

La financiación del terrorismo desde la perspectiva de las nuevas tecnologías. A propósito de la quinta Directiva de la UE de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

COVADONGA MALLADA FERNÁNDEZ

Profesora Ayudante Doctor
Universidad de Valladolid

RESUMEN

La amenaza terrorista ha cambiado el paradigma de la seguridad tanto nacional como internacional. No cabe duda que los ciudadanos se sienten hoy más inseguros que hace algunas décadas por la constante amenaza terrorista que cierne sobre todos, ya que la misma ha ido evolucionando de tal manera que hoy en día cualquier persona podría ser potencialmente víctima de un ataque terrorista. Por ello, tanto actores nacionales como internacionales deben unir sus esfuerzos para llevar a cabo una lucha unánime y eficaz contra esta lacra. En este artículo se analizarán los métodos que emplean los terroristas para poder mover sus fondos sin ser descubiertos por las autoridades, eludiendo de este modo la normativa preventiva de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y como las autoridades luchan contra ello.

Palabras clave: *financiación del terrorismo, nuevas tecnologías, prevención.*

ABSTRACT

The terrorist threat has changed the paradigm of national and international security. There is no doubt that citizens today feel more insecure than a few decades ago because of the constant terrorist threat and nowadays anyone could potentially be the victim of a terrorist attack. Therefore, both national and international actors must

unite their efforts to carry out a unanimous and effective fight against this threat. In this article, the methods used by terrorists to move their funds without being discovered by the authorities will be analyzed, avoiding in this way the preventive regulation of money laundering and financing of terrorism and how the authorities fight against it. In this article we will analyze the methods that the terrorists use to move their resources without being discovered by the authorities, thus circumventing the preventive legislation of money laundering and financing of terrorism.

Key words: *financing of terrorism, new technologies, prevention.*

SUMARIO: 1. Introducción.–2. Los cambios en la lucha contra la financiación del terrorismo desde el punto de vista de las nuevas tecnologías.–3. Los sistemas TIF o transferencias informales de fondos al exterior. 3.1. Otros sistemas TIF similares al *hawala*.–4. ¿Es eficaz la legislación actual contra la financiación del terrorismo? El *Money Laundering Reverse*.–5. Conclusiones.–6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La amenaza terrorista ha cambiado el paradigma de la seguridad tanto nacional como internacional. No cabe duda que los ciudadanos se sienten hoy más inseguros que hace algunas décadas por la constante amenaza terrorista que cierne sobre todos, ya que la misma ha ido evolucionando de tal manera que hoy en día cualquier persona podría ser potencialmente víctima de un ataque terrorista (1). Por ello, tanto actores nacionales como internacionales deben unir sus esfuerzos para llevar a cabo una lucha unánime y eficaz contra esta lacra.

El principal problema al que nos enfrentamos a la hora de realizar un estudio sobre el terrorismo y su financiación es la ausencia de un concepto uniforme y universalmente aceptado sobre terrorismo. A pesar de los intentos incansables tanto de los Estados como de los actores internacionales, ha sido imposible llegar a un consenso sobre el concepto de terrorismo, especialmente en dere-

(1) DE MOSTEYRÍN, L. M. F., & LÓPEZ, P. L. «Paradigmas y prevención del terrorismo: una aproximación al Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta» en *Política y Sociedad*, Vol. 54, N.º 3, 2017, pp. 801-823.

cho internacional, y, menos aún sobre la financiación de terrorismo. Aunque a priori se pueda pensar que esta cuestión es meramente teórica, los resultados del mismo no son baladí, ya que la falta de uniformidad en el concepto tiene implicaciones prácticas en la lucha contra el terrorismo y su financiación que estudiaremos en profundidad en las próximas páginas.

Aunque desde el punto de vista jurídico no hay consenso sobre el concepto de terrorismo y el concepto de financiación del terrorismo, sin embargo, desde el punto de vista de las ciencias sociales, podemos destacar que sí que hay un mínimo consenso sobre las características principales del terrorismo. Es decir, que aunque haya miles de definiciones sobre el terrorismo emanadas por la doctrina de las ciencias sociales, se ha llegado a un consenso sobre que es una «forma de lucha política que desarrollan entidades no estatales mediante el empleo de la violencia armada contra objetivos preferentemente civiles, a los que se ataca por su valor simbólico, con la finalidad de presionar a la sociedad y a sus autoridades para lograr su desistimiento ante las pretensiones de tales organizaciones» (2). Además, algunos autores han expuesto que otra característica relevante del mismo es su naturaleza cambiante, por lo cual, para tener éxito en esta lucha, los actores implicados en la misma deben adquirir métodos eficaces para luchar contra estas organizaciones terroristas (3). En resumen, las tres características fundamentales del terrorismo es que es una lucha política, que usa violencia para llevar a cabo sus cometidos, y, por último, su naturaleza cambiante.

En este artículo intentaremos llevar a cabo una aproximación general al estudio de la financiación del terrorismo *online*, haciendo referencia a los métodos de lucha contra la financiación del terrorismo dispuesta tanto en la normativa nacional como en la europea, y, por último, los problemas específicos que presenta el empleo de sistemas de préstamo informal ajenos al sistema de control de los movimientos de capitales, más comúnmente conocido como el *hawala*.

(2) BUESA BLANCO, M., «Financiación del terrorismo.» en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N.º 893, 2016, pp. 27-50.

(3) MALLADA FERNÁNDEZ, C., PÉREZ LÓPEZ, X. «Financiación del terrorismo online y blanqueo de capitales online: similitudes, divergencias y desafíos legislativos» en *Nuevas amenazas y desafíos permanentes. El Estado islámico en el escenario internacional y la regionalización de la seguridad en América Latina*. Ed. IUGM, Madrid, 2016, pp. 255-279.

2. LOS CAMBIOS EN LA LUCHA CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

La principal herramienta que tienen los Estados para poder luchar contra el terrorismo es bloquear las fuentes de financiación de los mismos. En este caso, podemos afirmar que los actores implicados en la lucha contra el terrorismo han dado pasos importantes en la adquisición y en la interiorización de este método de lucha, el bloqueo de sus fuentes de financiación. Es indudable que existe una conciencia clara en los legisladores nacionales, europeos e internacionales de la necesidad de controlar los flujos internacionales de capitales, para impedir la financiación de las actividades terroristas. Como prueba de esto, podemos destacar la gran cantidad de instrumentos internacionales que se han firmado en los últimos años para luchar contra el terrorismo y su financiación. Además, en estos instrumentos se constata la relación que hay entre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, por lo que los Estados han optado porque la lucha contra ambos sea una lucha conjunta (4).

El uso de las nuevas tecnologías ha determinado la aparición de una nueva forma de delincuencia especializada, la cibercriminalidad. Sin embargo, este nuevo tipo de delincuencia no se limita única y exclusivamente al uso y explotación de una ventaja tecnológica sino que se ha convertido en un nuevo tipo de delincuencia cuyos beneficios supera a los obtenidos por la delincuencia tradicional. De este modo, podemos cifrar los daños económicos directos a los consumi-

(4) Podemos mencionar el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999 (entrado en vigor en 2002), la Resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo de 1977 (modificado en 2003), el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo de 2005, el Convenio del Consejo de Europa relativo al Blanqueo, Seguimiento, Embargo y Decomiso de los Productos del Delito y a la Financiación del Terrorismo de 2005 (ratificado por España al final de 2009), la Decisión Marco del Consejo (2002/475/JAI) de 13 de junio de 2002 relativa a la Lucha contra el Terrorismo, la Directiva 2005/60/CE, de prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, o las IX Recomendaciones Especiales de la FATF sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de 2001 (modificadas en 2003 y en 2012).

dores en 113 millones de dólares al año (5) y los daños a la economía mundial entre 375 y 575 billones de dólares al año (6).

