



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
ESCUELA JUDICIAL



Red Europea de Formación Judicial (REFJ)
European Judicial Training Network (EJTN)
Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ)

MÓDULO V

TEMA 16

Terrorismo: Convenios Sectoriales. Financiación y Blanqueo

5ª Edición

2013



AUTOR

José Ricardo de Prada Solaesa

Magistrado. Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional



Con el apoyo financiero del Programa de Justicia Penal de la Unión Europea
With the financial support from the Criminal Justice Programme of The European Union
Avec le soutien financier du Programme de Justice Pénale de l'Union Européenne

SUMARIO

1. CONVENIOS SECTORIALES DE NACIONES UNIDAS. ESPECIAL REFERENCIA AL TERRORISMO

El marco legal internacional para combatir el terrorismo. La obligación internacional de los Estados de cooperar judicialmente en la lucha contra el terrorismo

- 1.1. Introducción. Ámbito Universal**
- 1.2. Importancia de la definición de terrorismo. Hechos y delitos con la consideración de terroristas**
- 1.3. El Convenio de la Sociedad de Naciones para la Prevención y Castigo del Terrorismo**
- 1.4. Normas convencionales de Derecho Internacional Humanitario**
- 1.5. Convenios internacionales universales sectoriales sobre terrorismo**
- 1.6. Otros instrumentos de la ONU en la lucha contra el terrorismo: Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad dentro del Capítulo VII de la Carta de San Francisco**

1.6.1. Acciones de la Asamblea General en la lucha contra el terrorismo

1.6.2. Acciones del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo

1.7. Particular estudio de los Convenios internacionales universales sectoriales sobre terrorismo

1.7.1. Notas comunes a los 16 (13+3) Convenios

1.7.1.1. Código de crímenes terroristas

1.7.1.2. Obligaciones generales establecidas en los tratados de la ONU contra el terrorismo

1.7.2. Los 16 (13+3) Convenios:

1.7.2.1. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (“Convenio de Tokio”)

1.7.2.2. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (“Convenio de La Haya”)

1.7.2.3. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (“Convenio de Montreal”)

1.7.2.4. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos

1.7.2.5. Convención internacional contra la toma de rehenes (“Convención sobre toma de rehenes”)

1.7.2.6. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (“Convención sobre los materiales nucleares”)

1.7.2.6.1. Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Firmado en Viena el 8 de Junio de 2005. Sujeto a ratificación

1.7.2.7. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil

1.7.2.8. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima

1.7.2.8.1. Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima

1.7.2.9. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental

1.7.2.9.1. Protocolo de 2005 del Protocolo

1.7.2.10. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección

1.7.2.11. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas

1.7.2.12. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo

1.7.2.13. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear

1.8. Convenios Internacionales regionales sobre terrorismo

1.8.1. Ámbito regional americano

1.8.2. Ámbito regional africano

1.8.3. Ámbito regional europeo

1.8.3.1. Marco legal de la Unión Europea en materia de lucha contra el terrorismo

1.8.3.1.1. Congelación de bienes: lista de personas y grupos terroristas

1.8.3.1.1.1. Posición común 2001/931/ PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001

1.8.3.1.1.2. Lista de personas y entidades consideradas terroristas

1.8.3.1.2. Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo

1.8.3.1.3. Decisión marco 2008/919/JAI de 28 de noviembre de 2008, que modifica la Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI.

1.8.3.2. Marco legal del Consejo de Europa

1.8.3.2.1. Instrumentos: Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo [STCEn° 196]

2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

2.1. Introducción. Organismos internacionales y actuaciones contra el blanqueo de capitales

2.2. Instrumentos internacionales contra el blanqueo de capitales

2.2.1. ÁMBITO UNIVERSAL

2.2.1.1. Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988

2.2.1.2. Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (“Convención de Palermo”)

2.2.1.3. Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

2.2.1.3.1. Introducción

2.2.1.3.2. Las Cuarenta Recomendaciones

2.2.1.3.3. Países y Territorios No Cooperativos (NCCT)

2.2.2. CONSEJO DE EUROPA

2.2.2.1. Recomendación R (80) 10 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a medidas contra la transferencia y el encubrimiento de capitales de origen criminal, de 27 de junio de 1980

2.2.2.2. Convenio sobre blanqueo, seguimiento, embargo y confiscación del producto de los delitos. Estrasburgo. 1990

2.2.2.3. Convenio relativo al blanqueo, al descubrimiento, a la incautación y al decomiso de los productos del crimen y a la financiación del terrorismo

2.2.3. UNIÓN EUROPEA

2.2.3.1. Directiva del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea 91/308/CEE, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales

2.2.3.2. Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales

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

2.2.3.4. Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de fecha 1 de agosto de 2006

1. CONVENIOS SECTORIALES DE NACIONES UNIDAS. ESPECIAL REFERENCIA AL TERRORISMO

El marco legal internacional para combatir el terrorismo. La obligación internacional de los Estados de cooperar judicialmente en la lucha contra el terrorismo

1.1. Introducción. Ámbito Universal

El terrorismo no es un fenómeno local o que afecte a unos pocos, cultural, geográfica o numéricamente limitados países. Pronto se comprobó que afectaba, de una u otra manera, a la generalidad de los Estados. Por ello, aunque no siempre de la misma forma, ni por razones tampoco únicas, ni con la misma intensidad, ha sido siempre fuente de preocupación de la Comunidad Internacional y, en consecuencia, uno de los temas perennemente presentes en la agenda política y jurídica internacional.

Sin embargo, puede decirse que solo es en tiempos recientes cuando se plantea sin ambages y en toda su intensidad toda la problemática que rodea al terrorismo, aunque sin haberse logrado todavía un consenso internacional suficiente para establecer una **definición universal de terrorismo** ni, en gran medida por esta razón, un **Convenio global y universal único sobre terrorismo**, existiendo, por el contrario, como veremos, diversos **Convenios sectoriales** acompañados de **otras normas de derecho internacional** que pretenden establecer en lo posible un **sistema universal de cooperación** en la lucha contra el terrorismo.

1.2. Importancia de la definición de terrorismo. Hechos y delitos con la consideración de terroristas

Históricamente, el mayor obstáculo para la cooperación internacional en materia de terrorismo ha sido la consideración de hechos, que sin duda hoy entendemos como terroristas, como delitos políticos o actuaciones de carácter político o legitimados por fines de este tipo. En el ámbito internacional no existía consenso mínimo en cuanto a su punición y tratamiento jurídico penal. Mayoritariamente eran considerados como una cuestión meramente interna de cada uno de los Estados y, como tales, no admitían ser perseguidos más allá de las fronteras internas de ellos. Al no ser reconocidos como delitos por parte del resto de los Estados no eran como tales susceptibles de extradición. Por el contrario, sus autores se beneficiaban frecuentemente de protección y asilo por razones políticas.

La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo se inicia y corre en paralelo con el proceso de despolitización del terrorismo, es decir, de los intentos de separación o deslinde de éstos de los delitos políticos.

Una de las primeras normas que introdujo esta nueva perspectiva en el ámbito interno de un Estado fue la Ley francesa de 22 de marzo de 1856, que rescató de la consideración de delito político el atentado contra los Jefes de Estado extranjeros y sus familias, lo que resultaba obvio por el carácter netamente internacional de los sujetos pasivos del delito. Mayores dificultades representó el extender este carácter internacional a otros hechos en los que no se produjeran estas claras conexiones internacionales por razón de los sujetos.

Resulta lógico que las primeras consideraciones sobre el terrorismo en Derecho Internacional estén estrechamente ligadas al Derecho Internacional Humanitario. Especialmente a la calificación del comportamiento de los ejércitos enemigos contra la población civil en conflictos armados internacionales, como actos terroristas. En este sentido, la palabra terrorismo

se empleó por primera vez al finalizar la Primera Guerra Mundial, cuando la Comisión de Juristas que se constituyó para establecer las violaciones del derecho de guerra cometidos durante este conflicto consideró que había habido “terrorismo sistemático”¹.

1.3. El Convenio de la Sociedad de Naciones para la Prevención y Castigo del Terrorismo²

El primer gran paso para el castigo universal del terrorismo lo dio la Sociedad de Naciones en 1934, con la preparación del proyecto de Convenio para la Prevención y Castigo del Terrorismo, que fue finalmente aprobado en 1937³, aunque nunca llegó a entrar en vigor.

Desde un inicio, la Comisión de Expertos de la Sociedad de Naciones encargada de elaborar un proyecto comprobó que el gran obstáculo era encontrar una definición internacionalmente consensuada de terrorismo. El Relator especial propuso un método deductivo, tratando de establecer una vía intermedia entre una definición general de terrorismo, lo que aparecía como imposible, y la mera enumeración de actos concretos considerados como terroristas. Se limitó a describir unas características generales de los actos terroristas, los que, lejos de manifestarse de una forma única e invariable, contrariamente, se exteriorizan como una serie de actos de barbarie odiosa o de vandalismo, una de cuyas características es que tienden a atemorizar y a deprimir a una colectividad, paralizando sus fuerzas de reacción y suprimiendo o atacando a los dirigentes de estas colectividades.

¹ Fernández Sánchez, Pablo Antonio.- La obligación internacional de cooperar en la lucha contra el terrorismo. Ministerio de Justicia. Madrid. 1992. Pag. 19.

² La causa inmediata de este Convenio fue el asesinato en Marsella el 9 de octubre de 1934 del Rey Alejandro I de Yugoslavia y el Ministro de Asuntos exteriores de Francia Louis Barthou. Como consecuencia de este episodio histórico Francia tomó la iniciativa de elaborar una Convención Internacional de Terrorismo y también de **un Tribunal Internacional** para juzgar a los individuos procesados por los crímenes previstos. En Fernández Sánchez, Pablo Antonio, obra citada.

³ Firmado por solo por 24 países, entre los que se encontraba España, y ratificado únicamente por India el 1 de enero de 1941.

La solución finalmente elegida fue a su vez mixta, combinando un intento de definición general contenida en el artículo 1.2, con una enumeración limitada de actos terroristas en su articulado. La definición general de terrorismo era del tenor siguiente: *“Todos los actos criminales dirigidos contra un Estado y dirigidos o calculados a crear un estado de terror en la mente de una persona, de un grupo o del público en general”*. Esta definición, que todavía hoy sigue siendo de interés, fue criticada en su momento por su carácter tautológico – terrorismo es lo causa terror entre las personas- (SOTTILE) y por ser, a la vez, demasiado amplia y demasiado estricta, en el sentido de que la capacidad de causar terror es en realidad común a la mayoría de los actos criminales, independientemente de su finalidad, y porque se refería únicamente a los Estados, cuando se reconocía la susceptibilidad de ser objetivo terrorista de otros sujetos e instituciones no Estados o incluso no estatales (DONNEDIEU DE VABRES).

