

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY*

Pablo Galain Palermo

RESUMEN. El terrorismo y su financiación no son dos preocupaciones presentes en la sociedad y los administradores de la justicia en Uruguay. El legislador, por su parte, ha legislado sobre la materia por presiones de la comunidad internacional. En cuanto al fenómeno del terrorismo en sí mismo, no hay una definición aceptada internacionalmente. Existen problemas de definición del concepto que atañen a la política criminal, la sociología y la criminología, los cuales repercuten en la concreción del bien jurídico a tutelar por el derecho penal.

Palabras clave: terrorismo, financiación del terrorismo, concepto, bien jurídico, realidad, praxis.

ABSTRACT. Terrorism and the financing of terrorism are not current concerns in Uruguayan society and its administrators of justice. Legislation on the matter has been approved as a result of pressures from the international community. There is no internationally accepted definition of the phenomenon of terrorism itself. These difficulties in developing a definition are linked to criminal policy, sociology and criminology, and also affect the specification of the legal interest to be protected by criminal law.

Key words: terrorism, financing of terrorism, concept, legally protected interest, reality, practice.

ZUSAMMENFASSUNG. Der Terrorismus und seine Finanzierung sind Themen, die weder in der Gesellschaft noch vor den Gerichten Uruguays präsent sind. Aufgrund des Drucks der internationalen Gemeinschaft hat der Gesetzgeber allerdings

* Agradezco la colaboración de Sofía Lascano y Eduardo Sasson, miembros del Observatorio Latinoamericano en Política Criminal y Reformas Penales (OLAP), <<http://olap.fder.edu.uy/>>.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

neue gesetzliche Vorschriften verabschiedet. Was den Terrorismus an sich angeht, gibt es bislang keine international akzeptierte Definition. Bei der konzeptionellen Bestimmung gibt es in kriminalpolitischer, soziologischer und kriminologischer Hinsicht Schwierigkeiten, die sich auf die Konkretisierung des strafrechtlich zu schützenden Rechtsguts auswirken.

Schlagwörter: Terrorismus, Terrorismusfinanzierung, Konzept, Rechtsgut, Wirklichkeit, Praxis.

1. Introducción

1. La literatura especializada y la política criminal internacional apenas permiten comprender de qué hablamos cuando nos referimos al fenómeno del terrorismo. Este problema de definición conceptual se arrastra luego a los temas conexos, como la represión de su financiación y su relación con el lavado de dinero u otras formas de sustento económico para la preparación y realización de los actos criminales. Este trabajo se refiere a la relación del terrorismo con sus financistas según la normativa y la realidad del Uruguay. Para ello se parte de la hipótesis de que en Uruguay apenas existe conciencia general del problema real del terrorismo, fenómeno que se comprende como alejado y ajeno (internacional), por lo que el legislador se ha limitado a transpolar sin mayor estudio de adaptación (incluso normativa) las directivas y los compromisos internacionales asumidos por el gobierno. A la ausencia de conciencia del problema real que constituyen los financistas de grupos terroristas se suma un sistema económico-financiero que durante mucho tiempo ha sido complaciente con la recepción de capitales.¹ Esta subhipótesis no puede ser verificada en este trabajo porque ha sido de algún modo considerada en un trabajo anterior, al que me remito.²

2. Hay una pregunta que subyace al tema de la financiación: “¿De qué hablamos cuando nos referimos al fenómeno del terrorismo? En la ciudad de Lima, entre el 27 y el 29 de octubre de 2014, el Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional (GLEDPI) emitió una declaración sobre el fenómeno del terrorismo, con

¹ <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/290715/falta-muchisima-educacion-financiera-en-uruguay/?referer=titulares-de-la-jornada>>.

² Pablo Galain Palermo, “Lavado de activos en Uruguay: una visión criminológica”, en Kai Ambos, Dino Carlos Caro Coria y Ezequiel Malarino (coords.), *Lavado de activos y compliance. Perspectiva internacional y derecho comparado*, Lima: Jurista, 2015.

el objetivo de dar a conocer públicamente su opinión, pero también como elemento definidor del fenómeno que en esta publicación se pretende analizar.³ En la discusión grupal quedó en evidencia que cuando nos referimos a terrorismo nos enfrentamos a un tema que trasciende los aspectos jurídico-penales, y que abarca lo criminológico, lo sociológico e incluso lo político. La ausencia de una definición normativa internacional sobre terrorismo permite a los Estados nacionales “manipular” el concepto de tal forma que abarca tanto disímiles conductas (según el criterio judicial de gravedad del daño, finalidad perseguida y medios empleados) como actores (identificados políticamente según la lógica binaria amigo-enemigo). La gravedad es el elemento clave de la definición de terrorismo, pero con ella no basta para identificar una conducta como terrorista. Al tema de la definición y del bien jurídico penalmente tutelado me refero más adelante.

3. En Uruguay no existe la percepción social ni política de la posible realización de hechos de terrorismo a llevarse a cabo en territorio nacional.⁴ La justicia penal no cuenta con ninguna causa en curso sobre terrorismo, aunque sí existen juicios penales por el fenómeno de *terrorismo de Estado* que tuvo lugar durante la dictadura cívico-militar (1973-1984).⁵ Ni la historia reciente ni el presente nos presenta una necesidad (política, sociológica, criminológica) de legislar sobre un fenómeno que resulta ajeno a la realidad nacional. La coyuntura internacional más reciente, sin embargo, nos muestra hechos internacionales del *terrorismo islámico* o *político-religioso* en la región (caso AMIA en Argentina) que han rebrotado en los últimos meses con el asesinato de un fiscal argentino que investigaba esa causa penal. En el mundo el recrudecimiento de este tipo de terrorismo está derivando en una *guerra de civilizaciones*⁶ que puede repercutir tarde o temprano en Uruguay, pues uno de los enfrentamientos bélicos tiene lugar en el ciberespacio.⁷ Las señales de alerta hacia Uruguay son encendidas desde los Estados Unidos en los informes

³ <<http://www.kas.de/rspla/es/publications/39361/>>.

⁴ Sin embargo, el territorio nacional es utilizado, según la prensa, por servicios secretos de países vecinos para planificar y organizar actos terroristas en el extranjero. <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/296848/espas-argentinos-operan-en-punta-del-este-y-actuan-como-custodia-vip/?referer=titulares-de-la-jornada>>.

⁵ Pablo Galain Palermo, “The Prosecution of International Crimes in Uruguay”, *International Criminal Law Review*, vol. 10, n.º 4, 2010, pp. 601-618.

⁶ Samuel Huntington, “¿Choque de civilizaciones?”, <https://uam.es/personal_pdi/derecho/acampos/Huntington_ChoqueCivilizaciones.pdf>.

⁷ El presidente de Estados Unidos, Barack Obama, habla de una “batalla ideológica en la web” que se manifiesta en internet y en el uso de las redes sociales para medios de propaganda y reclutamiento de miembros por parte de los grupos terroristas en los países occidentales. Véase *The New York Times*, recogido por el diario *El País*, Montevideo, domingo 22.2.2015, E 1 y 2.

anuales del Departamento de Estado sobre la posible utilización del mercado financiero nacional por grupos criminales y para la financiación del terrorismo.⁸ Esto ha llevado a identificar en la misma política criminal al terrorismo con otras formas de criminalidad organizada (especialmente el narcotráfico, aunque no el tráfico de armas o de personas) y con el lavado de dinero (que parecería estar más asociado al narcotráfico que a la financiación del terrorismo).

4. Este trabajo analiza la financiación del terrorismo desde la óptica del derecho penal uruguayo. La praxis judicial no ofrece casos penales de financiación de terrorismo, aunque la realidad muestra que Uruguay es frecuentemente señalado como un país vinculado a operaciones de lavado de dinero, que según el orden internacional se relaciona directamente con la financiación del terrorismo. Teniendo en cuenta esta imposición de tipificación y la ausencia de jurisprudencia, el artículo se centra en la cuestión normativa y criminológica y en la política criminal relacionada con el terrorismo y con la financiación del terrorismo.

2. El cambio de paradigma político-criminal y criminológico

6. Cuando se trata de la represión de los tráficos transnacionales y del terrorismo, como dice Hans-Jörg Albrecht, estos fenómenos tienen que ser relacionados con las distintas formas de financiación porque aquellas conductas están estrechamente encadenadas a las “causas y condiciones bajo las cuales los fenómenos terroristas se desarrollan, se modifican, persisten y por fin, declinan”.⁹

En el caso del terrorismo la situación fáctica de la que se parte es distinta a la del delito de lavado o de la financiación del terrorismo, porque para quienes confeccionan la política criminal internacional el terrorista no es considerado un *enemigo* desde el punto de vista *normativo* (a quien se lo combate con un arsenal de guerra pero con quien en algún momento se podría volver a dialogar y confiar expectativas de comportamiento del

⁸ <http://www.elpais.com.uy/informacion/ee-uu-alerta-desembarco-mafia.html?utm_source=news-elpais&utm_medium=email&utm_term=EE.UU.%20alerta%20sobre%20desembarco%20de%20la%20mafia%20rusa%20en%20Uruguay&utm_content=20032015&utm_campaign=Resumen%20Matutino>.

⁹ Hans-Jörg Albrecht, “Terrorismo e investigación criminológica. Un inventario” (trad. Marteau), en *Criminalidad compleja. Terrorismo. Cybercriminalidad*, Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Subsecretaría de Política Criminal, y La Ley, 2004, pp. 3 s.

ciudadano, como sugiere Jakobs),¹⁰ sino que se lo considera un *enemigo* desde el punto de vista *moral*, como el delincuente natural del *positivismo italiano* o el salvaje del estado de naturaleza *hobbesiano*; esto es, el terrorista es apenas una fuente de peligro de la que nos tenemos que defender porque no comparte los códigos de conducta ciudadanos.

Hay quienes sostienen que contra el daño social cometido por el terrorista (injusto penal) el Estado no se contenta con el empleo de armas materiales como la pena del *decomiso* para compensar o retribuir ese injusto, sino que reacciona con un arsenal formal (un megainjusto) que desborda a la propia ley del talión y que legitima incluso el empleo de la tortura como arma de lucha.¹¹ Contra este enemigo solo se puede estar en guerra, una *guerra de civilizaciones* como lo pregonó George Bush luego de los ataques del 11.9.2001, donde hay “Estados” (por ejemplo, el Estado Islámico, conocido por su sigla en inglés, ISIS) que ya no tienen cabida en el siglo XXI, como pregona actualmente Barack Obama, tras las recientes ejecuciones extrajudiciales de periodistas norteamericanos por terroristas islámicos,¹² una nueva guerra de ejes o bloques en la que los Estados tienen que posicionarse.

Ahora bien, por un lado existe una equiparación terminológica entre *terrorista* y *enemigo*, al mismo tiempo que se produce otra equiparación terminológica entre los actos (y aportes) de financiación de los terroristas (enemigos) y las conductas tendientes a *lavar* activos provenientes de determinados delitos (entre ellos el terrorismo y la financiación del terrorismo), que no se condice con la aplicación práctica en Uruguay.¹³

¹⁰ Günter Jakobs, “Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen der Gegenwart”, en A. ESER, W. HASSEMER y B. BURKHARDT (eds.), *Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende-Rückbesinnung und Ausblick*, Múnich: Beck, 2000, p. 53.

¹¹ Peter-Alexis Albrecht, “Krieg gegen den Terror. Konsequenzen für ein rechtsstaatliches Strafrecht”, *ZStW*, n.º 117, 2005, p. 854. Sobre la prohibición del uso de la tortura, Michel Terestchenko, *O bom uso da tortura. Ou como as democracias justificam o injustificável*, São Paulo: Loyola, 2011.

¹² Meses antes el propio Obama había declarado que la guerra contra el terror, como cualquier otra guerra, tenía que tener un final: <http://www.usnews.com/news/articles/2013/05/23/obama-global-war-on-terror-is-over>; <http://time.com/2873297/boko-haram-iraq-bergdahl-war-terror/>. Tras las ejecuciones extrajudiciales de periodistas, la guerra continúa abierta y Obama analiza incluso la posibilidad del uso de la fuerza en Irak y Siria. <http://time.com/3313326/obama-boehner-isis/> (10.9.2014).