La lucha contra la ciberdelincuencia debe cambiar de paradigma, todo ello como resultado de las dificultades intrínsecas que plantea la persecución de la cibercriminalidad, ya que este tipo de delitos tiene como principal característica su instantaneidad. Por ello, las fuerzas de seguridad se encuentran en desventaja para poder perseguirlos, ya que deben cumplir fielmente las normas del ordenamiento jurídico para garantizar un proceso justo, lo cual, entra en colisión con este tipo de delincuencia que comete delitos en milésimas de segundos y, además, pueden hacerlos desde un ordenador que esté situado en la otra punta del mundo, por lo que se pueden plantar problemas de competencia entre las autoridades, problemas de intercambio de información, y, en definitiva, problemas a la hora de capturar a estos delincuentes. Es decir, Internet ha posibilitado que una organización criminal tenga presencia en diversos países, lo cual, hace que los delincuentes estén fuera del radio de acción jurisdiccional de las autoridades competentes (7).

Además, no debemos olvidarnos de que la ciberdelincuencia toma ventaja de los desfases legislativos, ya que el legislador va desarrollando y modificando las normas según la innovación y evolución de estas prácticas de los ciberdelincuentes. Por ello, la cibercriminalidad se aprovecha de estas «lagunas legislativas en el tiempo» para llevar a cabo sus fines delictivos. A pesar de la buena predisposición tanto de Europa como de los Estados Miembros para crear instrumentos y legislación de lucha contra este tipo de criminalidad, la lucha contra este tipo de delincuencia va un paso más atrás debido a su lentitud, y más aún, si nos referimos a las directivas que deben transponerse a los distintos ordenamientos jurídicos internos de los Estados Miembros de la Unión Europea, por ello, actualmente es una prioridad legislativa tanto en España como en Europa que están realizando grandes esfuer-

(5) Norton Cybercrime Report 2013, octubre 2013. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: http://www.symantec.com/about/news/resources/press_kits/detail.jsp?pkid=norton-report-2013.

(6) Center for Strategic and International Studies, «*Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime*», junio 2014: Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://www.mcafee.com/ca/resources/reports/rp-economic-impact-cybercrime2.pdf>.

(7) SANSÓ-RUBERT, D., «La internacionalización de la delincuencia organizada: Análisis del fenómeno» en *UNISCI Discussion Papers*, n.º 9, octubre 2005. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72532/UNISCI9Sanso.pdf>.

zos legislativos en agilizar la elaboración de normas para prevenir y punir este tipo de delincuencia y aplicarla sin dilaciones.

Por otro lado, el uso de las nuevas tecnologías también sirve a las organizaciones terroristas para mover los fondos económicos de sus organizaciones de un lugar a otro sin levantar sospechas de las autoridades. Así pues, cada vez es más frecuente que los grupos terroristas aprovechen la desmaterialización de sus activos financieros permitidas por el uso de estas nuevas tecnologías para mover y, lo más importante, para sustraer del alcance de las jurisdicciones nacionales sus medios de financiación. Los Estados están empezando a tomar conciencia de estos métodos de financiación del terrorismo desde hace bien poco.

Esta desmaterialización del producto del delito hace que se pierda la cercanía física inmediata del delincuente con respecto al producto económico de su actividad delictiva por lo que este riesgo de la delincuencia tradicional se pierde. De todos modos, aunque con esta desmaterialización del producto del delito se dificulte el rastreo del mismo, las Fuerzas de Seguridad deben centrarse en perseguir otros items del delito, ya que las acciones de los cibercriminales también son rastreables y esta desmaterialización del producto en algún punto se vuelve a materializar.

La recientemente aprobada quinta Directiva de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (Directiva de la UE 2018/843) (8) es ejemplo de todo ello donde por primera vez se califican a las monedas virtuales como uno de los principales instrumentos de riesgo en la financiación del terrorismo por lo cual se regula la utilización de las monedas virtuales para evitar su uso indebido con fines delictivos.

La Directiva, consciente de que las autoridades que luchan contra este tipo de delincuencia deben tener un papel determinante, apuesta por mejorar la capacidad de las mismas para rastrear a los terroristas a través de movimientos financieros. Así pues, el Preámbulo de la Directiva dispone que los recientes atentados terroristas *«han revelado la aparición de nuevas tendencias, especialmente en lo que se refiere a la manera en que se financian y ejecutan las operaciones de los grupos terroristas. Algunos servicios basados en tecnologías modernas están ganando popularidad como sistemas de financiación alternativos si bien permanecen fuera del ámbito de aplicación del*

(8) La Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

Derecho de la Unión o se benefician de exenciones de requisitos jurídicos que podrían haber dejado de estar justificadas. Para seguir el ritmo de evolución de estas tendencias, es preciso adoptar nuevas medidas destinadas a garantizar una mayor transparencia». De todos modos, «las medidas tomadas deben ser proporcionales a los riesgos». El entorno debe ser hostil «para los delincuentes que buscan refugio para sus finanzas a través de estructuras opacas» (9).

En segundo lugar, la Directiva dota de un papel decisivo a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF, SEPBLAC en España) (10), consciente de que son una parte crucial de la lucha contra el terrorismo y el uso de las TICS para llevar a cabo sus fines terroristas. En particular, la Directiva dispone lo siguiente: «*las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) nacionales deben poder obtener informaciones que les permitan asociar las direcciones de las monedas virtuales a la identidad del propietario de la moneda virtual*». Además, *las plataformas virtuales de intercambio de divisas en Internet también se encuentran dentro de este apartado de la directiva, por lo que, también deberán implementar medidas preventivas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo e informar de cualquier transacción sospechosa* (11).

En España, aún no se ha transpuesto la quinta directiva, pero sí que tenemos referencias en la Estrategia Nacional de Seguridad sobre la ciberdelincuencia, donde se expone que el terrorismo aprovecha las TIC para «obtener recursos». Y, que, además, la Administración debe usar las TICS para luchar contra este tipo de amenazas (12), y en la

(9) MARTOS, J. J., *Defraudación fiscal y nuevas tecnologías* (Monografía asociada al n.º 5 de la *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, Madrid, Thomson-Aranzadi), 2007.

(10) Sobre las UIF véase MALLADA FERNÁNDEZ, C., *Blanqueo de capitales y evasión fiscal*. Ed. Lex Nova, 2012.

(11) Como podemos observar, esta es una de las novedades más importantes de la Directiva, y por ello, se emplea un apartado individual en el informe.

(12) Estrategia de Seguridad Nacional 2017, p. 65. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>. Las amenazas en el espacio digital adquieren una dimensión global que va más allá de la tecnología. El ciberespacio es un escenario con características propias marcadas por su componente tecnológico, fácil accesibilidad, anonimidad, alta conexión y dinamismo. En los últimos tiempos, las acciones negativas en el ámbito de la Ciberseguridad han aumentado notablemente en número, alcance y sofisticación. Tales acciones adquieren creciente relevancia para España, un país altamente interconectado y que ocupa una posición de liderazgo en Europa en materia de implantación de redes digitales.