1.4. Normas convencionales de Derecho Internacional Humanitario

El segundo gran hito de proscripción del terrorismo desde el punto de vista de las convenciones internacionales, según ha sido comúnmente puesto de manifiesto por la doctrina, lo constituyen las relativas al Derecho Internacional Humanitario. Terrorismo y crímenes de guerra, aunque en principio se desenvuelven en contextos diferentes, es decir, en situaciones de guerra o de paz respectivamente, siempre han tenido una gran relación conceptual.

La IV Convención de Ginebra relativa a la protección debida de las personas civiles en tiempo de guerra, en su artículo 33, referido a “Responsabilidad individual, castigos colectivos, pillaje, represalias”, establece la prohibición expresa del terrorismo. El texto⁴ es verdaderamente muy escueto. La

⁴ El texto establece que:” *No se castigará a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido. Están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo...*”.

prohibición se refiere exclusivamente a terrorismo contra civiles protegidos, dejando la duda sobre la legitimidad del terrorismo o si cabe considerar en algún caso como terrorismo a acciones llevadas contra militares combatientes. Por otra parte, la aplicación del convenio es solo referible a conflictos armados internacionales, aunque normas semejantes existen en relación con conflictos armados que no tienen este carácter⁵⁶.

1.5. Convenios internacionales universales sectoriales sobre terrorismo

La proliferación de manifestaciones de corte terrorista en el último cuarto del Siglo XX hizo resurgir la necesidad de planteamientos primero internacionales, y luego globales, contra el terrorismo.

Superada la confusión de los primeros momentos, y constatada la inviabilidad de entrada en vigor del Convenio de la Sociedad de Naciones para la Prevención y Castigo del Terrorismo, los sucesos en la década de los 60 referidos a actividades en aquel momento emergentes y especialmente vulnerables, como la navegación aérea, determinaron, desde 1963, la adopción de una serie de Convenios de carácter sectorial, pero con vocación de universalidad. Los primeros de ellos fueron precisamente para la protección de la aviación civil.

Esta nueva vía de internacionalización del tratamiento jurídico contra el terrorismo era ciertamente mucho menos ambiciosa que la anteriormente emprendida, pero si mucho mas práctica y respondía a las necesidades derivadas de los avances tecnológicos y de las nuevas actividades

⁵ Ver Artículos 51-parrafo 2º del Protocolo Adicional I referido a la protección de las victimas en conflictos armados internacionales y Artículos 4-2ºd y 13-2º del Protocolo Adicional II referido a la protección de las victimas en conflictos armados sin carácter internacional. Es ultimo prohíbe expresamente los “actos de terrorismo” o cuya finalidad principal sea la de “aterrorizar” a la población civil.

⁶ El tema suscita situaciones y cobra dimensiones muy difíciles de abordar y resolver jurídicamente. Las posibilidades imaginables son muchas: conflictos armados internacionales y no internacionales, mixtos, en los que surge una insurgencia contra el ejército invasor y a la vez una división interna; ejércitos combatientes en misiones de paz, en misiones con la aprobación y beneplácito de UN en misiones de intervención humanitaria, guerrilla y modalidades de guerra asimétrica, etc.

económicas, especialmente los medios de transporte aéreos y marítimos.

Característica común de estos instrumentos, a diferencia del Convenio de la Sociedad de Naciones, ha sido su amplia sino general ratificación, con lo que inaugura una nueva época.

Junto con otros que se estudiarán después, conforman el cuerpo de instrumentos de carácter convencional a través de los que, en el marco de la ONU y sus organismos especializados, así como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), con el que la comunidad internacional se ha auto dotado para perseguir eficazmente, pero también para prevenir, la comisión de actos terroristas, sin que se haya llegado por el momento a la adopción de un convenio universal único sobre terrorismo.

Hasta ahora se han elaborado **16 (13+3) instrumentos** de esta clase, que abarcan: **convenios, protocolos y modificaciones adicionales**.

Los últimos, en el año 2005, en que se introdujeron cambios sustantivos en tres de estos instrumentos universales para que se tuviera específicamente en cuenta la amenaza del terrorismo. El 8 de julio de aquel año, los Estados aprobaron las Enmiendas a la **Convención sobre la protección física de material nuclear**, y el 14 de octubre aprobaron el **Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y el Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental**.

Actualmente, a través de la **Comisión Jurídica (sexta comisión)**, los Estados miembros están negociando un **decimocuarto tratado internacional**. Se trata de un ambicioso proyecto de convenio general y universal sobre el terrorismo internacional que, más que sustituir, **complementaría el marco actual de instrumentos internacionales** de la lucha contra el terrorismo. Se basaría en los principios rectores fundamentales en realidad ya presentes en los recientes convenios sectoriales contra el terrorismo: la generalización de la incriminación

de los crímenes terroristas, la previsión legal de estos crímenes, la exigencia de su enjuiciamiento o extradición de sus perpetradores; la eliminación de la legislación que establece excepciones a su punición por motivos políticos, filosóficos, ideológicos, raciales, étnicos, religiosos o de índole parecida; el intenso llamamiento a los Estados Miembros para que adopten medidas de prevención de los actos terroristas y hagan hincapié en la necesidad de que los Estados Miembros cooperen, intercambien información y se presten mutuamente la mayor asistencia posible en lo relativo a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los actos terroristas.

En la **Estrategia Mundial de la ONU contra el Terrorismo**, aprobada por la **Asamblea General el 8 de septiembre de 2006**, los Estados Miembros subrayaron la importancia de todos los instrumentos internacionales vigentes contra el terrorismo, comprometiéndose todos ellos a considerar la posibilidad de ser partes en ellos cuanto antes y de aplicar inmediatamente sus disposiciones.

1.6. Otros instrumentos de la ONU en la lucha contra el terrorismo: Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad dentro del Capítulo VII de la Carta de San Francisco

1.6.1. Acciones de la Asamblea General en la lucha contra el terrorismo

La Asamblea General se ha estado ocupando del problema internacional del terrorismo desde la década de los 70. Inicialmente, en los decenios de 1970 y 1980 se abordó el problema mediante diversos convenios y resoluciones. Durante ese período, la Asamblea General aprobó dos importantes convenios relativos a la lucha contra el terrorismo: la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas en 1973 y la Convención Internacional contra la toma de rehenes en 1979.

Tampoco deben perderse de vista las innegables aportaciones que en esta época inicial hicieron varias de las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU. Resulta cierto que estas Resoluciones de la Asamblea General no tienen carácter obligatorio. Sin embargo la doctrina internacionalista ha dado a las Resoluciones y Declaraciones de este Órgano un singular valor, colocándolas a medio camino entre los Tratados Internacionales y la costumbre internacional (CARRILLO SALCEDO). Especial valor se viene a reconocer a las Resoluciones adoptadas por consenso, ya que vienen a representar la conciencia jurídica de la humanidad, que ha generado una práctica reiteradas de los Estados y que las ha convertido en normas jurídicas⁷.

De esta época, singular importancia tuvieron: la **Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970**, imponiendo un deber de abstenerse a todos los Estados de organizar, instigar ayudar o participar en actos de guerra civil o de terrorismo o permitir en su Estado la comisión de actos de este tipo. Este mismo planteamiento es reiterado en otras resoluciones (por ejemplo, la Resolución 2734 (XXV) de 16 de diciembre de 1970). Especial mención merece la **Resolución 3034 (XXVII) de 18 de diciembre de 1972**, tras el atentado producido con ocasión de los Juegos Olímpicos de Munich, al ser la primera vez que la ONU estudia *ex professo* la cuestión del terrorismo internacional. Ya en aquel momento se patentizaron las profundas discrepancias existentes entre bloques de países (con diferentes ideologías, sistemas jurídicos, sistemas políticos, económicos, etc.) en aspectos absolutamente básicos, a la hora de abordar estos temas. Incluso el desacuerdo llegó a la propia denominación del fenómeno como terrorismo internacional⁸, situación que de una u otra manera, en esencia, se mantiene hasta nuestros días, no obstante los grandes avances y acercamientos de posiciones que han tenido los Estados, especialmente después del 11 de septiembre de 2001. En esta Resolución se crea un Comité especial sobre terrorismo internacional.

⁷ Fernández Sánchez, PA, obra citada. Pag. 57

⁸ Merece la pena destacar la significativa discrepancia que se produjo incluso con respecto al título de la resolución, que no se limitó a referirse a Terrorismo Internacional, sino que contiene un auténtico “programa” de actuación, pasando a ser el de: *“Medidas para prevenir el terrorismo internacional que ponga en peligro o amenace vidas inocentes o comprometan las libertades fundamentales y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y actos de violencia que tienen su origen en la miseria, frustraciones, injusticias, y desesperanza y que impulsen a ciertas personas a sacrificar sus vidas, incluida la propia, en un intento de efectuar cambios radicales”*. En la resolución se viene a reafirmar el *“derecho inalienable a la autodeterminación y a la independencia”* y la *legitimidad* de la lucha *“de los pueblos sometidos a regímenes coloniales y racistas y otras formas de dominación extranjera”*.

En diciembre de 1994⁹, la Asamblea volvió a centrar una vez más su atención en la cuestión del terrorismo mediante una Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional. En una Declaración complementaria se establecía un **Comité Especial de Medidas para Eliminar el Terrorismo en 1996**. Desde que se aprobó esta Declaración, la Asamblea se ha estado ocupando sistemáticamente del problema del terrorismo.

En los últimos años, en el marco del Comité *ad hoc* sobre terrorismo de la Asamblea, así como en el Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión se han logrado notables adelantos en la elaboración de instrumentos internacionales. Desde 1997 (Resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996¹⁰), los Estados Miembros han completado los trabajos relacionados con tres instrumentos concretos contra el terrorismo, que abarcan tipos específicos de actividades terroristas: el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997, el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005.

Actualmente, tal como hemos indicado, por los Estados Miembros se está negociando un proyecto de convenio general contra el terrorismo internacional, que vendría a complementar el marco actual constituido por los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo.

Tras los atentados del 11-S, 11-M y del sudeste asiático, en la Cumbre de septiembre de 2005, representantes de todos los Estados expresaron inequívocamente su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa, en dónde y con qué propósitos. Basándose en esta plataforma histórica, en la Cumbre se pidió también a los Estados Miembros que prosiguieran su labor por medio de la Asamblea General y aprobaran una estrategia contra el terrorismo, basada en las recomendaciones del Secretario General, que promoviera respuestas amplias, coordinadas y coherentes contra el terrorismo a nivel nacional, regional e internacional.

⁹ Resolución 49/60 de 9 de diciembre de 1994 por la que se adopta la Declaración de Medidas para eliminar el Terrorismo Internacional. Posterior Resolución 50/53 de 11 de diciembre de 1995.

¹⁰ Resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996 por la que se complementa la Declaración de Medidas para eliminar el Terrorismo Internacional aprobado como anexo a la Resolución 49/60 de 9 de diciembre de 1994.

