocada intencionalmente por el sujeto que la invoca y éste no esté obligado a sacrificarse por su cargo o su oficio.

³⁸ Véase la discusión que se refleja al respecto en el informe de Naciones Unidas-Consejo de Derechos Humanos (2013), pp. 14 y ss.

Pero no ha sido así, y varios países —cuya doctrina oficial excluye las negociaciones políticas o económicas con terroristas— se han visto involucrados, al menos entre 2008 y 2014, en el pago de rescates a las principales filiales de Al-Qaeda, contribuyendo así, de manera indirecta, al auge de la industria del secuestro por parte de esa organización terrorista y al incremento de sus víctimas. Un informe publicado por *The New York Times* señalaba que, en ese período, los países que se mencionan a continuación pagaron un mínimo de 126,5 millones de dólares —que algunas fuentes elevan hasta 165— a Al-Qaeda en el Magreb Islámico (91,5 millones), la somalí Al Shahab (5,1 millones) y Al-Qaeda de la Península Arábiga (29,9 millones). El 46 por ciento de esa cantidad lo pagó Francia, el 16 por ciento Qatar y Omán, el 10 por ciento Suiza, el 9 por ciento España, y el 2 por ciento Austria, restando un 17 por ciento no identificado³⁹.

En resumen, el diseño de la política contra la financiación del terrorismo es muy deficiente y, además, las administraciones nacionales y sub-nacionales incurren con frecuencia en prácticas que favorecen la transferencia de recursos a las organizaciones terroristas. ¿Qué hacer, entonces? Del análisis que he presentado se desprenden algunos tipos de medidas que podrían mejorar sustancialmente esa política, haciéndola más eficaz.

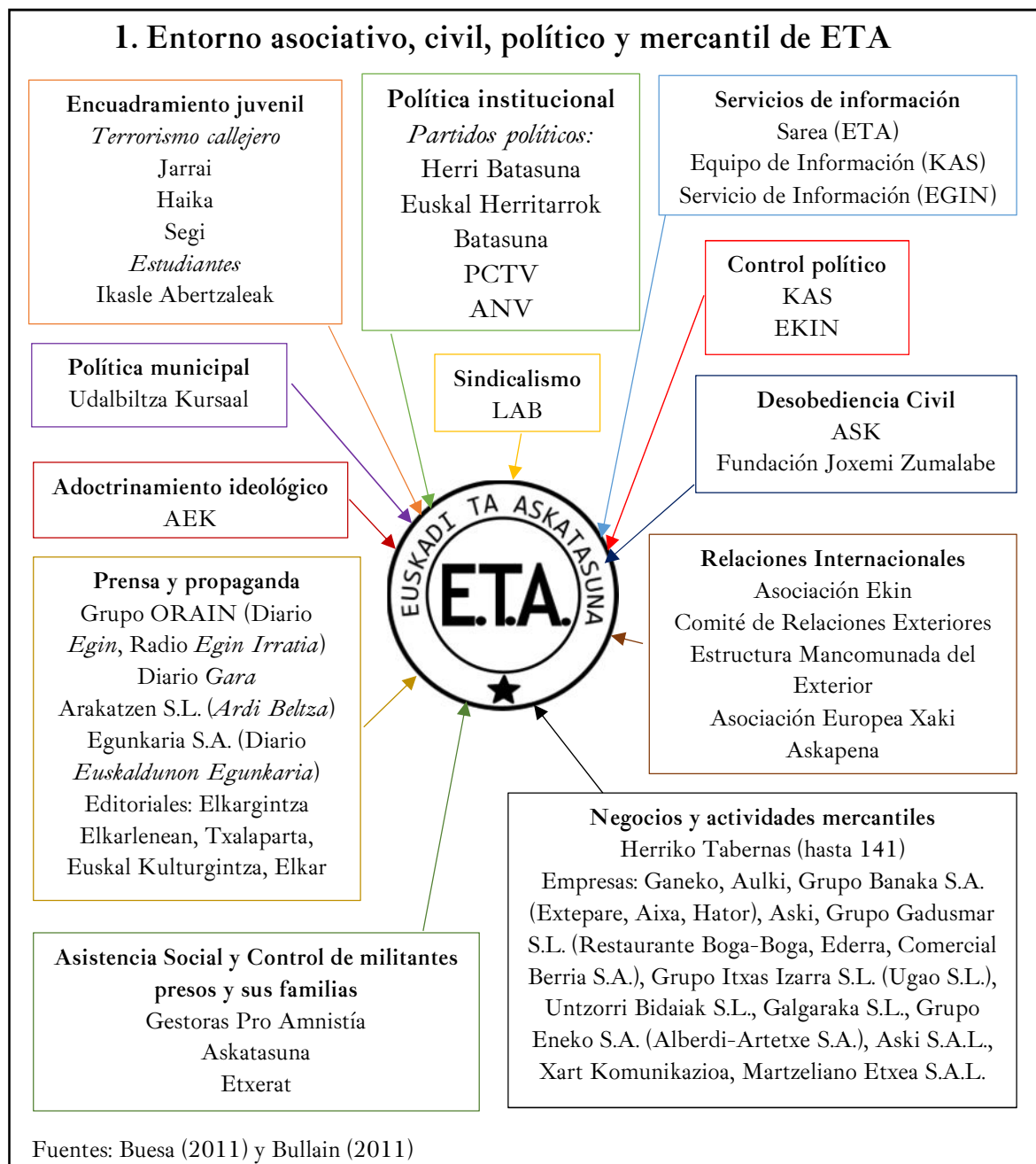
En primer lugar, el concepto de organización terrorista debe dejar de referirse únicamente a su núcleo armado y extenderse hacia las redes de entidades asociativas, partidarias y mercantiles —incluyendo también a los grupos informales o ilegales— que rodean habitualmente a ese núcleo. Ello implicaría incluir a todos los elementos de tales redes en las listas de entidades e individuos vigilados. Además, los servicios policiales y de inteligencia nacionales deberían crear unidades dedicadas a extraer, sistematizar y publicar toda la información económica que se desprende de sus actuaciones sobre las organizaciones terroristas para así obtener series temporales de datos acerca de su composición y su evolución. La creación de una base de datos internacional sobre este asunto puede contribuir a incrementar el interés en la financiación del terrorismo y a la realización de estudios con perspectiva analítica y académica al respecto.