Desde un punto de vista tecnológico, ha de destacarse la transformación digital de la Administración. Este factor agudiza la dependencia de las tecnologías de la información, extiende la posible superficie de ataque y, en consecuencia, los beneficios potenciales derivados para los atacantes, en un entorno donde el derecho a la

Estrategia Nacional de Ciberseguridad se menciona conjuntamente en una de sus líneas de acción la lucha contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo en el ciberespacio (13).

En resumen, a pesar de que aún no se ha transpuesto la quinta Directiva de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, el legislador español ha empezado a tomar conciencia de la importancia de las nuevas tecnologías, ya sean usadas por los delincuentes para llevar a cabo sus actividades criminales, o, por las Fuerzas de Seguridad para perseguir este tipo de delincuencia.

protección de datos de carácter personal es un requisito esencial en la relación del ciudadano con la Administración por medios electrónicos.

(13) Estrategia de Ciberseguridad Nacional 2013, p. 35. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional>

Las TIC constituyen un medio, un fin o una combinación de ambos, utilizado tanto por las organizaciones terroristas como por las delictivas para lograr sus objetivos. A esto debe unirse la posibilidad, cada vez mayor, de utilizar el ciberespacio como un objetivo en sí mismo para la perpetración de ataques contra servicios esenciales o Infraestructuras Críticas. En ambos casos deben potenciarse los mecanismos de prevención, detección, reacción, análisis, recuperación, respuesta, investigación y coordinación en torno a estas formas de criminalidad.

Potenciar las capacidades para detectar, investigar y perseguir las actividades terroristas y delictivas en el ciberespacio, sobre la base de un marco jurídico y operativo eficaz.

Esta línea de acción se concentra en combatir el terrorismo y la delincuencia que actúan en el ciberespacio, en su doble vertiente de instrumento facilitador de sus actividades y de objeto directo de su acción. En este concepto se incluyen también las organizaciones que hacen uso de la tecnología para financiarse o lucrarse, posibilitando la comisión de delitos y el blanqueo de capitales.

En esta línea de acción, el Gobierno de España abordará las medidas correspondientes, entre ellas:

- Integrar en el marco legal español las soluciones a los problemas que surjan relacionados con la ciberseguridad para la determinación de los tipos penales y el trabajo de los departamentos competentes.
- Ampliar y mejorar las capacidades de los organismos con competencias en la investigación y persecución del ciberterrorismo y la ciberdelincuencia así como asegurar la coordinación de estas capacidades con las actividades en el campo de la ciberseguridad, a través del intercambio de información e inteligencia por los canales de comunicación adecuados.
- Fortalecer la cooperación policial internacional y fomentar la colaboración ciudadana, articulando los instrumentos de intercambio y transmisión de información de interés policial.
- Asegurar a los profesionales del Derecho el acceso a la información y a los recursos que les proporcionen el nivel necesario de conocimientos en el ámbito judicial para la mejor aplicación del marco legal y técnico asociado. En este sentido, es especialmente importante la cooperación con el Consejo General del Poder Judicial, la Abogacía del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía Coordinadora de la Criminalidad Informática y el Consejo General de la Abogacía Española.

3. LOS SISTEMAS TIF O TRANSFERENCIAS INFORMALES DE FONDOS AL EXTERIOR

Uno de los métodos más usados para poder mover el dinero de un lugar a otro sin levantar sospechas por las organizaciones terroristas son los sistemas TIF o transferencias informales de fondos al exterior. Estos sistemas son ajenos al control fiscal de la Administración (14) y se caracterizan porque (15) operan frecuentemente fuera de los sistemas financieros nacionales; No suele haber movimiento físico ni electrónico de los fondos; y, por último, la transferencia se suele anotar en libros que una vez realizada la operación se destruyen.

Al no existir ni registros, ni medidas de diligencia debida, ni se respeta el *know your customer*, suelen ser utilizados por redes terroristas para mover el dinero que utilizarán para sus actos criminales sin levantar sospechas, y, sin que pueda ser rastreado por las autoridades.

El GAFI distingue varias categorías de TIFs en función del tipo de negocio ante el que nos encontremos:

- *Compañías de franquicias multinacionales.*
- *Compañías de franquicias nacionales o con varios establecimientos.*
- *Signed shop-front premises.*
- *ARS descubiertos, sin otros negocios.*
- *ARS ocultos, sin otros negocios.*
- *ARS ocultos, sin establecimientos.*

La *hawala* es un sistema antiquísimo usado en Oriente Medio y en Asia Oriental desde hace cientos de años para mover dinero entre los distintos países (16). Su origen se remonta a la Ruta de la Seda, donde

(14) Lombardero Expósito los define como *aquellos sistemas de transmisión de fondos realizados al margen del sistema financiero regulado, basados en lazos étnicos o culturales, y sobre todo, en la confianza, en los cuales no se produce movimiento físico o telemático de los fondos y que escapan totalmente al control de la Administración tributaria* en LOMBARDEO EXPÓSITO, L. M., *Blanqueo de capitales: prevención y represión del fenómeno desde la perspectiva penal, mercantil, administrativa y tributaria*. Ed. Bosch, Barcelona, 2009, p. 65.

(15) Véase *Memoria Anual del SEPBLAC*, 2016 en <http://www.sepblac.es>, y LOMBARDEO EXPÓSITO, L. M., *El blanqueo de capitales, op. cit.*, pp. 64 y ss.

(16) Este sistema es muy parecido al de nuestra letra de cambio, la cual nació en la Italia medieval, donde los mercaderes debían hacer largos recorridos entre las ciudades donde se encontraban los principales mercados, por lo que para evitar los riesgos que suponía llevar el dinero en metálico con ellos, acudían al banquero de su ciudad, y le depositaban el dinero. Éste emitía una carta en la cual reconocía una deuda con su cliente, y ordenaba a un banquero de la ciudad de destino, su correspon-

los árabes utilizaban estos cheques para evitar ser asaltados. Su uso está documentado desde el siglo IX en los tiempos del califato abasida. En la actualidad se usa por millones de trabajadores inmigrantes para enviar dinero a sus familias. El FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) lo define como un sistema de envío de remesas informales que no requieren la verificación de la identidad de los transferentes ni la detección o reporte de aquellas transacciones que resulten sospechosas. La transferencia de dinero se realiza a través de una red no regulada en la cual no hay movimiento físico del dinero. La operación se realiza entre el *hawaladar* intermediario ordenante y el *hawaladar* intermediario receptor que recibe el dinero (17).