¹³ Como expuse en otro lugar, “se produce un conflicto en el orden internacional y el nacional en tanto la política criminal internacional de lucha contra enemigos (que termina abarcándolo todo y difuminando los límites entre un derecho de guerra y un derecho para tiempos de paz) exige que se trate como enemigos a determinados individuos que no son considerados tales por los Estados nacionales. Este enfrentamiento dialéctico se agrava cuando a nivel nacional a tales actores del mundo económico-financiero son considerados incluso ciudadanos respetables”. Pablo Galain Palermo, “Lavado de activos...”, o. cit., pp. 326 s.; Jakobs sostiene que ante los crímenes relacionados con el mundo económico el derecho penal no actúa según la lógica del derecho penal del enemigo, porque todavía no se

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

7. La *colonización* o *aculturación legal* conlleva una nueva forma de influencia y coacción de los países poderosos en los menos influyentes por medio del uso de la posición dominante en los organismos internacionales y supranacionales para crear aparentes necesidades de legislar sobre determinados temas o intereses que se declaran como *globales*,¹⁴ término que encuentra su símil a escala nacional en el mentado *interés general*. Esta colonización o aculturación legal se concreta por medio de la construcción de *paradigmas* —no verificados científicamente en cuanto a su poder real de dañar a las economías u órdenes sociales económicos— como *crimen organizado*, *finanzas criminales*, *narcoeconomía*, *volumen total de lavado de activos*, que son definidos de forma difusa y elástica con el objetivo de facilitar la adopción de instrumentos y medidas procesales (de investigación) flexibles e invasivas que permiten usar las mismas herramientas de política criminal que se utilizan para combatir fenómenos tan dispares como el *fraude fiscal*, la *corrupción*, la *lucha contra las drogas* o la *financiación del terrorismo*.¹⁵

La literatura, aun cuando es crítica, luego emplea indistintamente los conceptos (crimen organizado, terrorismo, financiación del terrorismo mediante el lavado de activos, narcotráfico, carteles de la droga, tráfico transnacionales, etc.) sin distinción criminológica, como si se tratara de fenómenos similares o que comparten un mismo código genético (criminal). En realidad lo único que comparten estos fenómenos es la política criminal y las herramientas con que se los combate, pues todos ellos son una encarnación del mal y pueden llegar a ser identificados como un *objetivo militar* (derecho de lucha o de guerra en tiempos de paz) a vencer por medio del derecho penal (para ciudadanos).

3. La lógica de guerra para la delimitación y el alcance del fenómeno de la financiación del terrorismo en el ordenamiento nacional

8. Se ha dicho que “la guerra contra el terrorismo es la primera industria de crecimiento político del nuevo milenio” y que, tras el ataque terrorista del 11.9.2001 contra

adapta a las reglas de la economía. Véase María Laura Böhm, “Políticas de seguridad y neoliberalismo”, en Armando Fernández Steinko (ed.), *Delincuencia, finanzas y globalización*, Madrid: CIS, 2013, p. 332.

¹⁴ Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988; Convención sobre Financiación del Terrorismo, de 1999; Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000.

¹⁵ Armando Fernández Steinko, *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*, Madrid: Catarata, 2008, p. 274.

ciudadanos, intereses y en suelo de los Estados Unidos, el gobierno de este país ha iniciado una “cruzada” para “liberar al mundo de los malvados”.¹⁶ Esta identificación del *terrorismo* con el *mal* contribuye aún más a diseminar el concepto de terrorismo y provocar mayor confusión en su definición. Esta lógica bélica solo es posible si se construye la imagen de un enemigo a quien culpar como causante del fenómeno que se tiene que combatir.

9. En cuanto a la principal organización mundial que nuclea las voluntades estatales, la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad determinó la obligación de congelar los bienes de los terroristas y prohibir a cualquier persona en cada país proveer ayuda financiera u otra asistencia material a los terroristas o sus sostenedores. Los países del G8 se han comprometido a tomar una gama de medidas orientadas a incautar los bienes de los terroristas. La OCDE ha creado el Financial Action Task Force para el control de la financiación de grupos terroristas y la Interpol ha puesto en marcha un grupo de trabajo dedicado al lavado de dinero y la financiación del terrorismo por medio del control de sistemas alternativos de remesas de los inmigrantes.¹⁷ En la región hay una exigencia de combate al terrorismo y de mayor cooperación policial y judicial. El tema se trató en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 7 de junio de 2005,¹⁸ en la que se reiteró el compromiso establecido en el párrafo 23 de la Declaración sobre la Seguridad en las Américas.¹⁹ Pero, a pesar de las exigencias internacionales, los Estados nacionales no tienen claro qué ni a quiénes hay que combatir.

10. En el ámbito internacional se exige cooperación y asistencia, pero no existe un crimen internacional de terrorismo competencia de la Corte Penal Internacional (CPI), así como tampoco hay una definición en derecho internacional humanitario (DIH), sino solamente actos terroristas prohibidos —por ejemplo, el artículo 13.2 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra protege a la población civil como objeto de ataque—. ²⁰

¹⁶ James Bovard, *Terrorismo y tiranía. Limitar la libertad, cercenar la justicia y alterar la paz ¿para liberar al mundo del mal?*, Buenos Aires: El Ateneo, 2004, p. 9.

¹⁷ Gema Sánchez Medero, “Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas”, *Política y Estrategia*, n.º 112, 2008, p. 71.

¹⁸ La extradición y la denegación de refugio a los terroristas: mecanismos de cooperación en la lucha contra el terrorismo.

¹⁹ Allí se decidió: “Exhortar asimismo a los Estados Miembros de acuerdo con la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a que impidan que cualquier persona que participe, en la planificación, preparación, financiación o comisión de actos terroristas y, cuando corresponda, en la tentativa de comisión de dichos delitos, encuentre refugio en su territorio”.

²⁰ “Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil”.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

11. En los tiempos que corren todo indica que el terrorismo no solo persigue fines políticos (que era el elemento característico) mediante la violencia, sino principalmente fines fundamentalistas religiosos, propios de una *guerra de civilizaciones*, esto es, con un objetivo más amplio que el cambio de un gobierno o una política de gobierno.²¹ Hoy se desarrolla una discusión semántica que pone de nuevo en el tapete la cuestión conceptual de lo que se entiende por terrorismo religioso y su delimitación con otras áreas, como pueden ser los derechos humanos y los derechos cívicos.

12. Hasta ahora hemos visto que la definición y la forma de prevención y represión del terrorismo vienen dadas por instancias internacionales; pero ¿qué sucede cuando es el Estado el que aplica la normativa terrorista a casos que no parecen encajar típicamente con el fenómeno descrito por la política criminal internacional? Las preguntas que surgen son: ¿Puede existir un modelo universal para la definición, prevención y represión del terrorismo? ¿Cuál es la política criminal adecuada para situaciones tan disimiles como el combate a los enemigos políticos, a los enemigos religiosos y a sus financistas? La complejidad de estos fenómenos nos lleva a preguntarnos de qué estamos hablando cuando nos referimos al *terrorismo* y de qué y quiénes hablamos cuando nos referimos a sus mecenas. ¿Cómo se pueden delimitar correctamente los conceptos para entender las formas de prevenir y reprimir actos terroristas y también las conductas dirigidas a financiarlos? Los problemas conceptuales se trasladan cuando se quiere vincular al terrorismo con su financiación por medio de la misma norma penal y del mismo arsenal punitivo. ¿Cuáles son los bienes jurídicos tutelados? ¿Qué se previene, qué se castiga, cómo se previene, cómo se castiga? Al final de cuentas, se trata de saber qué es lo que estamos previendo, para comprender qué es lo que estamos castigando. ¿Qué fenómeno queremos controlar, disminuir, erradicar?, ¿sobre qué personas queremos incidir y de qué forma?

²¹ Sobre el tema, Rolf Tophoven, "Fundamentalistisch begründeter Terrorismus: Osama bin Laden als neuer Typ des Terroristen", en Kai Hirschmann y Peter Gerhard (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000, pp. 181 ss. Andreas Armbrorst, "Radicalisation and de-radicalisation of social movements: The comeback of political Islam?", *Crime, Law and Social Change*, October 2014, vol. 62, n.º 3, pp. 235-255; ídem, "A Profile of Religious Fundamentalism and Terrorist Activism", *Defence Against Terrorism Review*, 2009, vol. 2, n.º 1, pp. 51-71.

4. El problema del concepto y del bien jurídico

13. El tratamiento jurídico del terrorismo, desde un punto de vista normativo, tiene que ser analizado dentro del marco de la política criminal que refiere y abarca a la criminalidad organizada y la criminalidad económica, situación que conduce a problemas de definición y conceptualización cuando las áreas y las fronteras se tornan porosas.²² El terrorismo es una forma de criminalidad organizada con una finalidad política, capaz de alterar la paz pública por los medios que emplea, que la hacen peligrosa (en sentido abstracto) y difícil de controlar (prevención). Esta clase de criminalidad tiene a su disposición importantes fuentes de financiación y diversos medios financieros que garantizan su existencia y la comisión de sus actos ilícitos. Según Muñoz Conde, es una forma de “criminalidad organizada económica”, si bien actúa motivada por una finalidad política.²³

El terrorismo plantea un reto al derecho, pues hay que delimitar claramente el terrorismo contra el Estado (por ejemplo, para cambiar un régimen político) del terrorismo de Estado (por ejemplo, para acallar una protesta social, un movimiento de liberación nacional, etc.). En el ámbito internacional, en un primer momento se persiguió el fenómeno sin una definición normativa, según una lógica de combate a fenómenos relacionados con aspectos políticos, lo que condujo a un concepto permanentemente politizado y en constante cambio.²⁴

El concepto de terrorismo proviene de siglos atrás y tuvo su origen en el Estado terrorista de la Francia del siglo xvii, que devino luego, a fines del siglo xix, en una extraña migración hacia las formas políticas de ataque contra los Estados.²⁵ Los secuestros de aviones por causas políticas durante el siglo xx y, en particular, los movimientos

²² Mark Zöller, “Verschwimmende Grenzen zwischen Terrorismus und Organisierter Kriminalität?”, Arndt Sinn y Mark Zöller (eds.), *Neujustierung des Strafrechts durch Terrorismus und Organisierte Kriminalität*, Colonia (Alemania): Müller, 2013, pp. 1 ss.

²³ Véanse constantemente estos elementos en el manual de parte especial de Francisco Muñoz Conde (*Derecho penal. Parte especial*, 11.ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 1996, p. 778).

²⁴ Sobre la politización del concepto, Zöller, o. cit., p. 2. Este autor refiere a los problemas relacionados con los movimientos de liberación nacional y su vinculación con el concepto de terrorismo, así como explica que en determinados conflictos, como el judío-palestino, es difícil determinar quiénes son los autores y quiénes las víctimas. *Ibidem*, p. 3.

²⁵ Naomi Norberg, “¿Una aproximación armonizada para combatir el terrorismo internacional? Un camino a seguir”, en M. Delmas-Marty, M. Pieth y U. Sieber (dirs.), *Los caminos de la armonización penal*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p. 265.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

terroristas de liberación nacional no fueron todavía motivo suficiente para la imposición internacional de la lucha global contra el terrorismo, pero sí lo fueron a fines de siglo para vincular el problema terrorista con su financiación devino y con el uso del sistema penal para el seguimiento de las rutas del dinero.²⁶

En 1999 la Asamblea General de la ONU aprobó el Convenio Internacional para Represión de la Financiación del Terrorismo. Según esta organización, tiene que ser considerado delito proveer o recolectar fondos (directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente) cuando se realiza a sabiendas del fin terrorista al que serán destinados (da igual si en todo o en parte) y siempre que se haga con la intención de que sean utilizados para tales actividades.²⁷ Los ataques terroristas del 11.9.2001 dispararon las alarmas sobre la financiación de actos terroristas²⁸ y la comunidad internacional le dio potestades al Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para que la “lucha contra el lavado de activos” incluya a la financiación del terrorismo.²⁹ La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU conmina a todos los Estados miembros a velar por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, la planificación, la preparación o la comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos; mientras que la resolución 2178 (2014) refuerza la preocupación por el recrudecimiento de la actividad terrorista y por la intensificación del llamamiento a cometer atentados en todas las regiones del mundo.³⁰ Al igual que sucede con el lavado de activos, el objetivo político criminal sigue siendo el de atacar los fondos ilícitos mediante su “congelación” y “decomiso”, pero también castigar —incluso— los actos preparatorios de cualquier actividad relacionada con el terrorismo, para cuya prueba se admiten medidas invasivas.

Ahora bien, para saber qué fondos se pueden atacar hay que saber primero qué es un acto terrorista. Acto terrorista es la conducta que, “destinada a causar la muerte o

²⁶ *Ibidem*, p. 270.

²⁷ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf. Una lista de todas las convenciones internacionales que han tratado el tema del terrorismo en: www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml.

²⁸ Hasta los ataques de Nueva York solo cuatro Estados habían ratificado la Convención, y fue a partir de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad, de 28.9.2001, que se determinó que las cláusulas de la Convención eran vinculantes y se estableció un Comité Antiterrorismo para controlar la implementación nacional de estas. Véase también el Reporte de la Asamblea General de la ONU de 27.4.2006 (A/60/825), *Uniting against Terrorism: Recommendations for a Global Counter-Terrorism Strategy*.