Por otra parte, la actual legislación internacional —y las nacionales— sobre la financiación del terrorismo debe modificarse en el sentido de incluir a todas las administraciones públicas nacionales y sub-nacionales entre las entidades obligadas a las reglas de *debida diligencia*. Sin embargo, ello no basta, pues no se trata sólo de perseguir las transacciones formalizadas a través del sistema financiero, sino también las que tienen lugar en los mercados informales. Para ello, se requiere un mayor compromiso de los gobiernos para dar prioridad a la lucha contra la financiación del terrorismo en la organización de sus servicios policiales y de inteligencia. Un elemento crucial de ese compromiso debe ser una política firme, explícita y conocida de no pago de rescates, así como una revisión radical de los pseudo-patrocinios y un control estricto de las ayudas

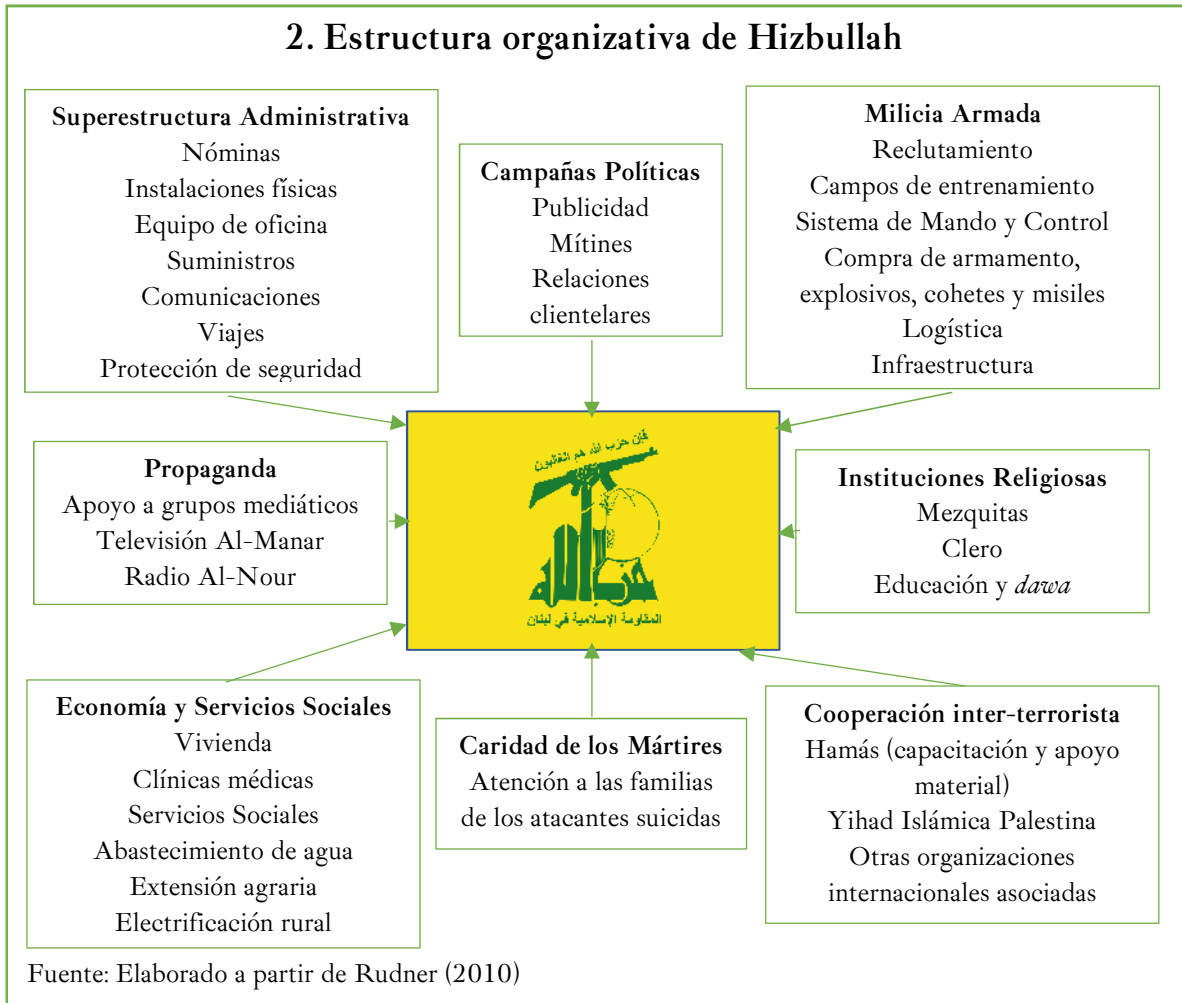
³⁹ Véase Callimachi (2014).

sociales en esta materia. A ello, habría que añadir una revisión de las normas penales acerca del estado de necesidad para excluir de él a los individuos u organizaciones que, haciendo caso omiso de las advertencias de sus gobiernos nacionales acerca de la peligrosidad por causa del terrorismo de determinados destinos para sus viajes o sus actividades, asumen el riesgo de secuestro o de extorsión. Esto último podría implicar sanciones a las ONGs que realizan pagos por protección o admiten el pago de impuestos para poder actuar en zonas dominadas por organizaciones terroristas.