El sistema *hawala* está basado en la confianza entre los *hawaladar* intermediarios (intermediario ordenante e intermediario receptor). Hablamos de sumas destacables y debe haber confianza ciega de los clientes hacia los corresponsales y de estos entre sí. De ahí que subsista entre comunidades étnicas cerradas y con una gran población dispersa a lo largo del planeta. Sin embargo, no es patrimonio exclusivo de ellos, existiendo profesionales financieros occidentales que se han dedicado a este tipo de prácticas, ajenos a cualquier grupo étnico. Otra de sus características es que se trata de un sistema sencillo que no necesita grandes infraestructuras, ni sucursales, ni sistemas *Swift* para ser llevados a cabo, de ahí su enorme éxito. Es decir, el *hawala* es, más o menos, una compensación de saldos entre corresponsales internacionales. Las cifras rondan en torno a billones de dólares que se mueven por medio de este sistema informal y anónimo. En cualquier operación de *hawala* distinguiremos al menos cuatro contratantes: el transferente, que es la persona que entrega el dinero en efectivo que se va a transferir; el receptor, que es la persona que recibe en último caso el dinero; el *hawaladar* que recibe el dinero del transferente y lo envía a cambio de una comisión; y, por último, el *hawaladar* que recibe la orden de pago del otro intermediario y efectúa la orden de pago al receptor.

sal, que cuando le entregase esa carta, le diera al portador de la misma el dinero correspondiente.

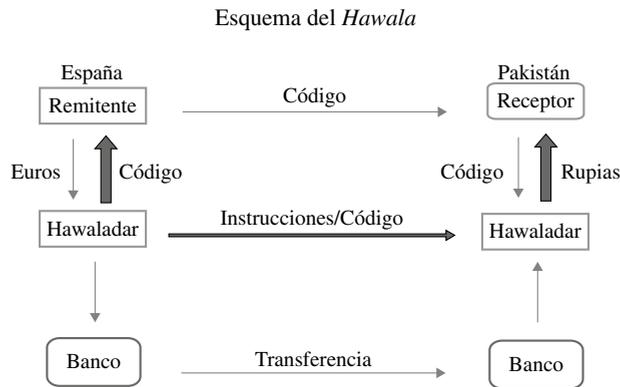
(17) FATF/OECD., *Best practices issued by the Middle East and North Africa Financial Action Task Force Concerning the Hawala*: Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://www.menafatf.org/images/UploadFiles/best%20practices%20on%20Hawala.pdf>.

Texto original: *an informal remittance system that does not require transferors identity verification, or detecting and reporting suspicious transactions. The transfer of money is carried out through unregulated network with no physical or electronic movement of money. The settlement takes place between the hawaladar (intermediary commander) and the other hawaladar (intermediary receiver) from whom the money is received.*

La operación *hawala* comienza con el contacto de la persona que quiere enviar dinero visitando la tienda del *hawaladar* intermediario, al cual le entrega en efectivo la cantidad que quiere enviar, pongamos por ejemplo a China, más una comisión y la dirección y los datos personales de la persona que lo va a recibir. El *hawaladar* le da al cliente un recibo como justificante de la operación, que en muchas ocasiones es un simple trozo de papel; después, contacta con otro *hawaladar* en el país del receptor del dinero, en este caso China, mediante fax o Internet enviándole un código o contraseña (puede ser una palabra, un apretón de manos o cualquier gesto) que también tiene el destinatario del dinero. Los datos personales de los clientes se guardan mientras se está realizando la operación, pero una vez concluida ésta se destruyen. Es una operación totalmente opaca para la Administración Tributaria. Ese dinero es una suma no declarada, en efectivo, que se quiere sacar del país, pero no puede hacerse legalmente, bien por motivos fiscales, porque no existe la libertad de circulación de capitales, o bien porque tiene un origen ilícito (puede proceder de un delito y quiere blanquearlo o simplemente quiere evitar el pago de tributos) o desea usarse para un fin ilícito (financiación del terrorismo). En realidad, no hay movimiento de dinero de un país a otro, ni físico, ni electrónico, ya que el *hawaladar* situado en el país del receptor también hará transferencias al país de origen para cuadrar las cuentas, y, en el caso de que se descompensen las cuentas harán, en última instancia, un envío físico de dinero, o transferencia bancaria para compensar las cuentas. Los intermediarios suelen operar muchas veces con dinero propio, ya que no siempre van a coincidir dos operaciones iguales en un lapso corto de tiempo, pero, sea como sea, al final las cuentas de los *hawaladar* tienen que cuadrar, para lo que es necesario que el sistema sea usado con habitualidad. Y, evidentemente, el sistema es usado por miles de personas por varias razones. En primer lugar, es un sistema usado por aquellos inmigrantes cuyos países de origen tienen unas instituciones financieras ineficientes y con altas comisiones, y, en segundo lugar, porque a los costes normales del sistema bancario hay que sumarle la imposición fiscal, además de las restricciones de movimientos al extranjero que poseen algunos países, lo que se une al hecho de que muchos de estos inmigrantes no pueden acceder a los sistemas normales de banca, por estar de forma ilegal en el país. Es decir, es usado por el menor costo, la eficiencia, la fiabilidad, la escasez de burocracia, la inexistencia de identificación y la evasión de impuestos (18).

(18) Secretaría General de Interpol, *The hawala alternative remittance system and its role in money laundering*: Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/hawala/>.

Y, ¿por qué se utiliza por las redes terroristas para financiar sus actividades? Pues, fundamentalmente por la ausencia de normativas preventivas del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: es decir, ausencia del *Know your customer* y de las medidas de diligencia debida que se establecen en el código de medidas de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo de cualquier entidad financiera. El problema de estas redes *hawala* es que llevan a cabo tantísimas transacciones legítimas entre los inmigrantes de los países de Asia Oriental y Oriente Medio, que es muy complicado descubrir cuáles están moviendo dinero de origen negro, o dinero de origen gris. Por otra parte, la mayoría de estos intermediarios, además de realizar estas transferencias de dinero en efectivo tienen otros negocios que usan como tapadera. Normalmente se dedican a la venta o alquiler de automóviles, tiendas de móviles, casas de cambio, compra y venta de oro, etc., lo cual entorpece aún más las investigaciones.



Fuente: elaboración propia

La normativa respecto al *hawala* es escasa, tanto en el derecho interno español como en el derecho internacional. En realidad sólo puede hablarse, con cierta propiedad, de la existencia de una Recomendación del GAFI sobre este sistema de intercambio, todo ello debido a la informalidad propia de este sistema. Además, a pesar de la reminiscencia histórica del *hawala*, la preocupación por el uso de este sistema para el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la financia-

ción del terrorismo, es relativamente reciente (19). Así, la primera convención que hace una referencia a los TIF es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000, aunque simplemente hace una referencia muy general en su artículo 7.1.a), al establecer las medidas para combatir el blanqueo de capitales. GAFI sí que ha prestado atención a este sistema de transferir dinero y así, en su Recomendación Especial VI del GAFI, de 20 de junio de 2003, hace una recomendación a los países para que tomen medidas respecto a estos sistemas de transmisión de dinero, así dispone que:

Los países deben tomar medidas para asegurar que las personas naturales o jurídicas, incluyendo a los agentes, que prestan un servicio para la transmisión de dinero o valor incluyendo la transmisión a través de un sistema o red informal de transferencia de dinero o valor reciban licencia o sean registrados y estén sujetos a todas las Recomendaciones del GAFI que se apliquen a los bancos y a las instituciones financieras no bancarias. Cada país debe asegurar que las personas o entidades legales que lleven a cabo este servicio ilícitamente estén sujetas a sanciones administrativas, civiles o penales.

En Derecho comunitario debemos destacar la Directiva (UE) 2015/2366, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE y las Directivas relativas a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, en la cual, dentro de las entidades financieras que deben cumplir con las medidas preventivas del blanqueo de capitales, la Directiva incluye las empresas de transferencia o envío de dinero, pero no tenemos ninguna referencia exclusiva a esos sistemas informales de transferencia del dinero.