²⁹ El GAFI ha redactado nueve recomendaciones especiales sobre este tema, además de las conocidas 40 recomendaciones para el lavado de activos.

³⁰ <<http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3440.pdf>.

lesiones graves de un civil”, tiene como fin “aterrorizar o intimidar a la población civil o bien a obligar a un Estado a hacer un acto o dejar de hacerlo”.³¹ Según esta línea político criminal, el acto terrorista queda limitado a determinadas conductas de tal violencia y gravedad que potencialmente puedan poner en peligro la vida o la integridad física de las personas.³² Para un sector de la doctrina, sin embargo, el terrorismo no es más que un cúmulo de actividades desaprobadas y un término sin significado legal.³³ Entre ese conjunto de actividades hay que incluir a la financiación del terrorismo, porque en realidad se trata de criminalizar una “amenaza” internacional o externa que evidencia una lógica similar a la criminalización del lavado de activos originada en el narcotráfico, y el objetivo de combate no solo son las distintas manifestaciones del crimen organizado (lógica del castigo al delito de tráfico de drogas) sino también la existencia de los grupos que las realizan (lógica del castigo al delito de asociación ilícita).

14. En la doctrina penal internacional no existe consenso sobre aquello que se entiende por terrorismo, ni sobre la naturaleza nacional o internacional que habilite la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, ni sobre las áreas y conductas que este abarca. Al día de hoy contamos solo con definiciones nacionales de terrorismo, que no tienen por qué coincidir o contener todos los elementos identificados en el ámbito internacional.³⁴ La necesidad de una definición internacional proviene de que con mayor frecuencia los ataques terroristas abarcan intereses de varios Estados, que tienen que cooperar en su combate.³⁵ Uno de los puntos controvertidos es el contexto en el que se produce la comisión de actos terroristas —esto es, en tiempos de paz³⁶ o en tiempo de guerra—, en el que el terrorismo puede ser considerado un subtipo del crimen de guerra o de los crímenes contra la humanidad, o incluso un tipo especial similar al crimen internacional

³¹ Una lista de todas las convenciones internacionales que han tratado el tema del terrorismo puede encontrarse en <www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>.

³² No cualquier acto puede lograr este objetivo, sino los que sean potencialmente peligrosos y puedan provocar terror de forma general, como el apoderamiento de una aeronave, la amenaza de bomba o aquellos que obliguen a la toma de una decisión como la captura de rehenes para extorsionar a un Estado u organismo supranacional. Una lista de posibles conductas terroristas en los artículos 1 y 2 de la Framework Decision on Combating Terrorism, del Consejo de Europa (2004), <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002F0475>>.

³³ Norberg, o. cit., p. 272. Por estas razones, la CPI no tiene jurisdicción en materia de terrorismo. Sobre la relación entre terrorismo y derecho penal internacional, Kai Ambos, “Judicial Creativity at the Special Tribunal for Lebanon: Is There a Crime of Terrorism under International Law?”, *Leiden Journal of International Law*, n.º 24, 2011, pp. 655-675.

³⁴ Antonio Cassese, “The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law”, *JICJ*, n.º 4, 2006, pp. 933-958.

³⁵ Véase la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 13.6.2002.

³⁶ Cassese exige para tiempos de paz que los actos sean dirigidos contra civiles o cualquier persona que no toma parte de las hostilidades armadas. Cassese, o. cit., p. 957.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

per se,³⁷ categoría que todavía no ha adquirido en las convenciones y que la doctrina mayoritaria tampoco reconoce.³⁸

Este reconocimiento se ha producido judicialmente en una instancia (cuestión preliminar) del Tribunal Especial para el Líbano con relación a las Reglas de Procedimiento y Prueba (68.G), que consideró en una sentencia interlocutoria la naturaleza de crimen internacional para el terrorismo, de modo que la definición internacional tiene influencia en la definición del derecho penal libanés.³⁹ Además de estos aspectos materiales, la controversia implica cuál es la ley y cuál es el órgano con competencia para juzgar a los responsables.

Según Cassese, existen elementos comunes para una definición de terrorismo: a) debe tratarse de actos usualmente criminalizados en cualquier ordenamiento nacional, o la asistencia a la comisión de estos actos con independencia de que ellos hayan sido realizados en tiempos de paz; b) estos actos tienen que ser realizados con el objetivo de provocar un estado de terror en la población u obligar a un Estado o a una organización internacional a tomar algún tipo de acción, y finalmente c) estar política o ideológicamente motivados (no estar basados en fines privados o personales).⁴⁰

La identificación de estos elementos bases del terrorismo significa que existen elementos objetivos (criminalización de una conducta en el orden nacional, por ejemplo,

³⁷ Cassese propone que el terrorismo en tiempos de conflicto armado hoy entendido como una subcategoría de crimen de guerra pueda paulatinamente ser considerado "a discrete class of international crime" como resultado de la aplicación combinada de la ley humanitaria y las normas generales sobre terrorismo. Cassese, o. cit., p. 958. Sobre las diferencias y consecuencias entre los crímenes internacionales y los crímenes contenidos en los tratados internacionales, ver Kai Ambos y Anina Timmermann, "Terrorism and customary international law", en Ben Saul (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Cheltenham: Edward Elgar, 2014, pp. 2038.

³⁸ Siguiendo la decisión adoptada en *Tadić* de la Cámara de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional Ad Hoc para la antigua Yugoslavia, se deben exigir tres elementos para que un crimen adquiera naturaleza de internacional (*core crime*). Primero, la prohibición debe ser parte del derecho internacional; segundo, la conducta debe ser de especial gravedad como para afectar valores universales, y tercero, la responsabilidad individual criminal no debe depender de la tipificación nacional del delito. Ambos y Timmermann, o. cit., pp. 26 y 36, nota al pie 95. Según Ambos, no se cumple con el tercer elemento para que el terrorismo pueda ser considerado un crimen internacional; Ambos, "Creatividad judicial...", o. cit., pp. 165 ss.

³⁹ Críticamente, Ambos, "Creatividad judicial...", o. cit., pp. 143-173. Para este autor estamos ante un "delito transnacional especial" que se encuentra más próximo a los crímenes internacionales que a los delitos transnacionales "comunes" que dependen de un tratado internacional. *Ibidem*, pp. 166 s.

⁴⁰ "[...] terrorism consists of (i) acts normally criminalized under any national penal system, or assistance in the commission of such acts whenever they are performed in time of peace; those acts must be (ii) intended to provoke a state of terror in the population or to coerce a state or an international organization to take some sort of action, and finally (iii) are politically or ideologically motivated, i.e. are not based on the pursuit of private ends". Cassese, o. cit., p. 937.

homicidio, lesiones graves, secuestro, etc.; transnacionalidad del acto; víctimas despersonalizadas civiles o funcionarios públicos estatales o funcionarios internacionales), y elementos subjetivos (finalidad primera de coerción por medio del terror para lograr objetivos políticos, religiosos o ideológicos). El terrorismo se considera una “amenaza” que pone en serio peligro de lesión la paz y la seguridad y que lesiona las libertades básicas de una sociedad democrática en constante “*state of fear*”.⁴¹ Esta amenaza latente contra la paz y seguridad (nacional e internacional) diferencia ontológicamente la gravedad del terrorismo con relación a otros delitos transnacionales como el lavado de activos o el tráfico de drogas.

En cuanto a la financiación, cabe decir que ontológicamente se trata de una conducta legal o neutra que solo deviene criminal cuando está asociada al destinatario final (aspecto objetivo) y cuando se comparten de forma intencional los objetivos del grupo terrorista al que se financia (aspecto subjetivo). Estos delitos no siguen el criterio político-criminal general que no exige propósitos determinados dentro del dolo, en tanto el propósito no determina ni forma parte de la intención de realizar un tipo penal.

15. Desde la perspectiva de la sociología, según Waldmann, se entiende por terrorismo “los atentados violentos especialmente planificados desde la base contra un orden político. Ellos deben producir masiva inseguridad y terror al mismo tiempo que disposición para recoger simpatía y apoyo”.⁴² Laqueur lo define como “el empleo o amenaza de violencia preordenados a sembrar el pánico en una sociedad, debilitar o apoyar a los gobernantes o provocar un cambio político”.⁴³ Para Hoffmann, el elemento de definición del terrorismo es la violencia que causa terror y miedo para provocar un cambio político.⁴⁴ Otros autores incluyen, además del uso de la violencia y la fuerza, “amenazas sistemáticas y creíbles; motivaciones políticas; intención de provocar miedo e inseguridad; voluntad de cambiar las decisiones de los gobiernos; actuación de manera planeada, deliberada y organizada; manejo de tácticas y estrategias de combate; búsqueda de intimidación, extorsión, inducción o sumisión; consecución de publicidad

⁴¹ Ambos y Timmermann, o. cit., pp. 34 y 38.

⁴² Peter Waldmann, “Terrorismus als weltweites Phänomen: Eine Einführung”, en Kai HIRSCHMANN y Peter GERHARD (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000, p. 11 (la traducción me corresponde).

⁴³ Götz Neuneck, “Terrorismus und Massenvernichtungswaffen – eine neue Symbiose?”, en Kai Hirschmann y Peter Gerhard (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000, p. 149 (la traducción me corresponde).

⁴⁴ Bruce Hoffman, *Terrorismus - Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt*, Fráncfort: Fischer, 1999, pp. 56 ss.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

y reforzamiento del carácter simbólico de la nación; ataques a objetivos físicos no combatientes; búsqueda del efecto sorpresa a través de una planificación encubierta y de la identificación sistemática de las debilidades del enemigo y sus formas de defensa; intento de subyugación y humillación del enemigo”.⁴⁵

En realidad, muchos de estos elementos definidos por Merlo no son característicos del terrorismo sino que pueden ser compartidos por otras formas delictivas. Desde una perspectiva jurídico-penal, según Alex Schmidt, quien en la década del ochenta trabajó con más de cien definiciones de terrorismo, hay tres elementos fundamentales que lo definen como fenómeno punible: a) uso de la violencia, que tiene que cumplir con los elementos objetivos y subjetivos de determinados delitos del orden jurídico interno, como el homicidio, el secuestro, las lesiones graves, daños, detonación de explosivos (por ejemplo, § 308 del Código Penal alemán [CPA]), etc., b) intención de sembrar miedo y terror en la población, como medio para alcanzar otro fin, y c) intención final de provocar un cambio político e instaurar un régimen nuevo según sus ideas o acorde con su ideología, concepción política o religión.⁴⁶

16. En el plano conceptual todo indica que no solo son importantes el acto terrorista en sí mismo, sino los motivos del autor.⁴⁷ Estos actos tienen un componente mediático muy importante y pueden ser catalogados como “violencia simbólica”, en la que no importan tanto los efectos destructivos del acto, que según Hoffmann no son más que el medio por el que se comunica a la multitud una señal determinada, un mensaje, porque el terrorismo es principalmente una “estrategia de comunicación”.⁴⁸

¿Qué se protege cuando se prohíbe el terrorismo y su financiación? Si se tiene en cuenta que se amenaza con pena la financiación de un grupo con independencia de los actos terroristas, de modo similar a la prohibición de formar asociaciones criminales que se conforman con el objetivo de cometer delitos (artículo 150 CP, algunas de ellas de tal magnitud que podrían poner en peligro la existencia del propio Estado, de su orden político y la vida de los ciudadanos en ese Estado), entonces hay que admitir que se protege un bien jurídico inmaterial, como la paz pública o la seguridad pública de los ciudadanos, los que verían impedido el libre desarrollo de su personalidad en la comunidad. En

⁴⁵ Alfonso Merlo, *La evolución estructural de Al Qaeda. Ventajas operativas y desafíos para el contraterrorismo*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2008, p. 48.

⁴⁶ Alex Schmidt, *Political Terrorism: A Research Guide*, 1983, citado por por Zöller, o. cit., p. 4.

⁴⁷ Neuneck, o. cit., p. 150.

⁴⁸ Hoffman, o. cit., p. 12.

todo caso, es un bien jurídico pluriofensivo que protege en todos los casos la tranquilidad pública, el orden público para posibilitar la vida comunitaria.