El 2 de mayo de 2006, siguiendo esas recomendaciones, el Secretario General Kofi Annan presentó en un informe a la Asamblea General una serie detallada de recomendaciones. Esas recomendaciones constituyeron la base fundamental de una serie de consultas con los Estados Miembros que concluyeron en la aprobación de una **Estrategia mundial contra el terrorismo para las Naciones Unidas**, adoptada el 8 de septiembre de 2006. La estrategia tiene forma de Resolución (A/RES/60/288) con un plan de acción anexo y pretende ser un instrumento único para mejorar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales contraterroristas. Su valor estriba en que por primera vez todos los miembros de ONU han llegado al acuerdo en una estrategia y en una aproximación operativa en la lucha contra el terrorismo. Con esta estrategia, la Asamblea General pretende reafirmar y extender su papel en la lucha contra el terrorismo. En la estrategia se pide también a la Asamblea que supervise la aplicación y examine y actualice la estrategia.

1.6.2. Acciones del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo. Triple vía de acción con diversidad de Comités¹¹.

Como órgano ejecutivo de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad se ha venido ocupando de una manera expresa de los temas de terrorismo, ya desde principios de los años 90. En una época inicial sus acciones consistieron en sanciones contra determinados Estados a los que se consideraba vinculados con actos terroristas: la Jamahiriya Árabe Libia (1992); Sudán (1996) y los talibanes (1999 - ampliadas para incluir a Al-Qaida en 2000 en la resolución 1333). En Resolución 1269 (1999), el Consejo de Seguridad hizo un llamamiento general para la cooperación entre Estados para la prevención y el castigo de todo acto terrorista. Por **Resolución 1267 (15 de octubre de 1999)**¹², el Consejo de Seguridad crea el Comité 1267, integrado por los 15 miembros del Consejo, encargado de supervisar la aplicación de las sanciones contra los talibanes en Afganistán por su apoyo a Osama Bin Laden. Las sanciones inicialmente establecidas fueron modificadas en subsiguientes resoluciones, extendiéndose a Al-Qaida en diciembre de 2000 (Resolución 1333) y a partir de 2002

¹¹ Cano Linares, M^a Ángeles.- La labor del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo: Tres vías de actuación y la necesidad de coordinación de los diferentes Comités implicados. En "Nuevos desafíos del Derecho Penal Internacional. Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales". Dirigido por Antonio Cuerda Riezu y Francisco Jiménez García. Madrid.2009, pag 123 y ss.

¹² Como consecuencia de los atentados de 7 de agosto de 1998 contra las embajadas de Estados Unidos en Nairobi (Kenia) y Dar es Salaam (Tanzania) atribuidos a Bin Laden y Al-Qaeda.

(Resolución 1390) no se reducen sólo a Afganistán. Las sanciones se refieren tanto a personas como a grupos y entidades asociadas con Al-Qaida y los talibanes designados en una “Lista Consolidada” mantenida por el Comité 1267.

Las sanciones requieren de todos los Estados la congelación de los fondos vinculados con los individuos y entidades incluidos en la Lista, la prevención de la entrada o tránsito por sus territorios, como el suministro, venta o entrega de armas o equipamiento militar.

El Secretario General de la ONU, a petición del Consejo de Seguridad, nombró un Equipo expertos en lucha contra el terrorismo y cuestiones jurídicas conexas (embargos de armas, contraterrorismo, financiación del terrorismo, etc.) para prestar asistencia al Comité, encargándose de llevar a cabo el análisis y vigilancia de las sanciones impuestas.

Por Resolución 1617 (2005) el Consejo de Seguridad extendió el mandato de este Comité, clarificando los actos y actividades de los individuos, grupos y entidades que debían ser calificados como asociados con Al-Qaida, Osama Bin Laden o Talibanes.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos determinaron una intensificación de la labor del Consejo de Seguridad. La primera fue la Resolución 1368 y posteriormente la 1373 (28 de septiembre de 2001) dictada esta última dentro del capítulo VII de la Carta de San Francisco¹³, por la que se aprueban medidas legales, institucionales y prácticas de carácter obligatorio para todos los Estados¹⁴. Esta resolución obliga a los Estados miembros a adoptar algunas importantes medidas para prevenir las actividades terroristas y criminalizar diversas formas de acciones terroristas, así como medidas que asistan y promuevan la cooperación entre los países, incluso la adhesión a los instrumentos internacionales contra el terrorismo. Se crea igualmente un **Comité contra el Terrorismo (CCT)**, compuesto asimismo de todos los miembros del Consejo de Seguridad. Los Estados

¹³ El Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas se refiere a “Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión” y faculta al CS a adoptar medidas para el mantenimiento de la Paz y la Seguridad, de carácter obligatorio para los Estados, a cuya implementación deberán de contribuir éstos, además de prestarse ayuda mutua para su ejecución.

¹⁴ Art 25 de la Carta establece la obligatoriedad para los Estados (los Estados se comprometen a aceptar y cumplir) de las decisiones del CS.

Miembros están obligados a informar periódicamente al Comité contra el Terrorismo sobre las medidas que han adoptado para aplicar la Resolución 1373.

Para apoyar la labor de este Comité, por Resolución 1535 (2004) el Consejo aprobó el establecimiento de una Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (Counter-Terrorism Committee Executive –CTED-), encargada de vigilar la aplicación de la resolución 1373 y de facilitar la prestación de asistencia técnica a los Estados miembros.

Por Resolución 1540 (28 de abril de 2004), el Consejo creó un nuevo órgano contra el terrorismo: el Comité establecido en virtud de la resolución 1540 (**el Comité 1540**), integrado también por todos los miembros del Consejo, al que encargó la tarea de vigilar el cumplimiento de la resolución 1540 por parte de todos los Estados Miembros, en la que se exhorta a los Estados a que eviten el acceso de “agentes no estatales” (entre los que están los grupos terroristas) a armas nucleares, químicas o biológicas de destrucción masiva.

El mandato del **Comité 1540** fue extendido y sus fines actualizados por el Consejo de Seguridad por resoluciones 1673 (2006), 1810 (2008) 1977 (2011), esta última vez, significativamente, por 10 años (hasta 25 de abril de 2021).

Por Resolución 1566 (2004) pidió a los Estados Miembros que adoptaran medidas contra grupos y organizaciones implicados en actividades terroristas que no fuesen de las que se ocupaban el Comité 1267. Se creó otro grupo de trabajo integrado por todos los miembros del Consejo encargado de recomendar medidas legislativas, instituciones y prácticas contra esas personas y grupos y de analizar la posibilidad de establecer un fondo de indemnización para las víctimas del terrorismo que se nutriría de donaciones y de los fondos incautados a las organizaciones terroristas.

Por Resolución 1624 (14 de septiembre de 2005), actuando paralelamente a la Cumbre Mundial, el Consejo de Seguridad, tras la celebración de una reunión de alto nivel, aprobó la condena de todo acto de terrorismo independientemente de su motivación, así como la incitación a su comisión (incitement), repudiando cualquier intento de justificación o glorificación (apología) que pueda incitar ulteriores actos terroristas, llamando a todos los Estados a adoptar las medidas que necesarias para prohibir actos de incitación a la comisión de actos terroristas (apología) y a la prevención de tales conductas. Está en línea con la Convención del CE [STCEn° 196]

sobre prevención del terrorismo de 2005 que establece la necesidad de criminalizar la provocación pública a cometer delitos terroristas (art 5.2) que constituye una amalgama entre la apología y la inducción al terrorismo.¹⁵

Atendiendo a las críticas¹⁶ de falta de garantías básicas en los procedimientos de inclusión en la listas, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1904 de 17.12.2009, en la que se introduce la figura del Ombudsperson designado por el Secretario G. de UN en consulta con el Comité de Sanciones de UN (Comité 1267) para resolver sobre las demandas de “*deslisting*” en atención a los dictámenes del Comité de Derechos Humanos de UN¹⁷ y de la Corte Europea de Justicia respecto de la falta de garantías en el contexto del “*terrorism listing*” y la congelación de patrimonios previstos en la referida RCSNU 1267 (1999). No obstante, la jurisprudencia del tribunal de justicia de UE (*Kadi v. Comission*¹⁸) ha establecido que la oficina del Ombudsperson no es equivalente a un auténtico procedimiento judicial contradictorio.

Sanciones y congelación de activos (assets-freezing).

Tanto el Convenio sobre financiación del terrorismo (1999) como las RCSNU 1267 (1999), 1373 (2001), (posteriormente modificadas por las, 1526 (2004), 1566 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009)) establecen la obligación de cooperar por parte de todos los Estados en la prevención de la financiación del terrorismo. Se establecen varias clases de procedimientos. El previsto en las Resoluciones 1267 (1999) y 1390 (2002) es diferente al de la 1373 (2001) y siguientes. La Resolución 1267 estableció un Consejo de Seguridad Al-Qaeda y un Comité de Sanciones a los Talibanes y requiere a los Estados miembros a congelar los activos patrimoniales y establecer restricciones para viajar y el embargo de armas

¹⁵ Ben Saul, *Speaking of Terror: Criminalising Incitement to Violence*. University of Sidney, Sidney Law School, Legal Studies Research Paper, N° 08/112, October 2008, pag. 2, plantea los problemas de compatibilidad de estos instrumentos con el derecho a la libertad de expresión. Los Estados deben justificar la legalidad (internacional), necesidad y proporcionalidad de sus políticas antiterroristas.

¹⁶ http://www.ecchr.de/index.php/terror_lists.html

¹⁷ Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Bélgica CDHNU 1472/2006, CCPR/C/94/D/1472/2006, views, 22 October 2008. El Comité encontró violación respecto del derecho a la libertad de circulación e interferencia en el Derecho a la vida privada y familiar, pero tenían un recurso en el derecho interno belga que debían haber utilizado.

¹⁸ *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Comission of the European Communities*, 3 septembrer 2008, casos C-402/05P y C-415/05P. Resoluciones de 3.09.2008. *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council* (2006) ECR II-4665, T-256/07 23, October 2008.

a entidades o individuos designados por el Comité por haber participado, financiado o sostenido actos terroristas. No se establece ningún derecho a recurrir las resoluciones del Comité.

El procedimiento previsto de la Resolución 1373 establece una amplia obligación por parte de los Estados para prevenir la financiación del terrorismo, sin necesidad de establecer ninguna lista de entidades o personas por parte del Comité de Sanciones a Al-Qaeda y a los Talibanes para la adopción de medidas de congelación de patrimonios.

Cabe decir que no caben recursos contra las resoluciones, sin que estos Comités tengan ningún carácter ni control judicial de sus decisiones.

Las Resoluciones 1730 (2006) establecen un procedimiento de “deslisting” y la 1904 (17.12.2009), como consecuencia de los procedimientos instaurados ante el TJUE y CDHNU por sujetos sometidos a congelación de bienes, no obstante el Ombudsperson designado por el Secretario G. de UN en consulta con el Comité de Sanciones de UN para resolver sobre las demandas de “deslisting”, adolece según se ha puesto de manifiesto de un procedimiento judicial y contradictorio¹⁹.