No obstante, debemos destacar un Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionados con actividades transfronteri-

(19) PALICIO DÍAS-FAES, I., «El intercambio internacional de información financiera y la lucha contra la financiación del terrorismo: el acuerdo UE-EEUU sobre Swift» en *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), ISSN-e 1696-3466, N.º 49, pp. 1-7, 2010. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/67ec378041c58174a6dcb6a33d11d698/ARI49-2010_Palicio_intercambio_informacion_financiera_terrorismo_Swift.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=67ec378041c58174a6dcb6a33d11d698.

zas (20). En dicho informe se dispone que la Comisión detectó productos y servicios que son vulnerables de financiación de terrorismo pero que no están incluidos en la directiva de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Entre estos productos se encuentran las monedas virtuales, ya incluidas en la quinta directiva, y Hawala y otros proveedores similares de servicios de transferencias de valor no oficiales (21).

El problema derivado del uso del Hawala y los demás servicios de transferencias de valor no oficiales es que suelen considerarse como ilegales, puesto que normalmente no están registrados ni cumplen los requisitos de la segunda Directiva sobre servicios de pago (22). Por ello el informe termina aconsejando que deben realizarse *análisis adicionales sobre los riesgos que representan Hawala y los servicios de transferencias de valor informales: deben estudiarse en mayor medida la magnitud del problema y las posibles soluciones para la aplicación de la legislación. Se requiere la participación de las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación, especialmente Europol y Eurojust, junto con la de los supervisores, con el fin de adoptar medidas disuasorias contra posibles agentes no cooperantes y ayudar a los operadores que desean ofrecer servicios legítimos en un entorno que respete las normas aplicables* (23).

(20) Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionados con actividades transfronterizas visto en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-340-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>.

(21) *La Comisión ha detectado cuarenta productos o servicios que podrían ser vulnerables a riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior. Abarcan once sectores profesionales, entre ellos los definidos en la cuarta Directiva ant blanqueo y algunos no incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, pero que resultan pertinentes para la evaluación supranacional de riesgos. Los riesgos detectados están vinculados con el empleo de efectivo, las monedas virtuales, la microfinanciación colectiva, los seguros distintos del de vida y las organizaciones sin ánimo de lucro, así como con Hawala y otros proveedores similares de servicios de transferencias de valor no oficiales.*

(22) *Este problema se ve agravado por lo difícil que resulta detectar la existencia de Hawala o servicios similares: las transacciones suelen estar agrupadas, se compensan mediante la importación o exportación de bienes y tienen un rastro de información limitado. La reducción del riesgo también es un factor importante en este sentido, puesto que los clientes rechazados por proveedores de servicios financieros regulados recurren en ocasiones a este tipo de servicios ilegales.*

(23) EUROPOL, EC3. Internet Organised Crime Assessment (iOCTA), 2014-Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <https://www.europol.europa.eu/content/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta>.

En nuestro ordenamiento jurídico interno, las pocas previsiones que tenemos son las derivadas de la transposición de las directivas europeas a nuestro ordenamiento en materia de prevención del blanqueo de capitales (24). La red de *hawala* en España la forman alrededor de 200 paquistaníes y mueve los ahorros de unos 100.000 musulmanes, sirios, tunecinos, argelinos, turcos, indios y, sobre todo, paquistaníes que envían el dinero a sus familias situadas en diversas partes del mundo (25). Los *hawaladares* tienen oficinas ilegales en las ciudades donde está más arraigada la comunidad paquistaní: Barcelona, Tarragona, Lérida, Valencia, Madrid, Logroño, León, Jaén y Almería. La constante aparición del *hawala* como medio para financiar a *Al Qaeda* ha movilizó a los organismos e instituciones, pero, aunque entre un 25% y un 50% de las transacciones en Oriente Próximo son opacas, actualmente, no hay forma de perseguirlas dada su informalidad (26).

(24) Podemos destacar la ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención de blanqueo de capitales, dispone que hay libertad de movimientos y de transferencias con el exterior, pero deben ir siempre acompañados de una declaración que se hará al Banco de España (artículo 3.1), cosa que en las transferencias *hawala* no se cumple.

(25) Datos extraídos del periódico *El País*, IRUJO, J. M., «La ruta española del hawala», *El País*, 31 de octubre de 2005 en http://www.elpais.com/articulo/espana/ruta/espanola/hawala/elppresp/20051031elpepinac_1/Tes.

(26) En cuanto a la lucha contra la financiación del terrorismo, debemos destacar que la misma debe ser llevada a cabo por las Fuerzas de Seguridad tanto con medios tradicionales como con medios tecnológicos. En cuanto a los medios tradicionales que pueden ser llevados a cabo por las Fuerzas de Seguridad para luchar contra este tipo de delitos, tenemos la vigilancia física al menos del *hawaladar* de origen o la intercepción de sus comunicaciones telefónicas podrán ser eficaces ocasionalmente teniendo en cuenta el carácter informal y de confianza del sistema, mientras que los medios tradicionales de lucha contra la delincuencia económica pueden ser útiles para el seguimiento del reintegro de cuentas entre el *hawaladar* de origen y el *hawaladar* de destino, reintegro que se lleva a cabo en ocasiones dentro del sistema bancario convencional. En cuanto a los medios informáticos, la comunicación entre el *hawaladar* de origen y el *hawaladar* de destino se lleva a cabo normalmente mediante llamada telefónica o mediante medios de comunicación electrónicos: frecuentemente, mediante e-mails encriptados y por medio de canales opacos (tales como las redes alternativas de tipo TOR). Por ello, las Fuerzas de Seguridad deberán seguir la pista del flujo de los activos, prestando atención a los canales de comunicación electrónicos.

Llegados a este punto, podemos ver cómo el problema del uso de las TIC para luchar contra la financiación del terrorismo en España es la falta de medios. Así pues, el uso de las TIC para luchar contra la financiación del terrorismo en España, es realmente escasa.

Véase GÁLVEZ BRAVO, R., *Los modus operandi en las operaciones de blanqueo de capitales*. Ed. Bosch 2014, p. 209; GARCÍA NORIEGA, A., «Blanqueo y antiblan-

3.1 Otros sistemas TIF similares al *hawala*

En la actualidad, existen otros sistemas muy parecidos al *hawala*, como pueden ser los sistemas de vales, usados básicamente en Asia Oriental. Este sistema, muy parecido al *hawala*, se usa sobretodo en China y fue introducido por los colonialistas británicos en el S. XIX. Mediante el mismo se depositaba el salario del trabajador en una cuenta y este firmaba vales para la comida, ropa, etc., que posteriormente se liquidaban contra la citada cuenta, pero que podían negociarse. En la actualidad su funcionamiento es muy simple. El cliente se dirige a una agencia y entrega cierta cantidad de dinero, para que a su vez, se entregue a una persona o cuenta en el exterior. La agencia contacta con su agencia afiliada en el exterior para indicarle que entregue el dinero, con lo que la agencia de origen obtiene una comisión. Para que la persona que debe recibir los fondos los reciba efectivamente, debe presentar un objeto, (aunque esto pueda resultar chocante en nuestra cultura, e incluso algo ridículo, se entrega la mitad de una cerilla, de un ticket o similar) que encaja con la que tiene en su poder el agente que debe entregarlos. Con lo cual, todas aquellas personas que no desean que se conozca el origen del dinero (tráfico ilícito de estupefacientes, tráfico ilegal de armas, etc.) pueden utilizar este sistema sin tener que declarar el origen de los fondos (27).