Quienes defendemos una posición antropológica del bien jurídico⁴⁹ exigimos una relación funcional cuando menos mediata con los individuos. En ese sentido, se puede entender que este tipo de delitos que utilizan medios basados en la dispersión del miedo y el terror en la población para lograr fines políticos, ideológicos o religiosos ponen en peligro inmediato a la paz y la seguridad de todos los ciudadanos y de forma mediata restringen la libertad. La mediatez o inmediatez no constituye de todas formas el elemento base del tipo de delito al convertir el peligro abstracto en peligro concreto, pues la norma no exige como elemento objetivo del tipo que los actos terroristas tengan acontecimiento; basta con el elemento subjetivo de la financiación con el propósito compartido de los fines ideológicos. El peligro potencial de estas asociaciones o grupos criminales que utilizan el terror como medio de acción es de tal magnitud que se castiga la mera existencia del grupo y, aun antes de la configuración de la tentativa, se castigan los actos preparatorios.⁵⁰ El castigo a los miembros del grupo se realiza sin distinción entre autores y partícipes, todos como autores, en lo que significa el regreso triunfal del sistema unitario a la dogmática penal. Las distinciones solo son posibles según el grado de participación en los actos terroristas concretamente realizados.

En lo que refiere al sistema penal uruguayo, la doctrina entiende que no puede existir concurso entre el delito de la asociación criminal (artículo 150 CP) y los delitos concretos cometidos por aquella, como si estos subsumieran a aquel en un orden criminal lógico (*iter criminis*).⁵¹ En cuanto a la financiación del terrorismo, el injusto se concreta —desde lo objetivo— con la mera contribución económica, siempre que —desde lo subjetivo— se comparta la finalidad última del grupo terrorista.⁵²

⁴⁹ Pablo Galain Palermo, *La reparación a la víctima del daño del delito*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, pp. 57 ss.

⁵⁰ Según Langón “la asimilación de la conspiración a la asociación (ver art. 7 CP), o dicho de otra manera, castigar la conspiración bajo el rubro de asociación para delinquir, tiene una consecuencia fundamental en cuanto a que el delito de asociación solo podrá imputarse, en los casos en que no se hubiere consumado (o tentado) el delito objeto de la asociación, porque lo contrario sería tanto como castigar etapas anteriores a la consumación y la consumación misma, como sería el caso de castigar conjuntamente el homicidio consumado y su tentativa, por cuanto antes de mata el sujeto dio siempre inicio a la ejecución”. Miguel Langón, *Código Penal y leyes complementarias*, tomo II, Montevideo: Universidad de Montevideo, 2007, p. 128.

⁵¹ *Ibidem*, p. 129.

⁵² Para el caso alemán, recientemente, Ulrich Sieber y Benjamin Vogel, *Terrorismusfinanzierung. Prävention im Spannungsfeld von internationalen Vorgaben und nationalem Tatstrafrecht*, Berlín: MPI, 2015.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

17. Terrorismo es un acto contra un orden político al que puede pretender desestabilizar, si bien las organizaciones terroristas no son extremadamente poderosas como para ocupar militarmente y controlar política y administrativamente una parte del territorio de un Estado. Es más, en ocasiones son militarmente débiles y dotadas con pocos recursos.⁵³ Ellas operan en la ilegalidad y actúan en forma secreta, justamente para no ser descubiertas y quizá derrotadas por las fuerzas legales de seguridad.⁵⁴ La lógica y la estrategia terrorista se basan en el efecto de *shock* que logren sus acciones, para llamar la atención y que su mensaje llegue a la mayor cantidad de personas e instituciones posible.⁵⁵

El terrorismo no se puede definir por la crueldad o falta de humanidad de sus atentados. Las víctimas, aun cuando sean ejecutadas con sufrimiento y dolor, son apenas medios para la transmisión de un mensaje y para demostrar que quienes no se pliegan a sus fines o se pongan en su camino pueden sufrir similares consecuencias.⁵⁶ El terrorismo tiene una estrategia definida de comunicación que varía según el mensaje y el público al que va dirigida. Dentro del concepto tradicional de terrorismo tienen cabida ataques cercanos a la conocida *guerra de guerrillas*, pero también distintas formas de manifestación de la criminalidad organizada (violencia espontánea, violencia organizada, etc.).

18. Algunos autores definen al terrorismo a partir de la comparación con la “guerra convencional” como si se tratara de una “*low intensity war*” o una forma de “guerrilla”.⁵⁷ Las diferencias ontológicas con la guerra se encuentran en la menor intensidad de los ataques, el número de víctimas, la naturaleza nacional o interna del conflicto, etc., es decir, por la menor intensidad de los ataques y el alcance regional de sus objetivos. Sin embargo, hoy en día algunos ataques terroristas pueden llegar a causar grandes estragos y cometerse mediante armas químicas o de gran poder de destrucción,⁵⁸ así como también

⁵³ Neuneck, o. cit., p. 150.

⁵⁴ Waldmann, p. 12.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 13. Estos elementos de definición conceptual son válidos para el terrorismo político, pero no pueden hacerse extensivos al terrorismo religioso. Las recientes ejecuciones del Estado Islámico contradicen parcialmente esta idea, pues a algunas de sus víctimas las han decapitado rápidamente, pero a otras las han quemado y dejado consumir hasta la muerte de un modo circense y recordatorio de la quema de brujas de la inquisición en la Edad Media.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁵⁸ Bruce Hoffman, “New Forms of Terrorism and The Threat of Terrorist Use of Chemical, Biological, Nuclear and Radiological Weapons”, en Kai Hirschmann y Peter Gerhard (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000, pp. 37 ss. Si bien algunos grupos terroristas pueden tener acceso a armas de gran poder de destrucción, ellos todavía prefieren el uso de armas tradicionales, con poder de destrucción limitado. La excepción ha sido el ataque de Tokio mediante el uso de armas químicas. *Ibidem*, p. 42.

abarcar conflictos regionales que obligarían a una ampliación del concepto.⁵⁹ Los ataques terroristas hoy pueden estar justificados como meros actos de retaliación y revancha o mediante una justificación religiosa, y sus objetivos pueden ir más allá de los mensajes destinados a cambiar un orden político determinado por medio del terror, la inseguridad y el miedo masivos, y así obligar a una ampliación del concepto de terrorismo que se ha construido para explicar al terrorismo político.

19. La literatura discute si existe un “terrorismo posmoderno” que se pueda caracterizar y describir por la modalidad de empleo de la violencia. Este concepto incluiría los ataques cometidos por algunas sectas de fanáticos y situaciones en las que se puede incluir a algunos Estados que albergan en su seno a organizaciones terroristas.⁶⁰ Los ataques terroristas generalmente han tenido quien se los adjudique, pero hoy en día existe una tendencia a la anonimidad que multiplica el peligro que rodea al fenómeno⁶¹ y puede justificar ampliaciones en su prevención y represión.⁶² Incluso existen formas grises en las que se mezclan grupos terroristas con grupos de criminalidad organizada, como ha sucedido en la Federación Rusa⁶³ o con la Libia de Gaddafi,⁶⁴ con potencial para expandir los ataques a escala regional. Hay quienes se refieren a una “*organisierter Terroristischen Kriminalität*” como nuevo concepto criminológico, el cual, sin embargo, no puede ser aceptado por el derecho penal,⁶⁵ que parte de la base de una clara delimitación conceptual como presupuesto para una investigación y una condena.

Lo cierto es que el *fenómeno terrorista* está compuesto por distintos actores, algunos como integrantes directos de los grupos criminales —figura que los asemeja a las formas de delitos asociativos, como la asociación para delinquir que conoce el sistema penal uruguayo (artículo 150)— y otros que interactúan con ellos mediante la comisión de actos criminales concretos o mediante la mera financiación que permite la subsistencia del grupo en sí mismo y la realización de los ataques terroristas. Entre unos y otros existen

⁵⁹ Klaus Lange, “Terrorismus als Folge regionaler Konflikte: Einige Hypothesen zur Frage eines erweiterten Terrorismusbegriffes”, en Kai HIRSCHMANN y Peter GERHARD (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000, pp. 59 ss.

⁶⁰ Neuneck, o. cit.

⁶¹ Hoffman, “New Forms...”, o. cit., p. 38.

⁶² Pablo Galain Palermo, “Recensión”, en Patricio Sabadini, *De entropías y enemigos. Un ensayo sobre derivas hobbesianas, modernidad y discursos de la exclusión*, Resistencia: ConTexto, 2014, pp. 403-406.

⁶³ Lange, o. cit., p. 66. El Departamento de Estado de los Estados Unidos viene advirtiendo a Uruguay de posibles intervenciones de la mafia rusa que ya opera en Brasil.

⁶⁴ Zöllner, o. cit., p. 9.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 8.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

diferencias sustanciales que guardan relación con los aspectos subjetivos que motivan su participación y los fines que persiguen mediante sus conductas. El miembro del crimen organizado persigue un objetivo netamente económico, mientras que para el terrorista (y el financista del terrorismo) los bienes o activos son tan solo un medio para la consecución de fines ideológicos.⁶⁶ Allí reside la diferencia típica esencial entre las distintas figuras penales.

En el caso del financista, si hacemos un parangón con el artículo 152 CP que plantea una excepción a las normas de la participación criminal para abarcar el caso de aquellos que brindan “cualquier asistencia que se preste a la asociación susceptible de favorecer su acción o su mantenimiento o su impunidad”, se puede decir que el financista no debe ser miembro del grupo terrorista sino tan solo contribuir financieramente a la existencia de aquella “asociación criminal”. Un delito de este tipo solo puede ser aplicado cuando el que “asiste” no es miembro del grupo criminal ni ha tomado parte en ninguna de las acciones concretas del grupo, aunque deba compartir *ab initio* el dolo que abarca los objetivos y fines del grupo criminal.

Para el derecho penal estas áreas de actuación y las finalidades de cada partícipe tienen que estar claramente delimitadas al momento de los reproches individuales. ¿Qué sucedería con la financiación de un grupo terrorista que no estuviera activo? En casos como este, en mi opinión, debería exigirse que la financiación permita o al menos facilite la realización de actos terroristas para que podamos hablar de una figura de peligro concreto y no de un mero peligro potencial y abstracto, alejado de la concreción en un resultado. Sin embargo, el artículo 16 de la ley 18494 exige el castigo del financista con independencia de la comisión de los actos terroristas. La lógica detrás del castigo es la mera contribución a la existencia del grupo terrorista, con total independencia de la peligrosidad potencial o concreta.

20. Todos los elementos que se han mencionado deberían darse mancomunadamente para que se pueda hablar de delitos terroristas. En este sentido, en mi opinión, aunque se comparta el fin último (político, ideológico, religioso) del grupo terrorista, no basta con que se colabore de algún modo con conductas que podrían ser socialmente adecuadas o insignificantes desde el punto de vista de la afectación al bien jurídico tutelado, si no se comparten los medios violentos que deben ser utilizados para alcanzar el fin último. En otras palabras, aunque fuera a dolo eventual, los colaboradores y los

⁶⁶ *Ibidem*, p. 11.

financistas deben compartir los fines y los medios utilizados para alcanzarlos.⁶⁷ Los grupos terroristas pueden ser financiados a través de delitos cometidos por el propio grupo o a través de actividades legales (por ejemplo, donaciones).⁶⁸ La financiación del terrorismo como figura autónoma criminaliza la acción de favorecimiento de la existencia del grupo criminal por medios económicos y es totalmente independiente de la comisión de actos terroristas concretos.

5. La situación normativa y su aplicación en Uruguay

21. Como la mayoría de las legislaciones que han tratado el fenómeno del terrorismo, la uruguaya también se basa en la idea de un *derecho penal de excepción*, que parte de la mutación de los criterios materiales en la consideración de la legalidad penal.⁶⁹ Tal como sucede con el lavado de activos, la política criminal del Uruguay ha ingresado en la lucha contra el crimen organizado, las actividades terroristas y la prevención de su financiación por la vía legislativa⁷⁰ y reglamentaria.⁷¹ Siguiendo un orden cronológico en materia legislativa, el Parlamento nacional ha sancionado desde 1998 hasta la fecha las siguientes normas para la prevención del terrorismo y la lucha contra su financiamiento: ley 17016, de 28.10.1998; ley 17060, de 8.1.1999;⁷² ley 17343, de 1.6.2001;⁷³

⁶⁷ El Tribunal Supremo español ha determinado que aquello que permite incriminar terrorismo “no es su teórica finalidad política tomada aisladamente, sino la actividad violenta que los terroristas diseñan y ejecutan para alcanzar sus objetivos y el efecto social que el mismo produce, dirigido a torcer los mecanismos de la actividad política”. STS 29.11.1997 (RJ 8535), Patricia Faraldo, *Asociaciones ilícitas y organizaciones criminales en el Código Penal español*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, p. 291.

⁶⁸ Sánchez Medero, o. cit., pp. 55 ss.