1.7. Particular estudio de los Convenios internacionales universales sectoriales sobre terrorismo

1.7.1. Notas comunes a los 16 (13+3) Convenios:

1.7.1.1. Código de crímenes terroristas

Estos Tratados contienen en su regulación hasta una cincuentena de delitos o conductas delictivas (offences), incluidas 10 referidas a la aviación civil, 16 referidas a la navegación marítima o plataformas continentales, una docena de crímenes contra las personas, 7 de crímenes referidos al uso, posesión o amenaza de uso de bombas o material nuclear y dos crímenes de financiación del terrorismo.

¹⁹ Ver nota anterior.

Por ello existe una general tendencia de considerar que entrañan una suerte de código construido progresivamente en el tiempo de crímenes terroristas y como tal susceptible de servir de “texto de referencia” para la confección de otros tratados. Así ocurre, por ejemplo, en la lista anexa que se contiene en el Convenio de Financiación de Terrorismo. Las obligaciones establecidas en este tratado se refieren a las actividades definidas en los tratados listados en la lista anexa y obliga a todos los Estados, independiente de que hayan ratificado dichos tratados. No obstante, se permite a los Estados que no sean parte de dichos tratados realizar reservas limitando la amplitud de las obligaciones de la convención de 1999.

Se trata de una técnica ya utilizada en la elaboración de otros tratados. En el Segundo Tratado sobre terrorismo de 2002 la Organización de Estados Americanos²⁰ se utiliza la misma técnica, estableciendo obligaciones directamente en relación con los crímenes definidos en los tratados de la ONU.

Igualmente, la Convención europea de 1977 de Supresión del Terrorismo, modificada por el protocolo de 2003²¹, adopta similar aproximación: "obligaciones concernientes a actos de terrorismo según se define en los tratados internacionales".

La resolución 1566 del Consejo de Seguridad de la ONU de 2004 en su párrafo 3º soporta la misma idea de que los hechos contenidos en los tratados de la ONU constituyen una suerte de "código de crímenes terroristas".

1.7.1.2. Obligaciones generales establecidas en los tratados de la ONU contra el terrorismo

²⁰ *Convención Interamericana contra el Terrorismo* adoptada en Bidgetown (Barbados) el 3 de junio de 2002 y que entró en vigor el 10 de julio de 2003.

²¹ *Protocolo de enmienda Convenio europeo para la represión del terrorismo* [STE n° 190]. Puesto a la firma en Estrasburgo el 9. 10.2003.

- La principal es la de incorporar los crímenes definidos en los diferentes tratados en los sistemas penales nacionales de tal manera que sirvan de base para sentencias penales que reflejen la gravedad de las conductas en ellos contempladas.
- También confiere una suerte de "jurisdicción universal" sobre estos delitos.

Se trata de una jurisdicción universal en todo caso distinta a la que se establece en los crímenes contra la humanidad (genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra)²². Representa, en realidad, la posibilidad de persecución en el ámbito interno cuando no proceda la extradición.

Establecen en sus regulaciones formas amplias de atribución de jurisdicción, bien sea por razón de territorio, personalidad activa del autor o pasiva de las víctimas o interés económicos o de otro tipo.

- Obligación de extraditar o de perseguir (principio *aut dedere aut judicare*).

Esta obligación extraditar o, en caso contrario, de perseguir, constituye una de las piedras angulares de la cooperación establecida en estos Tratados, que pretenden evitar lugares de impunidad para el terrorismo, estableciendo mecanismos jurídicos con esta finalidad. El propio tratado establece la definición de los delitos y sirve de base jurídica para la extradición, transferencia, entrega y en general la cooperación jurídica internacional, sin perjuicio de la existencia de tratados específicos en materia de extradición o cooperación.

Esta obligación de extraditar o de perseguir está, lógicamente, en directa conexión con la amplitud de medios y de criterios de atribución de competencia o incluso de la suerte de "jurisdicción universal" que vienen a establecer.

²² No existe suficiente razón ni en derecho Internacional convencional ni en derecho internacional consuetudinario para afirmar la jurisdicción Universal en los delitos de terrorismo. Los Convenios de NNU refieren el principio **aut dedere aut judicare** mas que el de jurisdicción universal. No obstante la expansión del Convenio sobre supresión de ataques con bombas de 1997, no existe suficiente fundamento para extraer el principio de jurisdicción universal de sus en su art 6.1 y 6. 2.

En: Stubbing Bates, Elisabeth and others.- Terrorism and International Law. Accountability, Remedies and Reform. A report of the IBA Task Force on Terrorism. Edited by IBA Task Force. 2011. Oxford University Press. Parraf. 4.22. Pag. 175

- No consideración estos delitos como delitos políticos.
- Establecen formas de cooperación internacional. Pueden distinguirse dos modalidades netamente diferentes: cooperación para prevenir y cooperación para perseguir delitos.
- Establecen igualmente cláusulas de protección y respeto de los derechos humanos. A través de tres vías o técnicas diferentes:
 - Mediante provisiones generales con la mención de que el carácter obligatorio de los Tratados será sin perjuicio de otras obligaciones internacionales establecidas en otros Tratados, en este caso de protección de Derechos Humanos.
 - Estableciendo derechos para las personas acusadas, en concreto, al debido proceso. Algunos tratados establecen complementariamente el derecho recibir visitas de representante consular de su nacionalidad.
 - Estableciendo provisiones relativas a la extradición, la transmisión de personas, entrega de persona ya sean ordinarias o extraordinarias y singularmente la cláusula de salvaguarda del derecho de asilo (las provisiones contenidas en los tratados no afectan al derecho de asilo), particularmente los mas modernos y de *non-refoulement*.

1.7.2. Los 16 (13+3) Convenios:

1.7.2.1. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (“Convenio de Tokio”)

1.7.2.2. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (“Convenio de La Haya”)

1.7.2.3. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (“Convenio de Montreal”)

- 1.7.2.4. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos
- 1.7.2.5. Convención internacional contra la toma de rehenes (“Convención sobre toma de rehenes”)
- 1.7.2.6. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (“Convención sobre los materiales nucleares”)
 - 1.7.2.6.1. Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Firmado en Viena el 8 de junio de 2005. Sujeto a ratificación
- 1.7.2.7. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil
- 1.7.2.8. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima
 - 1.7.2.8.1. Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima
- 1.7.2.9. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental
 - 1.7.2.9.1. Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental

1.7.2.10. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección

1.7.2.11. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas

1.7.2.12. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo

1.7.2.13. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear

1.8. Convenios Internacionales regionales sobre terrorismo

Junto con Convenios internacionales universales sectoriales sobre terrorismo, han ido surgiendo en paralelo instrumentos jurídicos de carácter regional, tanto en el ámbito del Consejo de Europa y UE, que serán también objeto de particular estudio, como en otros ámbitos regionales.

1.8.1. Ámbito regional americano

Dentro del marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), la “*Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia Internacional*”, adoptado en Washington el 2 de febrero de 1971 y sobre todo la *Convención Interamericana contra el Terrorismo*, adoptada en Bidgetown (Barbados) el 3 de junio de 2002 y que entró en vigor el 10 de julio de 2003.

1.8.2. Ámbito regional africano

- La Conferencia africana ha patrocinado una *Declaración contra el terrorismo* en octubre de 2001.
- La Organización de la Conferencia Islámica adoptó en Ouagadougou el 1 de julio de 1999 la *Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la lucha contra el terrorismo Internacional*, en vigor desde noviembre de 2002 y en abril de 2002 la "*Declaración y plan de acción de Kuala Lumpur sobre terrorismo internacional*".
- La Liga Árabe, por su parte, adoptó el 22 de abril de 1988 en El Cairo la *Convención Árabe de lucha contra el terrorismo*.

1.8.3. Ámbito regional europeo

Deben distinguirse, en la forma clásica, las acciones y el marco legal sobre terrorismo de la UE y el del Consejo de Europa. Ambos pretenden ser complementarios del universal de la ONU ya estudiado.

1.8.3.1. Marco legal de la UE en materia de lucha contra el terrorismo

La UE ha venido adoptando desde antiguo numerosas específicas medidas con impacto en materia terrorista, si bien en un principio de una manera fragmentaria y dentro de otras normas más amplias. El objetivo de hacer más eficaz la lucha contra el terrorismo en toda la UE con específicos instrumentos ya fue abordado con motivo del Consejo Europeo de Tampere de 1999 y del Consejo Europeo de Santa María da Feira, en junio de 2000. Sin embargo, no ha sido hasta los ataques del 11 de septiembre de 2001, cuando la UE definitivamente ha intensificado la lucha contra el terrorismo. En esta óptica ha adoptado medidas complementarias de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, especialmente la 1373 en relación con la que adoptó una

Decisión marco que invita a los Estados miembros a acercar a sus legislaciones, además de establecer normas mínimas sobre delitos terroristas. Después de haber delimitado estos delitos, el texto precisa las sanciones que los Estados miembros deben incorporar en su legislación nacional. En estos momentos se encuentra en trámite un proyecto de modificación de la decisión marco cuyo mayor interés estriba introducir la incitación a cometer o apología de los delitos terroristas.

1.8.3.1.1. Congelación de bienes: lista de personas y grupos terroristas

1.8.3.1.1.1. Posición común 2001/931/ PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo^{23 2425}

Esta Posición común se propone poner en práctica medidas suplementarias en aplicación de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU.

²³ Reglamento (CE) nº 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo [Diario Oficial L 344 de 28.12. 2001]. Este Reglamento constituye una medida necesaria a escala comunitaria y complementaria de los procedimientos administrativos y judiciales relativos a las organizaciones terroristas en la Unión Europea y en terceros países. Se propone luchar contra toda forma de financiación de las actividades terroristas; con este fin, define el concepto de «fondos y otros haberes financieros» que deben congelarse, de «servicios bancarios y otros servicios financieros» y de «control de una persona jurídica». El acto prevé también excepciones con el fin de permitir la liberación de los bienes en algunos casos específicos. El artículo 2, apartado 3, de este Reglamento estipula que el Consejo redactará, revisará y modificará la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica. En virtud de este artículo se han adoptado una serie de reglamentos y decisiones para actualizar la lista.

²⁴ Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 diciembre 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931/PESC [Diario Oficial L 16 de 22.1.2003].

²⁵ El **Tribunal de Justicia de Luxemburgo (TUE)** anuló por **Sentencia de 12.12.2008** la decisión de la UE de congelar los fondos de la Organización Muyahidín del Pueblo de Irán (OMPI) en el marco de la lucha contra el terrorismo. Este bloqueo de fondos fue el resultado directo de su inclusión en la Lista negra, y se aplica únicamente a los grupos extracomunitarios (**no afecta a las organizaciones internas de la UE, como ETA, Batasuna o GRAPO, a las que no se aplica la congelación de bienes**). La sentencia consideró que la decisión del Consejo no estaba motivada, vulneraba el derecho de defensa e infringía el derecho a la tutela judicial efectiva.

En particular, establece una lista de personas, grupos y entidades implicados en actos de terrorismo a los cuales es necesario aplicar la medida de congelación preventiva de fondos y otros haberes financieros en el marco de la lucha contra la financiación del terrorismo.