También existe otro método, llamado Black Market Peso Exchange (BMPE).- Este método de transferencia es originario de América del Sur, y actualmente es utilizado en países tales como Venezuela, Colombia, Panamá o Estados Unidos. Suele estar relacionado con el tráfico de estupefacientes entre América del Norte y América del Sur. En primer lugar, un exportador de drogas las envía a Estados Unidos donde las vende en dólares. Estos dólares son adquiridos por intermediarios, con una comisión. Una vez que tienen los dólares en su poder, lo notifican a otros intermediarios en el lugar de origen del exportador de la droga, que deposita el importe de la droga, en moneda local, en las cuentas del exportador. Después, los intermediarios ubicados en Estados Unidos introducen los dólares obtenidos (con su comisión aparte) en el sistema financiero estadounidense, con lo cual consiguen su obje-

queo de capitales. Cómo se lava el dinero. Cómo se combate el lavado». Ed. Difusión. *Economist & Jurist* 2014, p. 31; MALLADA FERNÁNDEZ, C., y PÉREZ LÓPEZ, X. «Financiación del terrorismo online y blanqueo de capitales *online*: similitudes, divergencias y desafíos legislativos», *op. cit.*, p. 258.

(27) LOMBARDEO EXPÓSITO, L. M. *El blanqueo de capitales: prevención y represión del fenómeno desde la perspectiva penal, mercantil, administrativa y tributaria*, *op. cit.*, pp. 287-288.

tivo, por un lado, vender la droga y por otro blanquear los capitales procedentes de esa venta en el sistema financiero estadounidense.

4. ¿ES EFICAZ LA LEGISLACIÓN ACTUAL CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO? EL *MONEY LAUNDERING REVERSE*.

De las definiciones de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, podemos elucidar que el objetivo del blanqueo de capitales es darle una apariencia de legalidad a aquel dinero o bienes que proceden de actividades delictivas, es decir, el blanqueo de capitales consiste en que los fondos obtenidos a través de actividades ilegales aparecen como el resultado de las actividades legítimas y circulan con total apariencia de legalidad en el sistema financiero (28). En cambio, el objetivo de la financiación del terrorismo consiste en utilizar capitales que pueden tener una procedencia tanto legal como ilegal para realizar actos terroristas. Debido a esto, la financiación del terrorismo se ha conocido como la cara inversa del blanqueo de capitales «*money laundering reverse*» (29).

(28) Véase HAIGNER, S. D.; SCHNEIDER, F., and WAKOLBINGER, F., 2012. «Combating money laundering and the financing of terrorism: A survey» en *Economics of Security Working Paper 65*, Berlin: *Economics of Security*. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.404013.de/diw_econsec0065.pdf; HARDOUIN P., WEICHHARD, R., «Terrorist fund raising through criminal activities», *Journal of Money Laundering Control*, 9(3), pp. 303-308, 2006- Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1563503&show=abstract>; SCHNEIDER, F., and R. CARUSO., «The (Hidden) Financial Flows of Terrorist and Transnational Crime Organizations: A Literature Review and Some Preliminary Empirical Results» en *Economics of Security Working Paper 52*, Berlin: *Economics of Security*, 2011. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.386645.de/diw_econsec0052.pdf; SCHNEIDER, F., «Die Finanzströme von Organisierter Kriminalität und Terrorismus: Was wissen wir (nicht)? Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung», *DIW Berlin*, 78(4), pp. 73-87, 2009; SCHNEIDER, F., WINDISCHBAUER, U., «Money Laundering: Some Facts», *European Journal of Law and Economics*, 26(4), 2008, pp. 387-404. Página visitada el 12 diciembre de 2018 http://econpapers.repec.org/article/kapejlwec/v_3a26_3ay_3a2008_3ai_3a3_3ap_3a387-404.htm

(29) JOHNSON, J., «Is the global financial system AML/CFT prepared?», *Journal of Financial Crime*, 15(1), pp. 7-21, 2008. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1641902&show=abstract>; KOH, J. M., *Suppressing terrorist financing and money laundering*, Ed. Springer, Berlin, 2006; LEVI, M., y GILMORE, W., «Terrorist Finance,

Por tanto, debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿deben el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ser regulados conjuntamente? A pesar de ser conductas totalmente diferentes, utilizan los mismos métodos para llevar a cabo sus propósitos, por ello, aunque a priori pueden parecer diametralmente opuestos entre sí, comparten una gran cantidad de factores en común. El proceso de financiación del terrorismo funciona como el blanqueo de capitales, pero a la inversa. En otras palabras, se puede observar cómo la financiación del terrorismo comparte el *modus operandi* del blanqueo de capitales, pero a la inversa (30). Mientras que el proceso de blanqueo de capitales consiste en inyectar ilegalmente dinero en el sistema financiero para transformarlo en legal, en la financiación del terrorismo se invierte el proceso, esto es, nos encontramos ante fondos legales o ilegales que se utilizarán para actividades ilegales. Como resultado, en la financiación del terrorismo se vuelve más importante el ocultamiento sendero que el proceso para ocultarlo (31).

La diferencia entre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se encuentran en el propósito de ambos, pero esta diferencia de propósito no permite siempre que los mecanismos para prevenir y combatir el blanqueo de capitales sean igualmente eficaces para prevenir la financiación del terrorismo. De todos modos, en la práctica, el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo pueden a menudo aparecer entremezclados, su cercanía es irrefutable.

Pero un problema de este razonamiento es que cuando tenemos dinero procedente de fuentes ilegales para financiar actividades ilegales como el terrorismo, el blanqueo de capitales es innecesario e inefectivo para el control de estos casos. Este dinero nunca se introducirá en el sistema financiero y su detección es extremadamente complicada. En estos casos, el dinero se mantiene en la economía sumergida y si los terroristas necesitan moverlo, sus organizaciones utilizarán los métodos de transferencia informal del dinero paralelo al sistema financiero tradicional, cuyo objetivo es borrar la pista del mismo para que las autoridades no puedan seguir el rastro (el sis-

Money Laundering and the Rise and Rise of Mutual Evaluation: A New Paradigm for Crime Control», en *Financing Terrorism*, Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 87-115.

(30) CANO PAÑOS, M. A., «Los inicios de la lucha antiterrorista en Alemania» en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, 2008, p. 7. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://criminnet.ugr.es/recpc/10/recpc10-14.pdf>

(31) SHELLEY, L., *The Nexus between Terrorism and Organized Crime. Confronting Terrorism Financing*, Lanham, MD, University Press of America, 2005, pp. 29-33.

tema *hawala*). Por lo tanto, el dinero se queda en la economía sumergida y se moverá a través de redes informales de intercambio de dinero.

En resumen, aunque los métodos de lucha contra el blanqueo de capitales no siempre son eficaces para combatir la financiación del terrorismo, no obstante, con el fin de luchar contra este tipo de delincuencia, creemos que la cooperación entre las autoridades y los organismos encargados de monitorizar este tipo de delitos puede ser muy eficaz ya que pueden intercambiar información sobre los dos sentidos de los flujos financieros de este dinero (de legal a ilegal y viceversa).