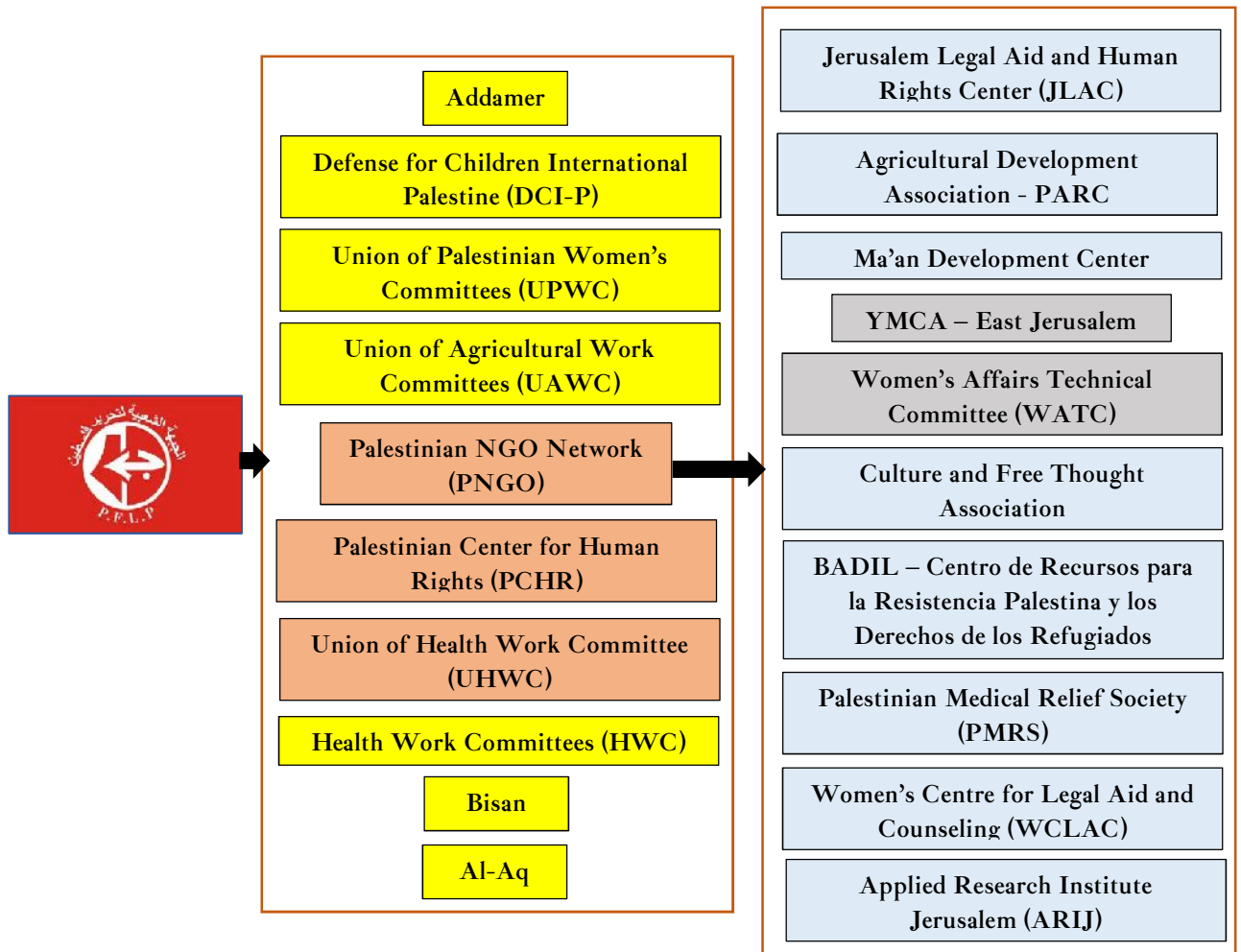
Apéndice



2. Estructura organizativa de Hizbullah



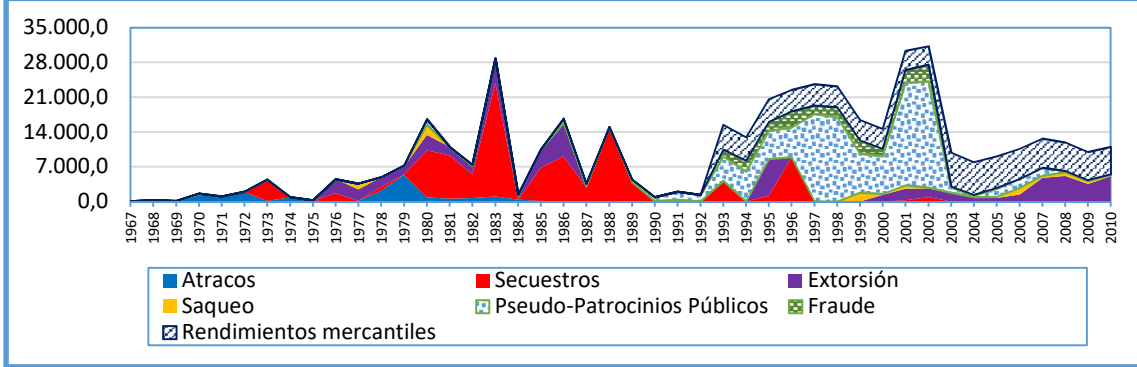
3. Principales ONGs vinculadas con el Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP)