Definición de «actos terroristas». En la Posición común se definen como actos intencionados que pueden dañar seriamente a un país u organización internacional intimidando a su población, imponiendo toda clase de dificultades, y desestabilizando o destruyendo sus estructuras fundamentales, constitucionales, sociales y económicas. En esta lista se incluyen los siguientes actos:

- Atentado contra la vida o la integridad física de una persona.
- Secuestro y toma de rehenes.
- Destrucción masiva de una instalación pública o privada, incluido el sistema informático.
- Captura de los medios de transporte colectivo (aeronaves o buques).
- Fabricación, posesión, adquisición, transporte y utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas o químicas
- Liberación en el aire de sustancias peligrosas, provocación de inundación, explosión o incendios.
- Perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental.
- Dirección de un grupo terrorista o participación en estas actividades, incluida la financiación o el suministro de medios logísticos.

La simple amenaza de cometer uno de estos delitos debe considerarse como un acto terrorista.

Definición de “grupo terrorista”. Se considera como tal una asociación estructurada de personas que actúan de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas, independientemente de su composición y el nivel de elaboración en su estructura.

1.8.3.1.1.2. Lista de personas y entidades consideradas terroristas

En el anexo de la Posición común figura la lista que se ha elaborado sobre la base de las investigaciones realizadas por las autoridades judiciales o policiales de los Estados miembros. Esta lista puede completarse y ser revisada semestralmente para su actualización. En la lista se contienen los nombres de ETA, IRA (Ejército Republicano Irlandés), GRAPO, la rama terrorista de Hamas, la Yihad islámica palestina y otros grupos revolucionarios activistas, así como los nombres de las personas que forman parte de los mismos.

El nombre de Usamah bin Ladin y las personas y entidades asociadas a éste no han sido incluidos en esta lista, ya que figuran en la Posición común 2002/402/PESC del Consejo, de 27 de mayo de 2002, sobre medidas restrictivas contra Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida y los talibanes, y otras personas, grupos, empresas y entidades asociados²⁶.

En la Posición Común de 17-5-2004 que actualiza el Anexo, se incluyen: AUC (por Decisión de 2-5-2002), FARC (por Decisión de 17-6-2002), ELN (por Decisión de 2-4-2004), organizaciones islámicas y organizaciones separatistas (terrorismos internos o locales).

Medidas que deben adoptar los Estados miembros y la UE: Congelación de los fondos y otros haberes financieros o recursos económicos de las personas y entidades incluidas en la lista. Mutua asistencia entre los Estados, a través de

²⁶ Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán [Diario Oficial L 139 de 29.5.2002]. Este Reglamento define los términos «fondos», «congelación de fondos», «recursos económicos» y «congelación de recursos económicos». El artículo 7 dispone que la Comisión podrá modificar o completar el Anexo I (lista de las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades) sobre la base de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o del Comité de Sanciones.

una cooperación policial y judicial adecuada, para combatir y prevenir los actos de terrorismo. Con el fin de investigar las personas y las entidades que figuran en la lista, podrán utilizar plenamente los poderes que les son conferidos por los actos de la UE y por todos los demás acuerdos bilaterales o internacionales.

1.8.3.1.2. Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo

Principios: La Decisión marco será aplicable a todo acto terrorista cometido de forma intencionada contra una organización internacional o un país.

Estos actos deberán ser cometidos con el fin de amenazar a la población y destruir o afectar seriamente a las estructuras políticas, económicas o sociales del país (asesinato, daños corporales, toma de rehenes, chantaje, fabricación de armas, atentados, amenaza de cometer tales actos, etc.) cometidos por uno o más individuos y contra uno o más países.

La Decisión marco define a un grupo terrorista como una asociación estructurada de más de dos personas que actúa de manera concertada. Además serán punibles la incitación, la ayuda, la complicidad y las tentativas para cometer un acto terrorista.

Con el fin de castigar los actos terroristas los Estados miembros deberán prever en su legislación nacional:

- sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasivas que pueden conllevar la extradición;
- las circunstancias agravantes y atenuantes (colaboración con las autoridades judiciales y policiales; identificación de pruebas y de otros participantes en los actos delictivos).

Además se aplicarán sanciones contra las personas jurídicas cuando se compruebe que la persona física tiene el poder de representación de la

persona jurídica o la autoridad para efectuar un control de la misma.

Los Estados miembros se comprometen a adoptar medidas para:

- establecer su competencia en relación con los actos terroristas;
- establecer su competencia si se niegan a extraditar a sus propios nacionales;
- coordinar sus acciones y fijar las competencias con objeto de centralizar las gestiones cuando varios Estados miembros sean responsables.

Garantizarán asimismo una ayuda adecuada a la víctima del delito y a su familia (además de las medidas ya previstas en la Decisión marco JAI/220/2001).

1.8.3.1.3. Decisión marco 2008/919/JAI de 28 de noviembre de 2008, que modifica la Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI²⁷

La Comisión extiende el ámbito de la Decisión marco a tres nuevos delitos: la provocación (incitación pública), el reclutamiento a efectos de cometer actos terroristas y la formación o entrenamiento con fines terroristas.

Modifica sustancialmente los artículos 3 y 4 de la DM de 2002. El nuevo artículo 3 de la Decisión marco reformada sigue rubricándose igual que su precedente, como "Delitos ligados a actividades terroristas", si bien adquiere un contenido sustancial propio y mucho más desarrollado que el anterior. Queda como sigue:

1. A efectos de la presente Decisión Marco, se entenderá por:

- a) "Provocación a la comisión de un delito de terrorismo": la distribución o difusión pública, por cualquier medio, de mensajes destinados a inducir a la comisión de cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), cuando dicha conducta, independientemente

²⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, L330, de 9 de diciembre de 2008 (páginas 21 a 23).

de que promueva o no directamente la comisión de delitos de terrorismo, conlleve el riesgo de comisión de uno o algunos de dichos delitos;

- b) "captación de terroristas": la petición a otra persona de que cometa cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), o en el artículo 2, apartado 2;
 - c) "adiestramiento de terroristas": impartir instrucciones sobre la fabricación o el uso de explosivos, armas de fuego u otras armas o sustancias nocivas o peligrosas, o sobre otros métodos o técnicas específicos, con el fin de cometer cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), a sabiendas de que las enseñanzas impartidas se utilizarán para dichos fines.
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que entre los delitos ligados a actividades terroristas se incluyan los siguientes actos dolosos:
- a) provocación a la comisión de un delito de terrorismo;
 - b) captación de terroristas;
 - c) adiestramiento de terroristas;
 - d) hurto o robo con agravantes cometido con el fin de cometer cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1;
 - e) chantaje con el fin de cometer cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1;
 - f) libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de cometer cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), y en el artículo 2, apartado 2, letra b).
3. Para que un acto contemplado en el apartado 2 sea punible no será necesaria la comisión efectiva de un delito de terrorismo.

Los plazos para su transposición a la legislación nacional es el de 9 de diciembre de 2010.

1.8.3.2. Marco legal del Consejo de Europa (CE): Instrumentos:
Convenio del Consejo de Europa para la prevención del
terrorismo [STCE n° 196]

El combate contra el terrorismo ha sido también uno de los campos de actuación del Consejo de Europa a partir de 1970. Los esfuerzos de esta institución europea, en paralelo con la UE, y dentro del marco de acción de la ONU, se ha visto ostensiblemente incrementado a partir de 2001, llevando la iniciativa internacional en la elaboración de un Convenio con medidas especialmente dirigidas a la prevención del terrorismo, contemplando expresamente la **incitación indirecta (apología) a la comisión de actos terroristas**. Es importante señalar que los puntales sobre los que se asienta la actuación del CE en esta materia de lucha contra el terrorismo son: el fortalecimiento de la acción jurídica contra el terrorismo; la salvaguarda de los valores democráticos fundamentales; y el abordaje de las causas del terrorismo.

En su seno han sido creados dos comités de expertos intergubernamentales: El Grupo Multidisciplinar sobre Acción Internacional contra el Terrorismo (GMT) creado en 2001 y el **Comité de Expertos en Terrorismo (CODEXTER)**, que reemplazó al primero en 2003 y continúa trabajando y coordinando acciones en las áreas prioritarias de esta materia. El **CODEXTER** ha promovido tanto la elaboración como la actual difusión, para su ratificación lo más amplia posible, del importante **Convenio 196 para la Prevención de terrorismo**.

Los más relevantes instrumentos del Consejo de Europa en relación con el terrorismo son los siguientes:

- **Convenio europeo para la represión del terrorismo** [n° 90]. Puesto a la firma en Estrasburgo el día 27 de enero de 1970, con entrada en vigor general el 4 de agosto de 1978²⁸.

²⁸ Firmado por España el 27 de abril de 1978, ratificado el 20 de mayo de 1980 y vigente desde el 21 de agosto de 1980.

- **Protocolo de enmienda al Convenio europeo para la represión del terrorismo** [STE nº 190], puesto a la firma en Estrasburgo el 9 de octubre de 2003. Para su entrada en vigor requiere la ratificación de todos los Estados que firmaron el Convenio original. España no lo ha ratificado por el momento.

Notas características:

- Primer tratado europeo terrorismo.
 - Refuerza la cooperación internacional.
 - Regula la extradición y asistencia judicial.
 - Exclusión de la consideración política del terrorismo.
 - Establece excepciones derivadas del necesario respeto de los derechos humanos.
 - Gran aceptación y difusión.
 - Puesta al día mediante el Protocolo.
- **Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo** [STCEnº 196], puesto a la firma en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Entró en vigor el 1 de junio de 2007. Firmado por España el 16 de mayo de 2005, y ratificado el 27 de febrero de 2009, con entrada en vigor el 1 de junio de 2009.

Merece destacarse de este Convenio que pretende trascender del establecimiento de mecanismos tendentes a la mera sanción del terrorismo como medio de prevención y para ello presta atención sobre determinados temas, tales como la cooperación internacional en la prevención y no solo en la persecución del terrorismo. Dentro de la idea central de la prevención específica del terrorismo, introduce específicamente como conductas a perseguir la provocación pública para cometer actos terroristas, la recluta de terroristas, el entrenamiento o formación de terroristas, estableciendo la obligación de contemplarlas como delitos en los códigos penales de los Estados, la responsabilidad de las personas jurídicas o entidades legales por dichos hechos. También establece la obligación de adoptar por los

Estados partes medidas para proteger a las víctimas por los atentados cometidos en su territorio. Establece reglas pormenorizadas de atribución de la jurisdicción sobre la base de los principios clásicos, pero permite además la jurisdicción sustentada en las normas internas de cada Estado (art. 14.4). Contempla la obligación general por parte de los Estados de investigar sobre esta clase de delitos. Normas de cooperación internacional, extradición, etc.