Además, debemos tener en cuenta que las organizaciones terroristas en ocasiones no requieren grandes infraestructuras para llevar a cabo sus fines delictivos, ya que algunos ataques son realmente muy poco costosos desde el punto de vista económico y los recursos financieros necesarios para que estos grupos terroristas existan no son lo suficientemente importantes como para despertar las sospechas de las autoridades de control. Por lo tanto, los controles financieros no son un método realmente eficaz para la lucha contra la financiación del terrorismo. Necesitamos otros métodos para controlar y prevenir este delito, porque el dinero que utilizan para sus propósitos criminales es sólo un medio, no el fin del ataque terrorista.

Después del 11S se desarrollaron multitud de medidas para reducir la financiación del terrorismo, (es decir, para detectar las transacciones sospechosas y proceder a bloquearlas). Este tipo de medidas han sido principalmente preventivas e ineficaces porque las autoridades están luchando contra un fenómeno desconocido, con métodos que han sido creados para luchar contra otros delitos, tales como el blanqueo de capitales, que aunque sean similares, no son idénticos. Pero es un primer paso para luchar contra la financiación del terrorismo (32).

(32) CAMPÓN DOMINGUEZ J. A., «El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo como amenazas a la seguridad», *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, n.º 30, 2004, p. 120; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., «La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: una lucha desenfocada» en *Athena Paper*, Vol. 2, n.º 22, 2007. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <http://www.gees.org/documentos/Documen-02655.pdf>; PASSAS, N., y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., «La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: mitos y realidades», *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, 2, junio-noviembre, 2007 pp. 493-521. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPenalyCriminologia200715&dsID=financiacion_terrorismo.pdf; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*. Madrid. Ed. Tecnos, 2009.

5. CONCLUSIONES

El terrorismo y su financiación son un reto para las sociedades modernas. El terrorismo puede producir costos directos (los ataques terroristas) y costes indirectos, la reacción de los agentes económicos a la amenaza del terrorismo y el blanqueo de capitales (33).

Los gobiernos pueden crear instrumentos para perseguir la financiación de estos grupos terroristas. Debemos poner el punto de inicio de estas legislaciones en el 11S. Después de estos ataques terroristas se introdujeron diversas medidas para luchar contra el blanqueo de capitales, medidas que fueron extendidas para luchar también contra la financiación del terrorismo. Sin embargo, como ya hemos comentado en este trabajo, una simple analogía entre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es una comparación débil e imprecisa. El objetivo del blanqueo de capitales es dar apariencia de legitimidad al dinero. Contrariamente, los grupos terroristas pueden financiarse tanto por fuentes legítimas como por fuentes ilegítimas, pero siempre el uso de estos fondos estará destinado a un uso criminal. Por eso, algunos autores afirman que la financiación del terrorismo es el blanqueo de capitales «a la inversa».

¿Debe la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales estar regulados conjuntamente en las medidas preventivas? La financiación del terrorismo (y teniendo en cuenta el papel del blanqueo de capitales en este proceso) se debe combatir desde el punto de vista de la legislación preventiva, interrumpiendo los flujos de dinero. Esta política preventiva trata de hacer que cometer actos terroristas sea más difícil y caro y por lo tanto menos probable. El problema de estos métodos de prevención es que hoy en día hay grupos terroristas que sólo necesitan un pequeño presupuesto para sus fines delictivos. Este movimiento de los fondos puede ser más difícil de detectar por las autoridades encargadas de combatir el blanqueo de capitales. Por lo tanto, creemos que, con las legislaciones preventivas que existen hoy en día para perseguir tanto la financiación del terrorismo como el

(33) KRIEGER y MEIERRIEKS, «What causes terrorism?», en *D. Public Choice*, 147, 2001, pp. 20-21. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9601-12011>, pp. 20-21; ENDERS, W., y SANDLER, T. 2002. «Patterns of Transnational Terrorism, 1970-1999: Alternative Time-Series Estimates» en *International Studies Quarterly*, 46(2), 2002, pp. 145-165; ERTL, B., «Der Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung» en *Working Paper 4/2004*, Bundesministerium für Finanzen, Vienna, 2004 Página consultada el 12 de diciembre de 2018: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.404013.de/diw_econsec0065.pdf.

blanqueo de capitales, se debe añadir nueva legislación exclusiva para luchar contra la financiación del terrorismo, ya que este delito tiene peculiaridades propias que el blanqueo de capitales no tiene.

Por todo, creemos que las medidas preventivas son más eficaces que las medidas represivas para luchar contra este tipo de delitos y necesarias, pero como adelantábamos al principio de este artículo, las medidas legislativas son más lentas que las organizaciones delictivas, por ello, el legislador siempre va un paso más atrás que la delincuencia.

Internet ha abierto un nuevo campo de posibilidades para los ciberdelincuentes que han encontrado en la desmaterialización del producto del delito una manera de poder eludir la persecución de las autoridades. Esta desmaterialización hace que se pierda la cercanía física inmediata del delincuente con respecto al producto económico de su actividad delictiva por lo que se dificulta enormemente el rastreo de las ganancias del delito y de los ciberdelincuentes. De todos modos, creemos que para evitar este problema, las Fuerzas de Seguridad deben centrarse en perseguir otros ítems del delito, ya que la acciones de los cibercriminales, aunque dejan poco rastro, como hemos visto en este artículo, también son rastreables, y la transformación del producto del delito en algo casi invisible, en algún punto del proceso, se vuelve a materializar para poder ser usado por el delincuente.

La lucha contra la cibercriminalidad se ha convertido en una prioridad legislativa tanto en España como en Europa. Fruto de esta preocupación es la recientemente aprobada quinta Directiva de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (Directiva de la UE 2018/843) (34) donde por primera vez se califican a las monedas virtuales como uno de los principales instrumentos de riesgo en la financiación del terrorismo por lo cual se regula la utilización de las monedas virtuales para evitar su uso indebido con fines delictivos. De todos modos, a pesar de la buena predisposición tanto del legislador español como del europeo, aún queda mucho por legislar en materia de financiación del terrorismo. Un ejemplo de esto es el uso de los sistemas de transferencia informales del dinero (TIF), más comúnmente conocidos como *hawala* por las redes terroristas y organizaciones criminales, ya que quedan fuera del alcance de la directiva de prevención de blanqueo de capitales y financiación

(34) La Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

del terrorismo. No obstante, quizás una modificación necesaria de esta Directiva, sería incluir un reporte necesario a las UIF de todas aquellas personas físicas o jurídicas rechazadas por los proveedores de servicios financieros, ya que estos proveedores sí que están incluidos como sujetos obligados de la normativa preventiva de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo; y, las personas rechazadas por estos sujetos obligados, suelen acudir a este tipo de servicios ilegales relacionados con el *hawala* para poder realizar sus transacciones (35).