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

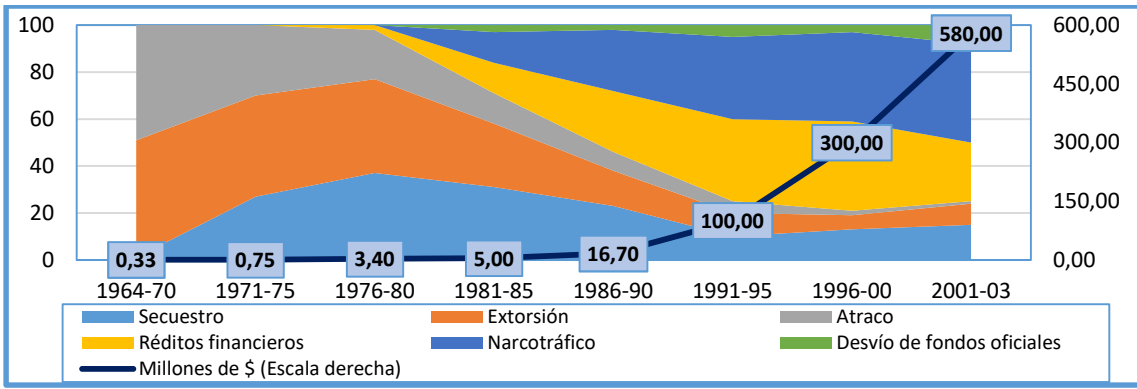
4. Financiación de organizaciones terroristas

ETA - MLNV, 1967-2010. Miles de € a precios de 2010



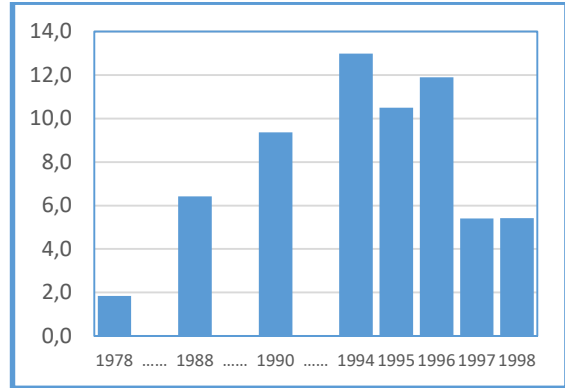
Fuente: Elaborado a partir de Buesa (2023)

FARC, 1964-2003. Millones de \$ a precios corrientes y distribución porcentual

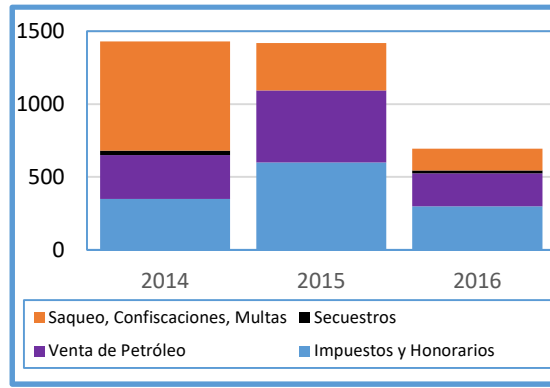


Fuente: Elaborado a partir de Villamarín (2005)

IRA Provisional, 1978-98. Millones de \$



Estado Islámico, 2014-16. Millones \$



Fuente: Elaborado a partir de Horgan y Taylor (1999), y de Heißner et al (2017)

Bibliografía

Arias Borque, J. (2017): «Yihadistas viviendo de las ayudas sociales: un problema que afecta a toda Europa», *Libertad Digital*, 25 de febrero.
 Begin, Menachem (2008): *La rebelión. La lucha clandestina por la independencia de Israel*, Inédita Editores, Barcelona.