⁶⁹ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid: Trotta, 1998, pp. 702, 820 ss. Juan Bustos Ramírez, “Inseguridad y lucha contra el terrorismo”, en Mario G. Losano y Francisco Muñoz Conde (comps.), *El derecho ante la globalización y el terrorismo*, Montevideo: Fundación Alexander von Humboldt, 2003, p. 407.

⁷⁰ <<http://www.parlamento.gub.uy> (Parlamento Nacional)>.

⁷¹ <<http://www.bcu.gub.uy> (Banco Central del Uruguay)>.

⁷² Esta ley, en su artículo 30, tipifica el delito de *blanqueo de dinero*.

⁷³ Esta ley establecía que los delitos tipificados en el artículo 5 de la ley 17016 se aplicarían también cuando el objeto material “sean los bienes, productos o instrumentos provenientes de delitos tipificados por nuestra legislación vinculados a las siguientes actividades: terrorismo; contrabando superior a U\$S 20.000 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América); tráfico ilícito de armas, explosivos, municiones o material destinado a su producción; tráfico ilícito de órganos, tejidos y medicamentos; tráfico ilícito de hombres, mujeres o niños; extorsión; secuestro; proxenetismo; tráfico ilícito de sustancias nucleares; tráfico ilícito de obras de arte, animales o materiales tóxicos”.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

ley 17410, de 6.11.2001;⁷⁴ ley 17704, de 4.11.2003;⁷⁵ ley 17835, de 29.11.2004;⁷⁶ ley 18070, de 20.12.2006,⁷⁷ y ley 18494, de 11.6.2009.⁷⁸

La última ley, en el artículo 1,⁷⁹ tipificó como terroristas a “los delitos que se ejecutaren con la *finalidad* de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo mediante la utilización de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para aterrorizar a la población, poniendo en peligro la vida, la integridad física, la libertad o la seguridad de un número indeterminado de personas. La conspiración y los actos preparatorios se castigarán con la tercera parte de la pena que correspondería por el delito consumado”. En el artículo 2 permite la congelación de fondos como medida cautelar que posibilite un futuro decomiso cuando estos bienes y productos y/o sus ingresos y beneficios estén relacionados con los delitos de terrorismo, lavado de dinero y financiación del terrorismo.

22. Por su parte, el *financiamiento del terrorismo* se encuentra tipificado en el artículo 16 de la ley 18494, donde se establece: “[...] quien organizare o, por el medio que fuere, directa o indirectamente proveyere o recolectare fondos para financiar una organización terrorista o a un miembro de ésta o a un terrorista individual, con la intención que se utilicen, o a sabiendas que serán utilizados, en todo o en parte, en las actividades delictivas descritas en el artículo 14 de la presente ley, independientemente de su acaecimiento y aun cuando ellas no se desplegaran en el territorio nacional”. Este delito tiene una pena prevista de tres a dieciocho años. La ley 17835 fue la que unificó ambos

⁷⁴ Por medio de esta ley el Uruguay ratifica el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, suscrito en Nueva York el 23.11.1997. En el artículo 2 del Convenio se establece como delito terrorista: “1. [...] quien ilícita e intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura: a) con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, o b) con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico”.

⁷⁵ Por intermedio de esta ley se aprobó el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado el 9.12.1999 en la ciudad de Nueva York, en oportunidad de celebrarse el 54.º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁷⁶ Posteriormente y como consecuencia de la resolución 1373, del año 2001, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre prevención y represión de la financiación de actos de terrorismo, el Uruguay sancionó la presente ley, que regula el sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo.

⁷⁷ Por intermedio de esta ley se implementa a nivel nacional la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, celebrada en Barbados el 3.6.2002.

⁷⁸ Ley de Control y Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo.

⁷⁹ Este artículo modificó el artículo 14 de la ley 17835.

fenómenos porque tenía como meta fortalecer y mejorar el sistema de prevención y control del lavado de activos y la financiación para el terrorismo, según los compromisos internacionales asumidos por Uruguay.

Lo más destacado de las leyes sobre el tema, desde el punto de vista de la legalidad, es que establecieron una definición de “delitos de naturaleza terrorista” y tipificaron el delito de financiación del terrorismo, con lo que abarcaron las efectivas contribuciones de participación y colaboración con las actividades terroristas y las contribuciones financieras de quienes no participan directamente de los actos terroristas pero sí comparten las finalidades del grupo. Sin embargo, la redacción legal es poco afortunada y presenta diversos problemas de comprensión y de aplicación del fenómeno del terrorismo y de su financiación,⁸⁰ entre ellos, la elevada punición que se establece en abstracto (artículo 15).

Se ha dicho que la definición de terrorismo parece confundir el concepto de finalidad con el de medio y el de propósito con el de finalidad.⁸¹ En su parte objetiva, el artículo hace referencia a la finalidad “de causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona”, cuando para la consideración del injusto penal debió haberse referido a la utilización de medios aptos para provocar terror.⁸² Para evitar este problema de indeterminación, el peso del injusto podría recaer en criterios objetivos derivados de los medios utilizados para llevar a cabo la finalidad terrorista, pero el juicio de imputación no debería basarse en exclusiva en la mera finalidad.⁸³ Recuérdese que el terror es apenas un medio que se utiliza para una finalidad ulterior política, ideológica o religiosa, aspecto que el legislador confunde.

23. Hay que ser muy cuidadosos al delimitar conceptualmente un acto terrorista de modo que pueda ser claramente diferenciado de un delito común, porque la diferencia no radica en el número de víctimas. Generalmente los actos terroristas son cometidos por grupos de personas, por redes criminales, pero también pueden ser obra de un solo autor. Hacer explotar una bomba en una discoteca solo puede ser considerado un acto terrorista si la persona que ha colocado la bomba (que también pudo haberla fabricado,

⁸⁰ Miguel Langón, “El terrorismo en el derecho positivo nacional”, *Revista de Derecho Penal*, n.º 16, Montevideo, 2006, pp. 478 s.

⁸¹ Véase Cecilia Dómine, “Criminalidad económica y terrorismo”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay y Fundación Konrad Adenauer, 2006, pp. 116 s.

⁸² Pablo Galain Palermo y Tomás Ruiz Díaz, “El tratamiento jurídico del terrorismo”, *Revista Penal*, 24 de julio de 2009, La Ley, p. 216.

⁸³ *Ibidem*, p. 215.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

transportado, etc.) pertenece a una organización terrorista y utiliza esa acción como medio para una finalidad política, ideológica o religiosa.⁸⁴ Los actos terroristas tienen que tener un motivo o propósito político, ideológico o religioso y este es elemento fundamental de la definición del fenómeno. Del mismo modo, los financistas que no forman parte del grupo criminal solo podrían cometer actos de financiación de terrorismo cuando participen de estos motivos y cuando subjetivamente compartan el propósito de la agrupación. El financista debe tener al menos dolo eventual para que su acto de financiación pueda considerarse criminal. Formas indirectas y formas imprudentes de financiación no pueden considerarse típicas de este delito.

Al interpretar las acciones terroristas antecedentes al delito de lavado de dinero y el ocultamiento de bienes mal habidos (§ 261 CPA), la doctrina alemana exige una interpretación conforme a la Constitución que limite el número de personas que pueden cometer delitos relacionados con grupos o asociaciones criminales, de forma que el agente antecedente haya cometido la acción según su cualidad de miembro de una asociación criminal o terrorista.⁸⁵ Trasladada esta limitante al delito de financiación del terrorismo, solo podría ser considerado autor de este delito aquel que participa activamente del grupo criminal (y además lo financia, esto es, un miembro financista) o aquel que directa e inequívocamente la apoya o incentiva, mediante la financiación.⁸⁶

El motivo o propósito del grupo criminal identificado como elemento constitutivo del terrorismo tiene también que ser exigido para los que financian al terrorismo. Véase que la mera condición de ser considerado *miembro* o *simpatizante* de un grupo criminal cuando a esa persona no se le puede imputar funcionalmente una participación en acciones concretas (de terrorismo o financiación) no debería ser elemento suficiente para la imputación penal. La ruptura del principio de inocencia requiere pruebas concretas de participación en los hechos que se investigan para convertir la inocencia en culpabilidad, pues la mera simpatía o aquiescencia no es suficiente para cumplir con el elemento subjetivo y objetivo de la tipificación.

Según Cassese, en términos penales hay que exigir un dolo general de participar en determinados delitos (secuestro, homicidio, lesiones graves, etc.) y un dolo especial

⁸⁴ Cassese, o. cit., p. 940.

⁸⁵ Mark Zöller, "Beteiligung kriminellen und terroristischen Vereinigungen als Vortat der Geldwäsche" (hay trad. de Saad-Diniz y Sabadini en *Derecho penal y globalización*, Resistencia: ConTexto, 2014), pp. 23-40.

⁸⁶ Mark Zöller, "Zum Begriff der Kriminellen Vereinigung, Anmerkung zu BGH, Urt. v. 3.12.2009 - 3 StR 277/09", *Juristenzeitung (JZ)* 2010, p. 911.

de que a través de esa acción se esté compeliendo a una autoridad pública o privada (de una organización internacional) a tomar una decisión o a impedir la ejecución de una decisión ya tomada) o a llevar adelante (o impedir) determinada acción política.⁸⁷ Los delitos relacionados con el terrorismo requieren una finalidad u objetivo terrorista (*terrorist goal*) que tiene que ser abarcada por el dolo.

24. La doctrina uruguaya sostiene que el papel del derecho penal no se juega en el ámbito del derecho penal material sino procesal, principalmente en las técnicas de recolección de prueba.⁸⁸ La más alta jurisprudencia sostiene, respecto a la ley 18494, que ella se justifica por los compromisos internacionales asumidos por Uruguay, principalmente con la ONU, al ratificar mediante las leyes 17861 y 18056 las convenciones contra la delincuencia organizada y la corrupción. En ese marco, la Suprema Corte de Justicia (scj) legitima la constitucionalidad de la ley 18494, que “estableció un nuevo marco regulatorio en materia de control y prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, en procura de combatir el crimen organizado”.⁸⁹

Parece claro que incluso para la jurisprudencia la norma cuestionada es una herramienta (posiblemente eficaz) para la lucha contra la criminalidad organizada mediante el combate del lavado de activos y la prohibición de financiación del terrorismo. La scj justifica la posible restricción de derechos de los indagados por temas relacionados con conductas presuntamente delictivas practicadas por presuntos miembros de grupos organizados, en cuanto se pretende un fin superior al cuidado de las garantías procesales, como es “combatir el crimen organizado”. La jurisprudencia nacional, por tanto, también aparece alineada en la argumentación de lucha o combate por encima de los principios procesales (y, posiblemente, constitucionales).

La scj es aún más explícita y sostiene que la restricción de derechos constitucionales de los indagados encuentra fundamento “en razones de interés general que se fundamentan en el combate al flagelo en que se han constituido los delitos del crimen organizado”.⁹⁰ Entre otros aspectos, el artículo 3 de la ley cuestionada deja sin efecto la limitación de plazo de reserva del presumario (etapa del proceso penal uruguayo en la que se constituye la mayor cantidad de prueba para la solicitud de “procesamiento” o “sujeción” del indagado al proceso que generalmente en Uruguay conlleva prisión

⁸⁷ Cassese, o. cit., pp. 939 s.

⁸⁸ Gabriel Adriasola, *La financiación del terrorismo y el lavado de dinero*, Montevideo: Carlos Álvarez, 2004, p. 72.

⁸⁹ scj, sentencia 264/2013 de 15.05.2013, “Proceso de Inconstitucionalidad”, Ficha, 106-127/2009, considerando iv.

⁹⁰ *Ibidem*.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

preventiva) y autoriza a extenderlo más allá de un año, en contradicción del artículo 113 del Código del Proceso Penal (CPP), creando un régimen de excepción. En los hechos esto quiere decir que un indagado puede estar siendo vigilado por todo ese tiempo sin posibilidad alguna de defensa, aunque sí existirá participación del fiscal, que es quien, por ejemplo, debe solicitar las medidas de escucha telefónica o vigilancia electrónica (artículo 5).⁹¹ Es interesante observar cómo estamos ante un sistema de excepción, dado que en el sistema procesal penal todavía vigente en Uruguay solo el juez dirige la investigación durante el presuntivo. Esta modificación para la SCJ se encuentra “más que justificada en razón del interés general”, de modo que el interés general de investigar y castigar a determinados autores (el combate a determinados enemigos) es fuente de legitimación normativa.