Por último y para finalizar, creemos que es necesaria una armonización del derecho penal en estas materias. Tal vez, en el futuro, podríamos avanzar hacia un Derecho penal europeo en el cual se tipificaran únicamente estos delitos para todos los Estados Miembros lo que permitiría una persecución conjunta más coherente y unificada.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BUESA BLANCO, M., «Financiación del terrorismo», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n.º 893, 2016.
- CAMPÓN DOMINGUEZ J. A., 2004. «El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo como amenazas a la seguridad», *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, ISSN 1136-4645, n.º 30, 2004.
- CANO PAÑOS, M. A., «Los inicios de la lucha antiterrorista en Alemania» en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, 2008.
- Center for Strategic and International studies, «Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime», junio 2014, <http://www.mcafee.com/ca/resources/reports/rp-economic-impact-cybercrime2.pdf>
- DE MOSTEYRÍN, L. M. F., & LÓPEZ, P. L. «Paradigmas y prevención del terrorismo: una aproximación al Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta», en *Política y Sociedad*, Vol. 54, n.º 3, 2017.
- ENDERS, W., y SANDLER, T. 2002. «Patterns of Transnational Terrorism, 1970-1999: Alternative Time-Series Estimates», en *International Studies Quarterly*, 46(2), 2002.
- ERTL, B., «Der Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung», en *Working Paper 4/2004*, Bundesministerium für Finanzen, Vienna,

(35) Aun así, esta no es la solución última debido a lo *difícil que resulta detectar la existencia de Hawala o servicios similares: las transacciones suelen estar agrupadas, se compensan mediante la importación o exportación de bienes y tienen un rastro de información limitado. La reducción del riesgo también es un factor importante en este sentido, puesto que los clientes son rechazados.*

Véase MALLADA FERNANDEZ, C., y PÉREZ LÓPEZ X., «Financiación del terrorismo online y blanqueo de capitales online: similitudes, divergencias y desafíos legislativo», *op. cit.*, p. 262.

- 2004: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.404013.de/diw_econsec0065.pdf.
- Estrategia de ciberseguridad nacional 2013: <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional>.
- Estrategia de seguridad nacional 2017: <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>.
- Europol, EC3 (2014). Internet Organised Crime Assessment (iOCTA): <https://www.europol.europa.eu/content/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta>.
- FATF/OECD (2010a) «FATF 40 recommendations, October 2003, incorporating all subsequent amendments until October 2004», Financial Action Task Force, Paris, www.fatf-gafi.org.
- FATF/OECD (2010b) «FATF IX Special recommendations on terrorist financing, October 2001, incorporating all subsequent amendments until February 2008», Financial Action Task Force, Paris, www.fatf-gafi.org.
- FATF/OECD., *Best practices issued by the Middle East and North Africa Financial Action Task Force Concerning the Hawala*: <http://www.mena-fatf.org/images/UploadFiles/best%20practices%20on%20Hawala.pdf>.
- GÁLVEZ BRAVO, R., *Los modus operandi en las operaciones de blanqueo de capitales*, Ed. Bosch, 2014.
- GARCÍA NORIEGA, A., *Blanqueo y antiblanqueo de capitales. Cómo se lava el dinero. Cómo se combate el lavado*. Ed. Difusión Economist & Jurist, 2014.
- GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., «La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: una lucha desenfocada» en *Athena Paper*, Vol. 2, n.º 22, 2007: <http://www.gees.org/documentos/Documen-02655.pdf>.
- HAIGNER, S. D.; SCHNEIDER, F., and WAKOLBINGER, F., 2012. «Combating money laundering and the financing of terrorism: A survey», en *Economics of Security Working Paper 65*, Berlin: *Economics of Security*: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.404013.de/diw_econsec0065.pdf.
- HARDOUIN P., y WEICHHARD, R., «Terrorist fund raising through criminal activities», *Journal of Money Laundering Control*, 9(3), 2006: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1563503&show=abstract>.
- HINOJOSA MARTINEZ, L. M., *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*. Madrid. Ed. Tecnos, 2009.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionados con actividades transfronterizas: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM>.
- IRUJO, J. M., «La ruta española del hawala», *El País*, 31 de octubre de 2005 en http://www.elpais.com/articulo/espana/ruta/espanola/hawala/elpporesp/20051031elpepinac_1/Tes.
- JOHNSON, J., «Is the global financial system AML/CFT prepared?», *Journal of Financial Crime*, 15(1), 2008: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1641902&show=Abstract>.
- KOH, J. M., *Suppressing terrorist financing and money laundering*, Ed. Springer, Berlin, 2006.

- KRIEGER y MEIERRIEKS, «What causes terrorism?», en *D. Public Choice*, 147, 2001.
- LEVI, M., y GILMORE, W., «Terrorist Finance, Money Laundering and the Rise and Rise of Mutual Evaluation: A New Paradigm for Crime Control», en *Financing Terrorism*, Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2002.
- LOMBARDEO EXPÓSITO, L. M. *Blanqueo de capitales: prevención y represión del fenómeno desde la perspectiva penal, mercantil, administrativa y tributaria*. Ed. Bosch, Barcelona, 2009.
- MALLADA FERNÁNDEZ, C., *Blanqueo de capitales y evasión fiscal*. Ed. Lex Nova, 2012.
- MALLADA FERNÁNDEZ, C., y PÉREZ LÓPEZ, X. «Financiación del terrorismo online y blanqueo de capitales online: similitudes, divergencias y desafíos legislativos» en *Nuevas amenazas y desafíos permanentes. El Estado islámico en el escenario internacional y la regionalización de la seguridad en América Latina*. Ed. IUGM, Madrid, 2016.
- MARTOS, J. J., *Defraudación fiscal y nuevas tecnologías* (Monografía asociada al n.º 5 de la *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, Madrid, Thomson-Aranzadi), 2007.
- Memoria anual del SEPBLAC 2016. Página consultada el 12 de diciembre de 2018: https://www.sepblac.es/es/publicaciones/memoria-de-actividades/memoria_2016/.
- PALICIO DÍAS-FAES, I., «El intercambio internacional de información financiera y la lucha contra la financiación del terrorismo: el acuerdo UE-EEUU sobre Swift», en *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), n.º 49, 2010: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/67ec378041c58174a6dcb6a33d11d698/ARI49-2010_Palicio_intercambio_informacion_financiera_terrorismo_Swift.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=67ec378041c58174a6dcb6a33d11d698.
- PASSAS, N., GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., «La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: mitos y realidades», *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, 2, junio-noviembre, 2007: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15&dsID=financiacion_terrorismo.pdf.
- SANSÓ-RUBERT, D., «La internacionalización de la delincuencia organizada: Análisis del fenómeno», en *UNISCI Discussion Papers*, n.º 9, Octubre, 2005: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72532/UNISCI-9Sanso.pdf>.
- SCHNEIDER, F., «Die Finanzströme von Organisierter Kriminalität und Terrorismus: Was wissen wir (nicht)? Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung», *DIW Berlin*, 78(4), 2009.
- SCHNEIDER, F., and R. CARUSO, «The (Hidden) Financial Flows of Terrorist and Transnational Crime Organizations: A Literature Review and Some Preliminary Empirical Results», en *Economics of Security Working Paper 52*, Berlin: Economics of Security, 2011: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.386645.de/diw_econsec0052.pdf.
- SCHNEIDER, F., y WINDISCHBAUER, U., «Money Laundering: Some Facts», *European Journal of Law and Economics*, 26(4), 2008: <http://econpapers>.

repec.org/article/kapejlwec/v_3a26_3ay_3a2008_3ai_3a3_3ap_3a387-404.htm.

Secretaría General de Interpol, The hawala alternative remittance system and its role in money laundering: <http://www.interpol.int/Public/Financial-Crime/MoneyLaundering/hawala/>.

SHELLEY, L., *The Nexus between Terrorism and Organized Crime. Confronting Terrorism Financing*, Lanham, MD, University Press of America, 2005.