- Biersteker, Thomas J. y Eckert, Sue E. (2008): *Countering the Financing of Terrorism*, Ed. Routledge, Londres y Nueva York.
- Brandt, Patrick T. y Sandler, Todd (2009): «Hostage Taking: Understanding Terrorism Event Dynamics», *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, n° 5.
- Buesa, Mikel (2011): *ETA, S.A. El dinero que mueve el terrorismo y los costes que genera*, Ed. Planeta, Madrid.
- Buesa, Mikel (2023): *La financiación del terrorismo. ETA y el Movimiento de Liberación Nacional Vasco*, Ed. Almuzara, Córdoba.
- Bullain, Íñigo (2011): *Revolucionarismo patriótico. El Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV). Origen, ideología, estrategia y organización*, Ed. Tecnos, Madrid.
- Callimachi, Rukmini (2014): «Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror», *The New York Times*, 29 de julio.
- Centro Nacional para la Memoria Histórica (2013): *Una sociedad secuestrada*, Ed. Imprenta Nacional, Bogotá.
- Clausewitz, Carl von (1832): *Vom Kriege*, Ed. Ferdinand Dümmler, Berlín. Se cita de la edición española de 2005: *De la guerra*, Ed. La Esfera de los Libros, Madrid.
- Comisión Nacional de Investigación (2004): *11-S. El Informe*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Coogan, Tim Pat (1995): *The IRA*, Ed. Harper Collins, London.
- Enders, Walter, Sandler, Todd y Gaibullov, Khusraw (2011): «Domestic versus transnational terrorism: Data, decomposition, and dynamics», *Journal of Peace Research*, vol. 48, n° 3.
- Freeman, Michael (2012): «Sources of Terrorism Financing: Theory and Tipology», incluido en Michael Freeman (ed.): *Financing Terrorism: Case Studies*, Ashgate e-Book, Surrey.
- Heißner, Stefan, Neumann, Peter R., Holland-McCowan, John y Basra, Rajan (2017): *Caliphate in Decline. An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes*, The International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR) – EY, King's College, London.
- Horgan, John y Taylor, Max (1999): «Playing the 'Green Card' – Financing the Provisional IRA: Part 1», *Terrorism and Political Violence*, vol. 11, n° 2, Summer.
- Ignatieff, Michael (2002): *El honor del guerrero*, Ed. Punto de Lectura, Madrid.
- Naciones Unidas-Consejo de Derechos Humanos (2013): *Derechos humanos y cuestiones relacionadas con la toma de rehenes por terroristas*, Documento A/HRC/AC/10/2, Nueva York.
- Oftedal, Emilie (2015): *The financing of jihadi terrorist cells in Europe*, FFI-rapport 2014/02234, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), Kjeller.
- Passas, Nicos (2006): «Fighting Terror with Error: The Counter-productive Regulation of Informal Value Transfers», *Crime, Law and Social Change*, vol.45, n° 4-5.
- Passas, Nicos (2007): «Terrorism Financing Mechanisms and Policy Dilemmas», incluido en Jeanne K, Giraldo y Harold A. Trinkunas: *The Political Economy of Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Ed. Stanford University Press, Stanford.

- Passas, Nicos y Giménez-Salinas, Andrea (2007): «La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: mitos y realidades», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª Época, n° 19.
- Price, Eric (2013): «Literature on the Financing of Terrorism», *Perspectives on Terrorism*, vol. 7, n° 4.
- Reinares, Fernando (2021): *II-M. La venganza de Al Qaeda*, Ed. Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Romaniuk, Peter (2015): «The State of the Art on the Financing of Terrorism», *The RUSI Journal*, vol. 159, n° 2, September.
- Rudner, Martin (2010): «Hizbullah Terrorism Finance: Fund-Raising and Money-Laundering», *Studies in Conflict & Terrorism*, n° 33, pp. 700–715.
- NGO Monitor (2023): *Clear and Convincing: The Links between the PFLP and the European Government-funded NGO Network*, Institute for NGO Research, Jerusalem.
- Steinberg, Gerald M. (2021): «European Funding for Palestinian NGOs as Political Subcontracting», *Strategic Assessment*, vol. 24, n° 4, November.
- Villamarín, Luis Alberto (2005): *Narcoterrorismo. La Guerra del Nuevo siglo*, Ediciones Nowtilus, Madrid.
- Winer, Jonathan M. (2008): «Countering Terrorist Finance: A Work, Mostly in Progress», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 618, July.
- Wright, Richard P. (2009): *Kidnap for Ransom: Resolving the Unthinkable*, Ed, CRC Press, Boca Raton.