En cuanto a la figura del colaborador, la SCJ no se pronuncia sobre la materialidad de esta, sino que dice que puede ser aplicada en los tribunales con competencia específica de combate al crimen organizado. Sobre la posible reinserción de las pesquisas secretas prohibidas por el artículo 22 CU, la SCJ sostiene que “los actos de un funcionario judicial en ejercicio de su ministerio no tienen aquel carácter”. Esta vez la justificación de una investigación secreta de hasta un año de plazo, por ejemplo, proviene de que la instrucción judicial “es una medida de orden público, correctamente justificada”. Sea como fuere, la investigación, el enjuiciamiento y la condena de miembros del “crimen organizado” (que la criminología denuncia que no sabemos cómo definirlo conceptualmente) admite algunas áreas formales de excepción, justificadas por razones de interés general en la persecución. Esta posición, que justifica el debilitamiento de las garantías en aras de la consecución de una política preventiva (bien común, interés general, etc.), no hace más que someter la razón jurídica de un Estado democrático de derecho —que solo debería reconocer *culpables o inocentes*— a la razón política, que clasifica según el código binario *enemigos o amigos*.⁹²

⁹¹ Críticamente, José Luis González, “Control y prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Ley Nº 18.494”, <<http://www.revistafacultadderecho.edu.uy/ojs-2.4.2/index.php/rfd/article/viewFile/76/76>>.

⁹² De la misma opinión, Faraldo, o. cit., pp. 414 s.

6. La situación fáctica en Uruguay

25. En la introducción se dijo que en Uruguay no existe la percepción social de que sea posible la realización de actos terroristas en territorio nacional; sin embargo, la idea de que puedan llevarse a cabo en un futuro cercano no es descabellada.⁹³ Aunque el territorio uruguayo, más allá de las precauciones que toman las instituciones vinculadas al Estado de Israel y a la religión judía,⁹⁴ no parece ser un blanco de actos terroristas propiamente dichos, es fundada la sospecha de que tales actos puedan ser planificados en jurisdicción uruguaya o, directamente, financiados usando la plaza bancaria o el sistema financiero uruguayos.⁹⁵ Esta suposición se apoya en que durante mucho tiempo Uruguay no ha colaborado con información económica con la justicia extranjera por impedimento del secreto bancario y tributario imperante como parte del orden público nacional e internacional.⁹⁶ La prensa internacional, sin embargo, habla de una “conexión Uruguay” en el ataque terrorista más importante del continente sudamericano.⁹⁸

26. En Uruguay la generación de datos y el acceso público a ellos es un grave problema para el ciudadano y para el investigador, y constituye una deficiencia democrática y sistémica. En cuanto a los datos provenientes de instituciones públicas de Uruguay, si

⁹³ <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/297713/casos-de-espias-iranies-y-sirios-violentos-inquietan-al-gobierno/?referer=titulares-de-la-jornada>>.

⁹⁴ En el marco de estrecha colaboración que brindan las agencias de seguridad israelíes a los órganos de inteligencia de Uruguay, en enero 2015 fue detectado un explosivo casero en las cercanías de la embajada de Israel, que acababa de mudarse a una nueva sede en la ciudad de Montevideo.

⁹⁵ <<http://www.elpais.com.uy/informacion/israel-advierte-avance-terrorismo-region.html>>.

⁹⁶ Véase Galain Palermo, “Lavado de activos...”, o. cit., pp. 321 ss. A principios de 2015 la región se vio sacudida con la muerte del fiscal argentino Alberto Nisman, quien se encargaba de la investigación del atentado terrorista contra la institución judía AMIA, ocurrido en Buenos Aires en 1994, identificado como el peor atentado terrorista en el continente sudamericano, con el resultado de 85 personas fallecidas. La investigación involucraba una maniobra política entre los gobiernos de Irán y Argentina que podía incriminar a las más altas esferas de ambos países, unos como autores intelectuales y otros como encubridores. Aquel atentado terrorista con sustento religioso pudo haber sido planeado y financiado desde Uruguay, presunción que no pudo ser confirmada por la justicia uruguaya.

⁹⁷ <http://www.elpais.com.uy/informacion/nisman-cristina-kirchner-amia-atentado.html?utm_source=news-elpais&utm_medium=email&utm_term=Hallaron%20muerto%20a%20Alberto%20Nisman&utm_content=19012015&utm_campaign=Resumen%20Matutino>.

⁹⁸ <<http://www.perfil.com/internacional/Quien-es-el-irani-que-alarma-al-gobierno-de-Mujica-20150207-0092.html>>. La prensa dice que, si bien la justicia uruguaya identificó una finca “en la que se alojó un político iraní sospechoso de haber planificado el acto terrorista y que fue adquirida en 2006 por la Embajada de ese país en Uruguay, [...] más allá de ese dato no pudo avanzarse en la investigación porque en esa fecha no existía la obligación de las instituciones bancarias —como sí la hay actualmente— de informar de aquellos movimientos sospechosos de lavado de activos cuyo delito precedente sea, por ejemplo, el terrorismo”.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

bien podemos contar con datos estadísticos sobre causas penales y condenas, no podemos saber cuántas causas correspondieron a delitos de lavado de activos o conexos con el lavado. Se cuenta con datos sobre la cantidad de personas privadas de libertad en prisión preventiva o con condena con causa radicada en las sedes penales de la capital, pero no sabemos cuántos están privados de libertad por lavado de activos o por delitos conexos.

La literatura señala que en Uruguay son muy pocas las investigaciones judiciales que culminan con el dictado de una sentencia firme por la comisión del delito de lavado de activos, lo que evidencia la poca efectividad de la normas existentes sobre la materia.⁹⁹ Según datos aportados por el Poder Judicial ante consulta personal realizada en el mes de agosto de 2014, de 312 procesos penales iniciados entre 2005 y 2013, tan solo 22 condujeron a una condena firme por delitos relacionados con el lavado de activos. Esto indica que en nueve años de aplicación de la ley que prohíbe el lavado —en un país como Uruguay, en el que se sospecha que el lavado es una conducta frecuente mediante la utilización del sistema financiero y bancario—, tan solo se pudo probar el lavado en una veintena de casos, en ninguno de los cuales las cantidades *blanqueadas* eran capaces de poner en riesgo el orden socioeconómico. Con relación a la financiación del terrorismo no se conocen casos judicializados.¹⁰⁰

⁹⁹ Sandra Fleitas, “El bien jurídico tutelado en el delito de lavado de activos”, <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Fleitas-Villarreal-El-bien-juridico-tutelado-en-el-delito-de-lavado-de-activos-su-regulacion-en-la-legislacion-uruguay.pdf>, p. 180. Aquí se enumeran apenas los casos: resolución del 31.10.2005 del Juzgado Letrado de 1.ª Instancia de 3.º Turno de la Ciudad de la Costa, que condenó al autor por el artículo 54 del decreto ley 14294; resolución del 8.11.2007 del Juzgado Letrado en lo Penal de 1.ª Instancia de 4.º Turno, que condenó por el artículo 55 del decreto ley 14294, proveniente del tráfico de estupefacientes; resolución del 24.9.2008 del Juzgado Letrado de 1.ª Instancia de 3.º Turno de la Ciudad de la Costa, que condenó por los artículos 54 y 57, respectivamente, en concurso real con el delito tipificado en el artículo 32 del decreto ley 14294, con un delito base de “proxenetismo”. *Ibidem*, p. 181.

¹⁰⁰ En fecha reciente, al momento de escribir este trabajo, la justicia uruguaya ha extraditado a Bolivia a un ciudadano uruguayo-boliviano acusado de financiar a un grupo terrorista que habría atentado contra el gobierno de Evo Morales. Esta persona habría financiado la compra de billetes de avión y el armamento de un grupo de terroristas extranjeros (una especie de “legión extranjera” de mercenarios) que desde Santa Cruz habría planificado el asesinato del mandatario boliviano con el propósito de iniciar una guerra civil. Este “financista”, que habría invertido USD 20 millones en el grupo terrorista, es opositor al gobierno de Evo Morales y forma parte de la Acción Democrática Nacionalista. Según su abogada en Uruguay, se trata de un disidente político al que se le pretende aplicar la ley antiterrorista. http://www.elpais.com.uy/informacion/justicia-concedio-extradicion-acusado-conspirar.html?utm_source=news-elpais&utm_medium=email&utm_term=Justicia%20concedi%C3%B3%20extradici%C3%B3n%20de%20acusado%20de%20conspirar%20contra%20Evo&utm_content=14042015&utm_campaign=Resumen%20Matutino.

27. Consultada para este trabajo Graciela Gatti, primera juez titular de un juzgado letrado especializado en crimen organizado (1.º Turno), informó que entre enero de 2009 y junio 2012 fueron tramitadas algunas causas por delitos de lavado, de actores no vinculados a grandes grupos criminales o grupos terroristas. Por otra parte, no hay ningún registro de investigaciones o casos relativos a financiación del terrorismo.¹⁰¹ Como se puede apreciar, en más de tres años de dirección de un juzgado especializado en crimen organizado no solo no hubo investigaciones que condujeran a un proceso penal, sino tampoco se pudieron aplicar medidas tendientes a la recuperación de los activos de lavado. La misma situación fue confirmada en sendas comunicaciones personales por el actual fiscal encargado de uno de los juzgados especializados en crimen organizado, Gilberto Rodríguez.¹⁰²

La carencia de datos clasificados por el Poder Judicial según la naturaleza de los delitos impide brindar mayores y mejores detalles sobre esta problemática. Sin embargo, los datos averiguados indican como tendencia que no solo no existen en Uruguay casos de financiación del terrorismo (ni de terrorismo), sino que tampoco se ha intervenido en las cuentas bancarias ni se han decomisado *botines* provenientes de tales actividades o destinados a ellas. Esta carencia, inercia o ineficiencia del sistema de contralor uruguayo en referencia a los flujos de activos con origen ilícito, o que pueden tener origen lícito pero ser destinados a financiar grupos terroristas, ha sido advertida en el informe de 2014 del Departamento de Estado de los Estados Unidos.¹⁰³

28. En Uruguay, la dispersión y la confusión (normativa e informativa) caracterizan los fenómenos que se analizan. El déficit de transparencia del funcionamiento de la justicia penal y de determinadas políticas criminales públicas es un mal endémico que puede ser consecuencia del procedimiento penal inquisitivo, contrario a la normativa interamericana sobre derechos humanos, y de la ausencia de un ministerio encargado

¹⁰¹ En comunicación personal vía correo electrónico expresó: "Recuerdo sí haber recibido vía Interpol una comunicación con respecto a personas y cuentas identificadas como vinculadas a actos de terrorismo y que constaban en las listas internacionales existentes al respecto, pero efectuadas las averiguaciones del caso no surgieron elementos que permitieran el inicio de proceso alguno en el país, *ni la adopción de medidas en relación a las cuentas*, por lo que se archivaron las actuaciones". Comunicación personal del 3.9.2014. El resaltado me pertenece.

¹⁰² Consultas realizadas durante el mes de marzo de 2015.

¹⁰³ <http://www.elpais.com.uy/informacion/ee-uu-alerta-desembarco-mafia.html?utm_source=news-elpais&utm_medium=email&utm_term=EE.UU.%20alerta%20sobre%20desembarco%20de%20la%20mafia%20rusa%20en%20Uruguay&utm_content=20032015&utm_campaign=Resumen%20Matutino>.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

Tabla 1. Total de causas penales y condenas en los juzgados letrados penales de primera instancia de Montevideo y en los juzgados especializados en crimen organizado*

Año	Total causas	Total procesamientos	Total condenas	Total causas crimen organizado	Total procesos infraccionales crimen organizado	Total condenas crimen organizado	Total delitos de lavado	Total delitos de financiación del terrorismo
2009	9.455	4.016	4.368	425	57	14	#	#
2010	9.196	3.623	4.408	452	119	26	#	#
2011	9.027	3.553	4.350	510	54	35	#	#
2012	8.468	3.626	4166	408	41	28	#	#

No arroja información específica sobre el dato.

* <http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/anuario/si/anuario2009.pdf>; <http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/anuario/si/anuario2010.pdf>; http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/anuario/Anuario/anuario_2011.pdf; http://www.poderjudicial.gub.uy/images/institucional/estadisticas/anuario_2012.pdf.

de las cuestiones de la justicia.¹⁰⁴ La dispersión también abarca los criterios manejados por la opinión pública, como ocurre con un caso reciente vinculado con intereses financieros de Vladimiro Montesinos en varios países de la región.¹⁰⁵ Los operadores

¹⁰⁴ Al momento de escribir este trabajo el Senado aprobó, en agosto de 2014, un nuevo Código de Procedimiento Procesal Penal, que tiene la particularidad de ser el primero que sería legislado en un periodo democrático y que adopta un modelo acusatorio basado en audiencias públicas y en poner punto final a un sistema de juez único encargado de la investigación, el procesamiento y la condena.