Notas características:

- Cambio paradigma: supresión → prevención
 - Contempla nuevos tipos penales: apología, reclutamiento, formación o adiestramiento.
 - Único convenio con específicas disposiciones sobre víctimas.
 - En vigor desde 2007: 44 firmas y 19 ratificaciones.
 - Gran Influencia en otros instrumentos: ONU (CS 1624), UE (DM de 2008), OSCE.
 - Cooperación con el CTC/CTED.
- **Convenio relativo al blanqueo, al descubrimiento, a la incautación y al decomiso de los productos del crimen y a la financiación del terrorismo** [STCE nº 198], puesto a la firma en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Entró en vigor el 1 de mayo de 2008. Firmado por España el 16 de mayo de 2005, ratificado el 26 de marzo de 2010, con entrada en vigor para España el 1 de julio de 2010.

Notas características:

- Modernización del Convenio preexistente.
- Incorporación de las recomendaciones especiales del GAFI con carácter vinculante.
- Constituye un Convenio único del CE en la materia.
- En vigor desde 2008: 35 firmas y 22 ratificaciones.
- Mecanismo de seguimiento: MONEYVAL.

- Cooperación con el CTC/CTED.

Existen una pluralidad de **otros Convenios del Consejo de Europa** no específicamente sobre terrorismo, pero que tienen relación con el tema y una singular importancia. Entre ellos:

- **Convenio Europeo de Extradición** [STE n° 24] y **Primer y Segundo Protocolos** adicionales a este Convenio [STE n° 86 et STE n° 98];
- **Convenio europeo de ayuda mutua judicial en materia penal** [STE n° 30] y **Primer y Segundo Protocolos adicionales** a este Convenio [STE n° 99 y STE n° 182];
- **Convenio europeo sobre la transmisión de procedimientos penales** [STE n° 73];
- **Convenio europeo relativo a la indemnización de las víctimas de infracciones violentas** [STE n° 116];
- **Convenio relativo al blanqueo, al descubrimiento, a la incautación y al decomiso de los productos del crimen** STE n° 141];
- **Convenio sobre la cibercriminalidad** [STE n° 185] y **Protocolo adicional** relativo a la incriminación de actos de naturaleza racista xenófoba cometidos a través de sistemas informáticos [STE n° 189].

También son importantes varias Resoluciones, Declaraciones y Recomendaciones del Comité de Ministros y Recomendaciones y Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria adoptadas sobre la materia y que representan el común, pero también singular, punto de vista del Consejo de Europa. Ha de tenerse en cuenta las características del ámbito regional que abarca, obviamente diferente del mucho más amplio y condicionado de la ONU y también del muy reducido de la UE.

2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

2.1. Introducción. Organismos internacionales y actuaciones contra el blanqueo de capitales

Desde un inicio la ONU ha asumido un papel preponderante para promover la armonización de las medidas de lucha y el fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra el blanqueo de dinero como una pieza clave para la prevención y el combate de los delitos de tráfico de drogas y del terrorismo a nivel internacional, a través de sus fuentes de financiación.

La Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas o Convención de Viena de 1988, fue el primer instrumento internacional que abordó la problemática del producto del delito y prescribió que todos los Estados signatarios tipificaran el blanqueo de dinero como delito.

El dinero generado por el delito es rastreable y para su utilización y aprovechamiento ulterior requiere ser blanqueado, es decir, reintroducirlo en el tráfico dinerario. Por otra parte, la comisión de nuevos hechos delictivos organizados requiere de importantes cantidades de dinero, cuyo flujo y tráfico puede ser igualmente detectado, por lo que frecuentemente requiere de cauces clandestinos para su ocultación. Resulta, por tanto, imprescindible la creación de mecanismos de distinta clase que permitan combatir el blanqueo de dinero y el control de los flujos dinerarios que puedan servir de fuente de financiación de actividades delictivas organizadas especialmente graves, singularmente el terrorismo.

Organismos en el seno de la ONU como la Oficina contra la Droga y el Delito tienen por misión vigilar que no existan brechas o subterfugios en los mecanismos internacionales de fondos y asistir técnicamente a los Estados en sus políticas antiblanqueo e incluso en la promulgación de la legislación

necesaria y de reglamentación de sus servicios financieros.

En la Declaración política aprobada en junio de 1998 por la Asamblea General de la ONU en su período extraordinario de sesiones dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas ha reafirmado la vigencia de esa estrategia.

Diez años después de aprobada la Convención de Viena de 1988, la Asamblea General mejoró y actualizó ese instrumento al aprobar un plan de acción llamado “Medidas contra el blanqueo de dinero” para perfeccionar y fortalecer aún más la acción de la comunidad internacional contra la economía delictiva a nivel mundial.

En los últimos tiempos la preocupación por el control de los flujos económicos relacionados con los delitos no se ha circunscrito solo a los provenientes o relacionados con el tráfico de drogas. Se han ampliado a la delincuencia organizada internacional y especialmente con respecto al terrorismo, surgiendo, en paralelo a los instrumentos generales referidos al blanqueo de dinero otros más específicos referidos a la financiación del terrorismo, por considerar, no ya desde la perspectiva del control de los beneficios, sino de los flujos económicos que soportan y financian actividades terroristas, que su control por distintas vías puede ser un instrumento fundamental, junto con otros, para la prevención del terrorismo.

Por su especificidad y por su ensamblaje con el resto de los Convenios, tanto a nivel de la ONU como del Consejo de Europa y la UE, se ha considerado conveniente, por razones sistemáticas, el estudio y tratamiento de los Convenios que específicamente se refieren a financiación del terrorismo en los apartados correspondientes de Convenios referidos al terrorismo, dedicando los epígrafes siguientes a los Convenios e instrumentos universales y regionales referidos al blanqueo en general, por supuesto de aplicación a la materia terrorista.

2.2. Instrumentos internacionales contra el blanqueo de capitales

2.2.1. ÁMBITO UNIVERSAL

2.2.1.1. Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988

2.2.1.2. Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (“Convención de Palermo”)²⁹

2.2.1.3. Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

2.2.1.3.1. Introducción

La creciente preocupación despertada por la amenaza del lavado de dinero a las instituciones financieras y en general al sistema bancario, y especialmente las grandes proporciones alcanzadas por el problema de la droga, llevaron a los líderes del G-7 a establecer el GAFI, en julio de 1989.

El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) es un organismo intergubernamental cuyo propósito es elaborar y promover medidas para combatir el blanqueo de capitales con la finalidad de impedir que se utilicen en futuras actividades delictivas y lleguen a afectar a otras actividades económicas lícitas.

El GAFI está integrado por 31 países y dos organismos internacionales y se estructura, asimismo, en grupos regionales. Es un organismo multidisciplinario, que reúne a expertos encargados de adoptar medidas sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas.

²⁹ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 15 de noviembre de 2000.

No forma parte de ningún organismo internacional y cuenta con un presupuesto y una estructura muy reducida. Es el único organismo especializado y dedicado exclusivamente a la lucha contra el blanqueo de capitales que goza de gran consideración en los foros internacionales y sus informes y recomendaciones son tenidos en cuenta para legislar y arbitrar medidas contra el blanqueo de dinero.

Las conocidas y adoptadas mundialmente Cuarenta Recomendaciones fueron aprobadas por primera vez en 1990 y tras varias modificaciones, las últimas son del 20 de junio de 2003.

El GAFI es un organismo que no sólo tiene como misión establecer recomendaciones teóricas, sino también evaluar a los distintos países en relación con el grado de aplicación de principios y cánones internacionales sobre blanqueo de capitales en las respectivas legislaciones nacionales en esta materia³⁰.

2.2.1.3.2. Las Cuarenta Recomendaciones

En abril de 1990, el GAFI emitió un informe con cuarenta recomendaciones tendentes

a articular un sistema internacional de lucha contra el blanqueo de capitales. El Informe trata de profundizar y fomentar la aplicación de la Convención de la ONU para

la prevención y represión del blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico (Viena 1988).

Entre 1990 y 1995, el GAFI elaboró varias Notas Interpretativas de las Recomendaciones. En 1996 fueron revisadas.

Constituyen el marco básico de lucha contra el blanqueo de capitales y fueron concebidas para su aplicación universal. Abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su reglamentación, y la cooperación internacional. La aplicación de las Recomendaciones se supervisa a través de un doble enfoque: un ejercicio anual de autoevaluación y un proceso más

³⁰ El 23 de junio de 2006 se publicó el informe de evaluación del GAFI sobre España, dentro de la Tercera Ronda de Evaluaciones Mutuas, en la que se describen y analizan las medidas del sistema español en cuanto a prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

detallado de evaluación mutua³¹.

El GAFI también realiza exámenes horizontales de las medidas adoptadas.

Las Recomendaciones, después de la revisión se aplican ahora no solo al lavado de activos sino también a la financiación del terrorismo, y se combinan con ocho recomendaciones especiales sobre esta materia, por lo que se establece finalmente un esquema de medidas ampliado, global y coherente para combatir tanto el lavado de activos como la financiación del terrorismo.

Se encuentran agrupadas en cuatro apartados diferenciados:

En el primer apartado se recogen los Principios generales, en los que se recomienda a los Estados ratificar la Convención de Viena contra el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; eliminar obstáculos, como el secreto bancario o profesional; intensificar la cooperación multilateral y la ayuda mutua judicial en los procedimientos que se sigan por esta causa.

El segundo apartado dedicado al papel de los ordenamientos jurídicos nacionales insta a incorporar en los ordenamientos jurídicos nacionales tipos penales contra el blanqueo de capitales, no limitándose al tráfico de drogas y sus beneficios y para poder perseguir y decomisar el producto de los delitos de blanqueo.

El tercer apartado se refiere a la participación del sistema financiero en la lucha contra el blanqueo, siendo este el verdadero núcleo de las Recomendaciones, y las reglas se refieren a la identificación de los clientes, la custodia y conservación de los documentos de las operaciones, vigilancia o detección del transporte transfronterizo de que superen un determinado umbral, etc.

Un último apartado lo constituyen las recomendaciones referidas a la cooperación internacional, singularmente la adopción de Convenios internacionales universales como el de Viena, el de delincuencia organizada de Palermo o el de financiación del terrorismo, así como los Convenios e instrumentos internacionales de carácter regional. Se refiere también a mecanismos concretos de cooperación, tanto la extradición como la asistencia legal mutua y otros mecanismos de cooperación.

³¹ Ver nota anterior referida a España

2.2.1.3.3. Países y Territorios No Cooperativos (NCCT)

De especial importancia es la elaboración, desde el año 2000, de listas donde se recogen los países y territorios no cooperativos en la lucha contra el blanqueo de capitales y se recogen aquellas jurisdicciones que no prestan cooperación internacional.

La inclusión en la lista carece de efectos jurídicos, pero constituye un importante elemento de presión política.

2.2.2. CONSEJO DE EUROPA

- 2.2.2.1. Recomendación R (80) 10 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a medidas contra la transferencia y el encubrimiento de capitales de origen criminal, de 27 de junio de 1980

Es la primera de las iniciativas internacionales en la prevención de blanqueo de capitales a través de la actividad bancaria, por considerar que la inserción de capitales delictivos en el sistema financiero y la transferencia de capitales de origen delictivo favorece la comisión de nuevos actos delictivos y produce un efecto expansivo, tanto nacional como internacional.