¹⁰⁵ Recientemente, en junio de 2014, los juzgados penales especializados en el Crimen Organizado iniciaron juicio con prisión preventiva a un empresario que presidía un club de baloncesto, transfería jugadores de fútbol y era titular de una casa de cambio. Según el diario *El País* de Montevideo, este sujeto recibió 256 giros de dinero provenientes de Perú, algunos de ellos por USD 5 mil y otros por montos superiores a los USD 100 mil, por lo que el total de la maniobra podría superar ampliamente la cifra de USD 1 millón. http://www.elpais.com.uy/informacion/procesados-operacion-lavado-dinero.html?utm_source=news-elpais&utm_medium=email&utm_term=Dos%20procesados%20por%20operaci%C3%B3n%20de%20lavado%20de%20dinero&utm_content=07062014&utm_campaign=Resumen%20Matutino. El mismo día el diario *El Observador* de la misma ciudad no solo mencionaba el nombre del imputado, sino que anunciaba que la cifra "lavada" ascendía a USD 25 millones. <http://www.elobservador.com.uy/noticia/280375/procesan-a-contratista-que-lavo-us-25-millones-provenientes-del-narcotrafico/>. Ambos medios, que ofrecían una información tan dispar sobre los montos y el perjuicio al orden socioeconómico, no titubeaban en informar que el dinero provenía de Perú y estaba vinculado al entorno de Vladimiro Montesinos (exasesor del expresidente Alberto Fujimori), enjuiciado en su país por narcotráfico, corrupción, enriquecimiento ilícito y lavado de activos. El empresario uruguayo recibía giros bancarios que luego eran "blanqueados" utilizando una casa cambiaria uruguayana de su titularidad (Serhnu S. A.). Según un socio dedicado a la actividad financiera (Gonzalo Núñez) y ahora indagado por la justicia

PABLO GALAIN PALERMO | URUGUAY

financieros uruguayos que participaban de las transferencias de dinero del exterior y hacia el exterior por cuenta y orden de Montesinos han declarado que ellos cumplieron con lo dispuesto con la ley 17835, vigente en 2007, y que no reportaron las operaciones como sospechosas por la sencilla razón de que no sospecharon de quien para ellos era un buen cliente.¹⁰⁶ Este caso reciente, vinculado a la megacausa Montesinos de corrupción en Perú, demuestra que el lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas vincula a actores de distintos países, algunos productores de sustancias psicotrópicas, otros de transporte y comercialización, y también países receptores del dinero que proviene de estas actividades. En cuanto a las relaciones entre la política supranacional regional de la que Uruguay forma parte (Mercosur, Unasur) y países extrarregión vinculados o sospechados de proteger o financiar a grupos terroristas (por ejemplo, Irán, Rusia), hay más incertidumbre que certezas. En marzo de 2015, según una diputada argentina, Irán tiene estrechas relaciones e intereses en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (en la que se sospecha actúan grupos terroristas y también quienes financian actividades terroristas) y, además, los iraníes, junto con los venezolanos, “tienen un partido ya en Uruguay que se llama Unidad Popular”.¹⁰⁷

penal “él cumplió con la ley”, actuó siempre “con profesionalidad” y “buena fe”, y “si llega a prosperar en la Justicia la acusación de la Policía, queda indefensa toda la plaza financiera uruguaya”. El financista triangulaba el dinero entre Perú, España y Uruguay. “La empresa fluvial giró los fondos desde Perú hacia una cuenta de la S. A. de Núñez en un banco de España. Luego, el monto fue entregado en efectivo en el cambio Serhnu de Montevideo a una cooperativa de crédito argentina que giraba dinero desde Argentina hacia cuentas en Perú vinculadas al mismo grupo de narcotraficantes”. Según el financista uruguayo: “Este es un negocio que se llama canje: transferencia sobre billete”, aseguró el financista. Por ese “canje”, Núñez recibió una comisión. “De eso viven los cambios. Esta operativa la hacen todos los cambios de plaza con cada uno de los clientes debidamente identificados”. <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/301261/si-me-procesan-tiene-que-ir-en-cana-toda-la-plaza-financiera/>>. La conexión con el dinero de la droga y de la corrupción peruana no está clara para la justicia uruguaya, pero todo indica que se trata de una amplia red multinacional que cuenta con más de 30 empresas fluviales radicadas en Argentina, entre las que se encontraba la propietaria de barcasas con las que traficaban droga. El empresario también habría lavado dinero de carteles mexicanos, lo que indicaría que las cantidades recicladas solo por esta persona se acercan más a la cifra denunciada por el diario *El Observador*, pero que podrían superar incluso esa cifra en varios millones. Según explicó el juez Valetti a *El Observador*: “[...] el empresario Sergio Hermida registra múltiples salidas tanto a Perú como Argentina, pero también se constataron numerosos viajes a Venezuela y Panamá, por lo que se indagará otros posibles vínculos. El fiscal Gómez dijo que por el momento no surge que haya otras personas vinculadas al caso en Uruguay”. <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/280375/procesan-a-contratista-que-lavo-us-25-millones-provenientes-del-narcotrafico/>>.

¹⁰⁶ <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/301261/si-me-procesan-tiene-que-ir-en-cana-toda-la-plaza-financiera/>>.

¹⁰⁷ Irán, junto con Brasil y Venezuela, según la diputada argentina, apoyaría fervientemente la candidatura del exministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Luis Almagro, a la Secretaría General de la OEA. <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/300034/carrio-inteligencia-irani-postula-a-almagro-a-la-oea34/?referer=noticias-al-mediiodia>>.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

Si todas las sospechas fueran ciertas, el continente latinoamericano se convertiría en una amplia zona de intercambio de productos provenientes de actividades criminales (en lo que refiere al narcotráfico, por ejemplo, abarcaría la cosecha, la producción, la comercialización, el consumo y la reintroducción de los fondos ilícitos en la plaza financiera).¹⁰⁸

El caso aquí mencionado que vincula a Montesinos en Perú con empresas argentinas y venezolanas, así como con la plaza financiera de España, Uruguay y Panamá, no es un caso aislado, sino tan solo uno reciente que muestra la punta de un iceberg y que por sí solo no permite entender cómo funcionan o hasta dónde se extienden estas redes criminales. En lo que refiere al lavado de dinero, desde tiempo atrás los carteles colombianos y mexicanos, principalmente, utilizan la plaza uruguaya para reintroducir el dinero proveniente del narcotráfico en el mercado legal.¹⁰⁹

En lo que refiere a la financiación del terrorismo, un sector de la literatura nacional habla de auténticos *networks ilícitos* que se valen de mecanismos financieros en distintos territorios (el ejemplo más conocido es la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay) para el blanqueo de activos provenientes del “contrabando, el narcotráfico, el tráfico de armas y el terrorismo internacional”.¹¹⁰ La conexión con el Uruguay de las actividades criminales y los grupos terroristas que operan en estas *fronteras* alejadas del territorio nacional solo puede provenir de la utilización del mercado económico-

¹⁰⁸ Ello ha llevado a algunos a decir —de forma un tanto exagerada— que “la totalidad del continente americano es considerado una ‘gran zona geográfico-criminal’”. Berndt Thamm, “*Networkcrime*: La influencia del crimen organizado en América Latina y Europa, bajo la consideración especial de la criminalidad resultante de las drogas”, en Dorothea SCHRECK (coord.), *Farmacodependencia y Política de Drogas*, Bogotá: Kimpres, 2002, p. 213

¹⁰⁹ La guerra contra las drogas ha creado durante años las condiciones para el enriquecimiento de los delincuentes que actúan en la esfera internacional y ha beneficiado únicamente a determinadas instituciones vinculadas con el Ejército o la Policía, como se desprende de los Planes Colombia y Mérida. Alain Labrousse, “The War against Drugs and the Interests of Governments”, en Menno VELLINGA (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*, Florida (EUA): University Press of Florida, 2004. Posiblemente, el cambio de paradigma emprendido por Uruguay con la “regulación del mercado de cannabis” pueda influir a corto o mediano plazo en cuanto a la relación entre narcotráfico y lavado de activos. En ese sentido, la prohibición alimenta al mercado ilegal y permite el enriquecimiento ilícito de los distintos actores participantes del tráfico y de algunos funcionarios “encargados” de su control y prohibición (prevención y represión), ganancias ilícitas que tienen que ser reintroducidas en el curso legal por parte de sus “beneficiarios”. Véase Pablo Galain Palermo, “¿Reglamentar o prohibir? Cuestiones abiertas ante la regulación jurídica del cannabis en Uruguay”, *Revista Penal*, 2014, pp. 34-53. Lo interesante sería observar si también el cambio del modelo de guerra hacia uno de regulación tiene alguna influencia en cuanto al tema de financiación del terrorismo.

¹¹⁰ Raúl Cervini, “Aproximación al combate del *riciclaggio* originado en actividades terroristas”, CIIDPE, <www.ciidpe.com.ar>.

financiero uruguayo para la reintroducción del capital obtenido ilícitamente en el flujo económico legal. Todo indica que en Uruguay no se encuentran los financistas del terrorismo sino los mecanismos legales (operadores, instituciones) de los que estos se valen para la financiación.

7. ¿Cuál es la lógica detrás de la norma?: ¿lavado de activos en Uruguay para financiar el terrorismo o financiación del terrorismo mediante lavado de activos?

29. No es clara la lógica detrás de la norma implantada en Uruguay para el combate del terrorismo y de sus financistas. Todo sugiere que el éxito de la política criminal no se concentra en las manos de los jueces, sino que debería basarse en una efectiva política administrativa de contralor financiero. La lucha contra los financistas del terrorismo solo puede brindar un escenario de éxito en el campo de las finanzas y la plaza bancaria. En cuanto refiere a la vía reglamentaria, el 21 de diciembre del año 2000 el Banco Central del Uruguay (BCU) emitió la circular 1722, que creó la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF),¹¹¹ y estableció la obligación para las instituciones o empresas que realizan actividades de intermediación financiera de reportar toda operación sospechosa. La UIAF uruguaya también se vincula con el Grupo Egmont,¹¹² organismo internacional que las agrupa a modo de red internacional para intercambiar información, conocimientos y tecnología, siempre para la “lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo”.¹¹³

¹¹¹ Esta entidad funciona dentro de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera.

¹¹² El Grupo Egmont “comenzó como un foro en el año 1995, que se reunió en el Palacio Egmont-Arenberg, en Bruselas, donde se realizó el primer encuentro, y de donde tomó su nombre. Su estructura consiste en un comité (Egmont Committee), una secretaría (Egmont Secretariat) y grupos de trabajo (Legal, de Extensión, Operativo, de Tecnología Informática). <<http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Lavado-de-Activos.aspx>> (11.9.2014). Este grupo tiene como objetivos: 1) expandir y sistematizar la cooperación internacional en el intercambio recíproco de información de inteligencia financiera; 2) compartir conocimientos y experiencias; 3) ofrecer capacitación para incrementar la eficiencia de las UIF; 4) incrementar el uso de tecnología. Pablo Salmieri, “Caracterización de la maniobra de lavado de dinero. El denominado ‘delito complejo’”, *Pensamiento Penal*, <<http://www.pensamiento-penal.com.ar/>> (11.9.2014).

¹¹³ La comunicación 2012/191, de 2012, refiere a una “serie de tipologías o patrones de transacciones que podrían estar relacionadas con la financiación del terrorismo”. Tiene el objetivo de “señal de alerta” sobre fuentes de financiación y mecanismos de lavado para asegurar los fondos de la organización. <<http://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco12191.pdf>>.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

Esta normativa provoca un gran problema para el Estado uruguayo y su sistema administrativo —y en mucho menor medida para su sistema jurídico-penal—, por cuanto el fenómeno del lavado de activos y la financiación del terrorismo están estrechamente relacionados con su sistema tributario y bancario (financiero), basado en el sigilo, y obliga a disminuir las “fortalezas” de su sistema financiero como “sitio seguro para invertir”. El problema no solo se agrava porque las cargas de vigilancia se trasladan a todo un sector de operadores del ámbito financiero y profesional, sino también porque esta normativa generada en el ámbito supranacional convierte al Uruguay en una plaza financiera insegura e inhóspita para el capital extranjero. Este problema, sin embargo, no parece ser advertido como tal por las instituciones nacionales, en tanto según la Secretaría Nacional Antilavado del Uruguay existe un vínculo muy fuerte entre la financiación del terrorismo y las operaciones de lavado de dinero.¹¹⁴

30. En los últimos años Uruguay ha fortalecido algunos mecanismos de control sobre los flujos de activos. La reciente Ley de Inclusión Financiera (19210, de 2015) establece el pago de salarios, pensiones y otras transacciones por medios electrónicos, lo que puede ser entendido como un sistema de registro constante que puede disminuir los riesgos de lavado de dinero gracias al impulso de los medios de pago electrónicos en detrimento del efectivo. En ese mismo sentido, en materia legal se eliminaron las corporaciones con acciones al portador que no registran a los propietarios de esos títulos. Ambas leyes fueron consideradas satisfactorias por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, aunque se considera que todavía falta legislar para establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas.¹¹⁵

31. A pesar de toda esta normativa que permite la investigación y el castigo de la financiación de grupos terroristas con independencia de la realización de acciones criminales, en Uruguay no hay reportes de operaciones sospechosas ni causas judiciales que vinculen operativamente el financiamiento del terrorismo con el lavado de dinero. El dinero reintroducido o “lavado” puede ser utilizado para la financiación de actividades vinculadas al terrorismo, al deporte, a la caridad o para diversos emprendimientos financieros y comerciales. En el caso uruguayo, todo indica que el dinero proveniente

¹¹⁴ <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/antilavado/sitio-generico/inicio/preguntas-frecuentes/pregunta_frecuente_3> (22.8.2014).