- 2.2.2.2. Convenio sobre blanqueo, seguimiento, embargo y confiscación del producto de los delitos. Estrasburgo. 1990³²

La característica más trascendente es la consideración extensiva de la figura del blanqueo a cualquier actividad delictiva y no solamente a los delitos relacionados con las drogas.

³² En vigor para España desde el 1 de diciembre de 1998.

La no inclusión de la participación como un elemento del artículo 6.1 a, b y c³³ referido a los hechos que deberían considerarse punibles, al entenderla superflua por el distinto enfoque dado en relación con otros Convenios.

Resulta indiferente si el delito antecedente está sujeto o no a la jurisdicción penal del Estado parte; o el que los Estados puedan prever la no sanción del delito previo de blanqueo, puesto que existen Estados donde no es posible la imputación del delito adicional si la persona ha cometido un delito previo.

No se hace referencia a la conducta imprudente para aquellos que deberían haber previsto la procedencia ilícita de los bienes y los comportamientos realizados con ánimo de lucro propio, lo que es considerado irrelevante al estar implícito (DIEZ RIPOLLÉS).

El Convenio no se refiere solo a Europa al estar presentes en su confección Australia, Canadá y EEUU y ser considerada una convención abierta y no exclusiva del ámbito europeo.

El núcleo principal del Convenio lo constituye el Capítulo III dedicado a la cooperación internacional. Las medidas de cooperación internacional recogidas en el articulado van dirigidas a la mayor colaboración posible en las investigaciones y procedimientos tendentes a la confiscación de los instrumentos y productos de las acciones delictivas.

³³ Artículo 6. Delitos de blanqueo. 1. Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que sean necesarias para tipificar como delitos en virtud de su legislación nacional, si se cometieren intencionadamente:

NIVEL II: PARA SABER MÁS

SUMARIO

1. CONVENIOS SECTORIALES DE NACIONES UNIDAS. ESPECIAL REFERENCIA AL TERRORISMO

1.1. Particular estudio de los Convenios internacionales universales sectoriales sobre terrorismo

1.1.1. Los 16 (13+3) Convenios:

1.1.1.1. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (“Convenio de Tokio”)

1.1.1.2. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (“Convenio de La Haya”)

1.1.1.3. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (“Convenio de Montreal”)

1.1.1.4. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos

1.1.1.5. Convención internacional contra la toma de rehenes (“Convención sobre toma de rehenes”)

1.1.1.6. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (“Convención sobre los materiales nucleares”)

- 1.1.1.6.1. Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Firmado en Viena el 8 de Junio de 2005. Sujeto a ratificación

- 1.1.1.7. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil

- 1.1.1.8. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima
 - 1.1.1.8.1. Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima

- 1.1.1.9. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental
 - 1.1.1.9.1. Protocolo de 2005 del Protocolo

- 1.1.1.10. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección

- 1.1.1.11. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas

- 1.1.1.12. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo

1.1.1.13. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear

2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

2.1. Instrumentos internacionales contra el blanqueo de capitales

2.1.1. ÁMBITO UNIVERSAL

2.1.1.1. Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988

2.1.1.2. Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (“Convención de Palermo”)

1. CONVENIOS SECTORIALES DE NACIONES UNIDAS. ESPECIAL REFERENCIA AL TERRORISMO

1.2. Particular estudio de los Convenios internacionales universales sectoriales sobre terrorismo

1.2.1. Los 16 (13+3) Convenios:

1.2.1.1. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves ("Convenio de Tokio")

Firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963. En vigor desde 4 de diciembre de 1969. 182 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 1 de octubre de 1969.

- **Ámbito muy reducido. Se aplica únicamente a los actos que afecten a la seguridad durante el vuelo.**
- **Considerado de facto el primer autentico tratado internacional referido al terrorismo, aunque se da la particularidad de que como algunos otros de los tratados no se refiere en sí mismo al terrorismo como fenómeno.**
- **Establece obligaciones de asistencia y obligación de represión de actos terroristas.**
- **Cada Estado deberá tomar las medidas necesarias a fin de establecer su jurisdicción en relación con las infracciones cometidas en aeronaves matriculadas en dicho estado.**
- **Las infracciones cometidas a bordo de aeronaves matriculadas en un Estado Contratante serán consideradas, a los fines de extradición, como si**

se hubiesen cometido, no sólo en el lugar en el que hayan ocurrido, sino también en el territorio del Estado de matrícula de la aeronave.

- Sin perjuicio de lo anterior, ninguna disposición del Convenio se interpretará en el sentido de crear una obligación de conceder la extradición (no establece por tanto obligación de extradición).
- Autoriza al comandante de la aeronave a imponer medidas razonables, de carácter coercitivo, contra toda persona que le dé motivos para creer que ha cometido o está a punto de cometer un acto de esa índole, siempre que sea necesario para proteger la seguridad de la aeronave; y
- Exige que las partes contratantes asuman la custodia de los infractores y devuelvan el control de la aeronave a su legítimo comandante.

1.2.1.2. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (“Convenio de La Haya”)

Firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970. En vigor desde 14 de octubre de 1971. 185 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 30 de octubre 1972.

- Ámbito aún mas reducido que el del Convenio de Tokio.
- Considera delito que una persona que esté a bordo de una aeronave en vuelo “ilícitamente, mediante la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza, o cualquier forma de intimidación, se apodere de la nave o ejerza control sobre ella” o intente hacerlo.
- Exige que las partes en el convenio castiguen los secuestros de aeronaves con “penas severas”.
- Exige que las partes que hayan detenido a infractores extraditen al infractor o lo hagan comparecer ante la justicia; y

- Exige que las partes se presten asistencia mutua en los procedimientos penales incoados con arreglo al convenio.

1.2.1.3. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (“Convenio de Montreal”)

Firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971. En vigor desde 26 de enero de 1973. 185 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 30 de octubre 1972.

- Establece que comete delito quien ilícita e intencionalmente perpetre un acto de violencia contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo si ese acto pudiera poner en peligro la seguridad de la aeronave; coloque un artefacto explosivo en una aeronave; o intente cometer esos actos; o sea cómplice de una persona que perpetre o intente perpetrar tales actos.
- Exige que las partes en el convenio castiguen estos delitos con “penas severas”; y
- Exige que las partes que hayan detenido a los infractores extraditen al infractor o lo hagan comparecer ante la justicia.

1.2.1.4. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos

Adoptado en Nueva York el 14 de diciembre de 1973. En vigor desde 20 de febrero de 1977. 166 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 8 de agosto de 1985.

- Define a la “persona internacionalmente protegida” como un Jefe de Estado, Ministro de Relaciones Exteriores, representante o funcionario de un Estado o una organización internacional que tenga derecho a protección especial en un Estado extranjero y sus familiares; y

- Exige a las partes que tipifiquen como delito “la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida, la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de tal persona; la amenaza de cometer tal atentado”; y de todo acto que “constituya participación en calidad de cómplice” y los castiguen “con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave”.

1.2.1.5. Convención internacional contra la toma de rehenes (“Convención sobre toma de rehenes”)

Adoptado en Nueva York el 17 de diciembre de 1979. En vigor desde 3 de junio de 1977. 168 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 26 de marzo de 1984.

Dispone que “toda persona que se apodere de otra o la detenga, y amenace con matarla, hierla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención”.

1.2.1.6. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (“Convención sobre los materiales nucleares”)

Firmado en Viena el 26 de octubre de 1979. En vigor desde el 8 de febrero de 1987. 130 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 6 de septiembre de 1991.

Tipifica la posesión ilícita, la utilización, la transferencia y el robo de materiales nucleares, y la amenaza del empleo de materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales.

1.2.1.6.1. Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Firmado en Viena el 8 de junio de 2005. Sujeto a ratificación

- Establecen la obligación jurídicamente vinculante de los Estados Partes de proteger las instalaciones y los materiales nucleares de uso nacional con fines pacíficos, así como su almacenamiento y transporte; y
- Disponen una mayor cooperación entre los Estados con respecto a la aplicación de medidas rápidas para ubicar y recuperar el material nuclear robado o contrabandado, mitigar cualquier consecuencia radiológica del sabotaje y prevenir y combatir los delitos conexos.

1.2.1.7. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil

Firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988. En vigor desde 6 de agosto de 1989. 161 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 8 de mayo de 1991.

Amplía las disposiciones del Convenio de Montreal (véase el No. 3 supra) para incluir los actos terroristas cometidos en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional.

1.2.1.8. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima

Hecho en Roma el 10 de marzo de 1988. En vigor desde el 1 de marzo de 1992. 146 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 7 de julio de 1989.

- Establece un régimen jurídico aplicable a los actos cometidos contra la navegación marítima internacional parecido a los regímenes establecidos respecto de la aviación internacional; y
- Provee las bases legales para las acciones contra aquellos que cometan actos ilegales contra los buques. Dispone que, comete delito de terrorismo la persona que ilícita e intencionalmente se apodere de un buque o ejerza control sobre éste por medio de la fuerza, la amenaza o la intimidación; cometa un acto de violencia contra una persona que se encuentra a bordo de un buque si dicho acto pudiera poner en peligro la seguridad de la navegación del buque; coloque un artefacto o sustancia destructivos a bordo de un buque; y perpetre otros actos contra la seguridad de los buques.
- Originalmente la Convención fue diseñada para facilitar el enjuiciamiento a terroristas y piratas por sus crímenes sin tomar en cuenta dónde eran apresados ni dónde los habían cometido.
- Con la Convención, los Gobiernos contratantes están obligados a extraditar, procesar o enjuiciar a las partes a los presuntos ofensores.

1.2.1.8.1. Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima

Adoptado en Londres el 14 de octubre de 2005.

- Tipifica la utilización de un buque como instrumento para favorecer la comisión de un acto de terrorismo.
- Tipifica el transporte a bordo de un buque de diversos materiales a sabiendas de que se pretende utilizarlos para causar o para amenazar con causar muertes, heridas graves o daños, a fin de favorecer la comisión de un acto de terrorismo.

- Tipifica el transporte a bordo de un buque de personas que han cometido actos de terrorismo; e
- Introduce procedimientos para regular el embarque en un buque sospechoso de haber cometido un delito previsto por el Convenio.

1.2.1.9. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental

Hecho en Roma el 10 de marzo de 1988. En vigor desde el 1 de marzo de 1992. 135 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el de 7 julio de 1989.

Establece un régimen jurídico aplicable a los actos realizados contra plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental similar a los regímenes establecidos respecto de la aviación internacional.

1.2.1.9.1. Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental

Adoptado en Londres el 14 de octubre de 2005.

Adapta los cambios en el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima al contexto de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.

1.2.1.10. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección

Hecho en Roma el 1 de marzo de 1991. En vigor desde el 21 de junio de 1998. 136 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 31 de mayo de 1994.

- Su objetivo es controlar y limitar el empleo de explosivos plásticos no marcados e indetectables (negociado a raíz de la explosión de una bomba en el vuelo 103 de Pan Am en 1988).
- Las partes están obligadas a asegurar en sus respectivos territorios un control efectivo de los explosivos plásticos “sin marcar”, es decir los que no contengan uno de los agentes de detección enumerados en el anexo técnico del tratado.

En términos generales, las partes deberán, entre otras cosas: adoptar medidas necesarias y eficaces para prohibir e impedir la fabricación de explosivos plásticos sin marcar; impedir la entrada o salida de su territorio de explosivos plásticos sin marcar; ejercer un control estricto y eficaz sobre la tenencia y transferencia de explosivos sin marcas que se hayan fabricado o introducido en su territorio antes de la entrada en vigor del Convenio; asegurarse de que todas las existencias de esos explosivos sin marcar que no estén en poder de las autoridades militares o policiales se destruyan o consuman, se marquen o se transformen permanentemente en sustancias inertes dentro de un plazo de tres años; adoptar las medidas necesarias para asegurar que los explosivos plásticos sin marcar que estén en poder de las autoridades militares o policiales se destruyan o consuman, se marquen o se transformen permanentemente en sustancias inertes dentro de un plazo de quince años; y asegurar la destrucción, lo antes posible, de todo explosivo sin marcar fabricado después de la entrada en vigor del Convenio para ese Estado.

1.2.1.11. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas

Adoptado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997. En vigor desde el 23 de mayo de 2001. 153 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 30 de abril de 1999.

Crea un régimen de jurisdicción universal respecto de la utilización ilícita e intencional de explosivos y otros artefactos mortíferos en, dentro de o contra diversos lugares de uso público definidos con la intención de matar u ocasionar graves lesiones físicas o con la intención de causar una destrucción significativa de ese lugar.

1.2.1.12. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo

Adoptado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999. En vigor desde el 10 de abril de 2002. 160 Estados partes. Entrega del instrumento de ratificación por España el 9 de abril de 2002.

- Importante desde el punto de vista de la definición del terrorismo.
- Insta a las partes a que adopten medidas para prevenir y contrarrestar la financiación de terroristas, ya sea directa o indirectamente, por medio de grupos que proclamen intenciones caritativas, sociales o culturales o que se dediquen también a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas o el contrabando de armas.
- Compromete a los Estados a exigir responsabilidad penal, civil o administrativa por esos actos a quienes financien el terrorismo.
- Prevé la identificación, congelación y confiscación de los fondos asignados para actividades terroristas, así como la distribución de esos fondos entre los Estados afectados, en función de cada caso. El secreto bancario dejará de ser una justificación para negarse a cooperar.

1.2.1.13. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear

Adoptado en Nueva York el 13 de abril de 2005. En vigor desde el 7 de julio de 2007. 29 Estados partes.

- Contempla una amplia gama de actos y posibles objetivos, incluidas las centrales y los reactores nucleares.
- Contempla la amenaza y la tentativa de cometer dichos delitos o de participar en ellos, en calidad de cómplice.
- Establece que los responsables deberán ser enjuiciados o extraditados.
- Alienta a los Estados a que cooperen en la prevención de atentados terroristas intercambiando información y prestándose asistencia mutua en las investigaciones penales y procedimientos de extradición; y
- Contempla tanto las situaciones de crisis (prestación de asistencia a los Estados para resolver la situación) como las situaciones posteriores a la crisis (disposición del material nuclear por conducto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a fin de garantizar su seguridad).

2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

2.2. Instrumentos internacionales contra el blanqueo de capitales

2.2.1. ÁMBITO UNIVERSAL

2.2.1.1. Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988

Fue la primera de las regulaciones a nivel internacional que obligó a los Estados intervinientes a incorporar a su legislación nacional como delito las operaciones

financieras relacionadas con las drogas, como recoge en su articulado, donde dispone que todos los Estados parte adoptarán las medidas que sean necesarias para tipificar como delito el blanqueo de capitales cuando se comete intencionalmente, aunque sólo se tipifica este delito en relación con los capitales procedentes del tráfico ilícito de estupefacientes.

Se tipificarán como delito cuando se cometen intencionalmente:

- la conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos de tráfico de drogas, o de un acto de participación en tal delito, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones (art. 3,1.b) i));
- la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad real de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno de los delitos de drogas o de un acto de participación en tal delito (art.3,1.b) ii), y
- la adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno de los delitos de tráfico de drogas o de un acto de participación en tal delito (art.3,1.c)i)).

El art 5 contiene una amplia regulación del decomiso de los productos del delito y de sus transformados.

Se considera a la Convención de Viena como uno de los documentos más importantes en la lucha contra el blanqueo de capitales entre otras razones porque relaciona por primera vez el tráfico de drogas y el producto del delito¹.

2.2.1.2. Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (“Convención de Palermo”)²

¹ La amplia aceptación y ratificación por parte de 106 países firmantes de la Convención supone un cambio decisivo en la visión internacional de blanqueo de dinero.

² Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 15 de noviembre de 2000.

La aparición y el auge de la delincuencia organizada y la transnacionalización de las actividades criminales, favorecidas por el nuevo escenario socioeconómico, con actuaciones que superaban las barreras entre Estados aprovechando los cambios de soberanía y jurisdicción otorgaba a los delincuentes una serie de ventajas, las más destacadas eran:

- La elusión de las políticas de control de blanqueo de capitales que giraban en torno a la identificación y denuncia de ciertas operaciones.
- Las provocadas por las deficiencias de la regulación internacional, utilizando las posibilidades que ofrecían los países con sistemas de control más deficientes y débiles.
- Las deficiencias en materia de cooperación judicial internacional por la existencia de procedimientos penales no coincidentes en los Estados.
- Las diferencias en el tratamiento del secreto bancario por los distintos Estados, motivado por los intereses económicos en juego.
- La utilización de profesionales ajenos a la organización criminal para las actividades de constitución de sociedades y blanqueo del dinero.
- La falta de regulación legal, por parte de muchos países, de las nuevas tecnologías, comercio electrónico, banca por Internet, métodos utilizados actualmente para el blanqueo de capitales.
- Inexistencia de un registro central estatal de las cuentas existentes en las entidades financieras, además de la falta de interrelación informática entre los organismos encargados del blanqueo de los países afectados.
- Falta de formación especializada de los responsables de perseguir el blanqueo: inspectores de aduanas y de hacienda, jueces y otros funcionarios públicos.

La Resolución de la Asamblea General de la ONU de 9 de diciembre de 1998, acordó elaborar una convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional y el 17 de diciembre pidió al Comité Especial que prosiguiera su trabajo en los proyectos de convención y los protocolos conexos.

La Convención fue aprobada por la Asamblea General el 15 de diciembre de 2000 y llevada a la conferencia política que se celebró en Palermo del 12 al 15 de diciembre de 2000. Se halla vigente al haberse llegado al número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor.

La Convención se extiende a la regulación de:

- La participación en un grupo organizado.
- El lavado de dinero.
- La responsabilidad penal de las personas jurídicas.
- Las sanciones.
- El decomiso.
- La transparencia de las transacciones.
- El establecimiento de jurisdicción, y
- La extradición, la obligación de extraditar o enjuiciar, la extradición de los nacionales y el examen de los casos de extradición.

Dentro de las definiciones que recoge (art. 2), a destacar la de: "grupo delictivo organizado, que se entenderá por un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material".

Este mismo artículo recoge también las definiciones de blanqueo de dinero, trata de personas y obstrucción a la Justicia además de otras. Recoge igualmente el concepto de entrega vigilada, ya formulado en la Convención de Viena, que permite la entrada y salida de remesas ilícitas o sospechosas con el objetivo de investigar delitos e identificar a los responsables. La peculiaridad radica en la posibilidad de intervención de cualquier Estado que se crea con derecho a perseguir determinado delito, lo que es generador en algunos casos de problemas y situaciones ante posibles intromisiones no justificadas.

A los efectos de la Convención se considera el delito de carácter transnacional si:

- Se comete en más de un Estado.
- Se comete dentro de un solo Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado.
- Se comete dentro de un Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado,
- o se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

La Convención titula su artículo 6 “Penalización del blanqueo del producto del delito” y establece en su párrafo primero que cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

- la conversión o transferencia de bienes, a sabiendas de que estos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;
- la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o de legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;
- la adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;
- la participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

En el párrafo 2, dispone que para los fines de la aplicación o puesta en práctica del párrafo 1 de este artículo: “cada Estado parte velará por aplicar el párrafo 1 del presente artículo a la gama más amplia posible de delitos determinantes, cada Estado parte incluirá como delitos determinantes todos los delitos graves definidos en el artículo 2 de la presente Convención y los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 8 y 23 de la presente Convención. Los Estados parte cuya legislación establezca una lista de delitos determinantes incluirán entre éstos, como mínimo, una amplia gama de delitos relacionados con grupos delictivos organizados”.

La penalización del blanqueo que cubre el artículo 6 incorpora como delitos determinantes a los delitos graves definidos en el artículo 2 b) como un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave. Asimismo, la participación en un grupo delictivo organizado (art. 5), la

corrupción (art. 8) y la obstrucción de la justicia (art. 23) se constituyen en delitos determinantes, ampliando notablemente el universo de los delitos relacionados.

Por otra parte, el artículo 7 de la Convención de Palermo bajo el título “Medidas para combatir el blanqueo de dinero” desarrolla, con cierto detalle, todo un sistema: de la supervisión de las entidades financieras, de los requisitos sobre identificación de clientes, de las denuncias de transacciones sospechosas, de la cooperación e intercambio de información, del establecimiento de una unidad de inteligencia financiera, de la vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero efectivo, etc. e insta a los Estados parte a guiarse por las iniciativas de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero.

Por su parte, en 1997, la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, denominada ahora Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, estableció el **Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero** con el fin de dar cumplimiento a los mandatos de la ONU contra el blanqueo de dinero basados en las Convenciones de 1988 y de 2000. La Oficina es el centro de coordinación del sistema de la ONU para las cuestiones relacionadas con el blanqueo de dinero y el producto del delito. Proporciona asistencia técnica a los Estados para que desarrollen la infraestructura necesaria para combatir el blanqueo y puedan aplicar las disposiciones de los tratados relativas a esta cuestión.

La Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo. (BOE de 29 de abril 2010)

La tercera y cuarta directiva tenían como fecha de transposición el 15 de diciembre de 2007. El Estado español incumplió esta obligación por lo que fue condenado en dos ocasiones por el TJCE³. Esta Ley precisamente tiene como finalidad transponer dichas directivas aunque va más allá. Se refiere no solo al blanqueo de capitales, también abarca la financiación del terrorismo, aunque no agota esta materia ya que deja subsistente la Ley 12/2003 de 21 de mayo de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo.

³ El 24 de septiembre de 2009 (TJCE 2009,292) (asunto C-504/2008) y el 1 de octubre de 2009 (TJCE 2009 301) (asunto C-502/2008).

Hemos de destacar que no es una ley penal ni procesal, sino de carácter administrativo y establece un mejor encaje de esta materia con los artículos 301 a 304 del Código Penal.