¹¹⁵ <http://www.elpais.com.uy/informacion/ee-uu-alerta-desembarco-mafia.html?utm_source=news-elpais&utm_medium=email&utm_term=EE.UU.%20alerta%20sobre%20desembarco%20de%20la%20mafia%20rusa%20en%20Uruguay&utm_content=20032015&utm_campaign=Resumen%20Matutino>.

de actividades ilícitas ingresa al sistema financiero y económico uruguayo tan solo para su *blanqueamiento* y posterior utilización en otras actividades, entre las cuales hipotéticamente se cuenta la financiación de ataques terroristas (esta hipótesis no pueda ser verificada con datos empíricos).

La praxis uruguaya permite plantear las siguientes preguntas: ¿Qué tienen en común el lavado de activos con la financiación del terrorismo? ¿Se utiliza en realidad el lavado de activos para financiar actos terroristas o se lava dinero proveniente de actividades terroristas? ¿Hay datos oficiales (o al menos sospechas) que indiquen cuáles son esas actividades terroristas precedentes al lavado de activos? En realidad, si bien se puede entender que los *botines* (dinero sucio) conseguidos mediante actos vinculados al terrorismo (secuestro extorsivo, por ejemplo) pueden luego ser introducidos al mercado legal para su blanqueamiento, no queda demasiado claro por qué se incluye a la financiación del terrorismo como delito precedente del lavado. Según la definición uruguaya, comete este delito “el que *organizare* o, por el medio que fuere, directa o indirectamente, *proveer* o *recolectar* fondos *para financiar* una organización terrorista o a un miembro de ésta o a un terrorista individual, *con la intención* que se utilicen o a sabiendas que serán utilizados, en todo o en parte, en las actividades delictivas descritas en el artículo 14 de la presente ley, *independientemente de su acaecimiento...*”. Como se puede apreciar, no se requiere siquiera la tentativa de un acto terrorista para cumplir con el tipo de esta figura delictiva que puede ser considerada delito precedente de lavado de dinero.

La ley 18494 recoge las sugerencias recibidas del GAFI para ajustar los tipos penales de terrorismo y financiamiento del terrorismo a las que se califican como “nuevas exigencias internacionales”,¹¹⁶ posiblemente para poder aplicar todas las figuras procesales y la limitación de garantías y de principios que rigen para la investigación y la recolección de pruebas utilizados para el “combate del lavado de activos”. Hay que partir de la base de que, por un lado, en la normativa uruguaya (artículo 8 de la ley 18494) se tipifica el fenómeno del lavado de dinero proveniente de actividades terroristas (artículo 8.2) y la financiación del terrorismo (artículo 8.3), donde el terrorismo y/o su financiación son considerados como delitos precedentes del lavado. Por otro lado, existe un delito autónomo de financiación del terrorismo (artículo 16 de la ley 18494), cuya única relación

¹¹⁶ En lo que refiere al delito de terrorismo se sugiere punir la conspiración y los actos preparatorios; en lo que hace al delito de financiamiento del terrorismo: a) establecer la no necesidad de que el acto terrorista se comience a ejecutar para que se consuma el delito de financiamiento, b) punir el financiamiento, ya sea que este alcance a una organización terrorista, a un miembro de esta o a un terrorista individual.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

con el lavado puede provenir de las operaciones tendientes a ingresar los fondos ilícitos (obtenidos mediante secuestros, extorsiones, estafas, proxenetismo, tráfico de personas, etc.) en el mercado financiero a fin de obtener una mejor disponibilidad de los fondos para una supuesta financiación de actividades terroristas en el futuro.

Pero debe quedar claro que tanto una como otra actividad corren como si fueran líneas paralelas que pueden o no convertirse en tangentes o secantes. Esto quiere decir que no estamos ante fenómenos necesariamente concurrentes, por más que la política criminal internacional de guerra pretenda reunirlos como si estuviéramos ante el mismo problema y los mismos actores. La pregunta que se debe responder es: ¿por qué desde el ámbito de la política criminal internacional se pretende *confundir* ambos fenómenos, cuando en lo normativo (derecho penal material) están claramente diferenciados?¹¹⁷ En los hechos, el lavado parecería ser una etapa previa al ataque terrorista (o a la financiación del grupo terrorista), de modo que el reproche no parece vincularse al acto terrorista en sí mismo sino a la contribución para la existencia de la organización terrorista responsable (o no) de futuros ataques.

El orden jurídico penal uruguayo atrapa todas las modalidades posibles de organización para la recolección y contribución a la financiación de grupos terroristas (aun cuando no hayan cometido atentados terroristas), así como también castiga el blanqueo posterior de los *botines* de las actividades terroristas. Incluso, según dispone la ley 18494, es posible llegar a congelar los fondos que “podrían ser destinados” a financiar al terrorismo. En todos los casos, la legitimación del tratamiento unitario de estos fenómenos viene de la mano de la “amenaza que ambos provocan a la estabilidad financiera, ya que las relaciones de negocio con terroristas pueden exponer a las instituciones financieras a riesgos significativos para su reputación, operacionales y legales”.¹¹⁸ En el caso del lavado, se trata de impedir el disfrute del capital ilícito, mientras que en la financiación del

¹¹⁷ En Europa ambos fenómenos fueron asociados para afrontar el problema de las Brigadas Rojas en Italia y la Fracción del Ejército Rojo en Alemania que dieron lugar a la recomendación (80) 10 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, de 27.6.1980. Las recomendaciones del GAFI y el artículo 18 de la Convención para la Represión de la Financiación del Terrorismo los han vuelto a emparentar para prevenir la captación de fondos que pueden ser utilizados en actos terroristas. Y, por último, los ataques del terrorismo islámico del 11.9.2011 contra intereses civiles de Estados Unidos (en Estados Unidos) fueron decisivos para la obligación de tipificar a la financiación del terrorismo como delito precedente del lavado de dinero. Véase Patricia Faraldo, “La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo: ¿es conveniente dar un tratamiento similar a dos fenómenos distintos?”, en Dino Carlos Caro Coria y Luis Miguel Reyna Alfaro (coords.), *Compliance y prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo*, Lima: CEDPE, 2013, p.33.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 34.

terrorismo se trata de impedir que el capital (de fuente lícita o ilícita) llegue a manos de los terroristas.¹¹⁹

32. En cuanto al éxito de la política criminal de combate al fenómeno de la financiación del terrorismo mediante la inmovilización de capitales o el decomiso, hay quien sostiene que aquella está mal diseñada porque se ha pensado según la lógica occidental de la debida diligencia (propia del capitalismo), que es imposible de controlar en un sistema bancario basado en principios islámicos.¹²⁰ Otras formas de financiación sugeridas son las empresas *fantasma* o *tapadera*, extendidas globalmente; el sistema bancario clandestino (no reglado) denominado *Hawala*, utilizado para transferencias internacionales que no dejan registro de personas ni empresas,¹²¹ y las donaciones de asociaciones benéficas o de caridad.¹²²

Esta crítica a una política criminal diseñada según parámetros de contralor de *Occidente* para combatir un fenómeno de *Oriente*, de algún modo, por un lado, vuelve a la lógica geopolítica de la *guerra de civilizaciones* y sugiere *ajustes culturales* en el diseño político-criminal de contralor, y, por otro lado, refuerza la teoría del enemigo externo de un sistema financiero-bancario ajeno a las actividades delictivas (ya se trate de lavado o de financistas de grupos y actividades terroristas).

¹¹⁹ La doctrina trata el tema de la financiación como un “blanqueo al revés”: mientras el activo se “lava” para ocultar el origen ilícito al introducirlo en la economía legal, en la financiación del terrorismo el dinero (que podría ser de origen lícito o ilícito) se “ensucia” por el destino ilegal al que se lo dispone. *Ibidem*, p. 35. Según Adriasola, el proceso de financiación del terrorismo no solo se diferencia sino que es inverso al del “lavado de activos”, pues en este último el botín ilícito que proviene de los circuitos clandestinos debe ser reenviado al mercado lícito bajo su nueva apariencia, mientras que en el financiamiento del terrorismo la conducta delictiva consiste en sacar del mercado lícito el dinero para enviarlo a los circuitos clandestinos, esto es, en lugar de lavar se trata de ensuciar el dinero limpio o lícitamente obtenido. Véase Adriasola, o. cit., p. 21.

¹²⁰ Según Cervini, el terrorismo islámico no blanquea el dinero a través de la plaza bancaria sino de entregas de dinero en metálico por medio de correos personales, cuyo origen son donaciones privadas y dinero proveniente de delitos comunes. Para este autor ese dinero llega a los terroristas sin pasar por el mercado financiero o bancario, “salvo excepciones derivadas de necesidades operativas o comerciales del grupo, ya blanqueadas”. Cervini, o. cit.

¹²¹ *Ibidem*; también Sánchez Medero, o. cit., pp. 63 ss.

¹²² Sánchez Medero, o. cit., p. 55. Para esta autora hay tres grandes fuentes de financiación: “1) De los Estados u organizaciones con infraestructura lo suficientemente grande para tener los fondos y hacerlos llegar a las organizaciones. 2) De actividades criminales de las que se obtienen beneficios, como el secuestro o la extorsión, el eufemísticamente llamado “impuesto revolucionario”. Aunque también con los robos a gran escala, los timos, los fraudes y el tráfico de drogas, etc. 3) De actividades aparentemente legales como pueden ser la utilización de las ONG u otras organizaciones humanitarias, o de entramados empresariales creados únicamente para financiar a las organizaciones”. *Ibidem*, pp. 52 s.

8. Conclusión

33. La comunidad internacional, aunque no se haya puesto de acuerdo en la definición normativa de terrorismo ni sobre su consideración como crimen internacional, se encuentra en guerra contra los individuos y las asociaciones capaces de poner en peligro la paz y la seguridad pública de las naciones mediante el empleo de *medios violentos* capaces de *causar terror en la población civil* para conseguir *finés políticos, ideológicos*¹²³ o *religiosos*, obligando a los Estados u organizaciones internacionales a realizar o abstenerse respecto a alguna decisión de su ámbito de competencia que provoque un *cambio político*. Esta forma de criminalidad para cuya prevención y represión basta la mera existencia de un peligro cuenta con distintas fuentes de financiación y tiene acceso a variados medios financieros que posibilitan su existencia, la propagación de sus ideas para el reclutamiento de nuevos miembros mediante el uso del ciberespacio¹²⁴ y la comisión de sus actos ilícitos.

El peligro abstracto que este fenómeno criminal concita al constituir un “estado permanente de miedo” refuerza la política criminal internacional que exige a los Estados reprimir las etapas previas al comienzo de ejecución mediante la tipificación de delitos de financiación como delito autónomo. De esta forma se prohíbe no solo pertenecer o colaborar, sino también financiar la mera existencia de estos grupos denominados *terroristas*. En este contexto, una de las armas principales en esta lucha es la confiscación y el decomiso de las ganancias ilícitas una vez cometidos los actos criminales y antes de que puedan ser reintroducidas en el mercado financiero mediante procesos de blanqueamiento; incluso, aunque ellos no provengan de actividades delictivas, antes de que puedan servir para la financiación de “asociaciones criminales” capaces de cometer ataques terroristas.¹²⁵

¹²³ Quienes trabajan el terrorismo islámico, sin embargo, sostienen que “terrorism is a certain modus operandi of political violence or social activism. Terrorism is a method and a strategy and not an ideology or world view”. Andreas Armbrorst, “Jihadism, terrorism, and the state”, en Andreas Armbrorst y David Jensen (eds.), *Retaliation, Mediation and Punishment, Summary of Proceedings*, Friburgo: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, IMPRS REMEP Winter University, 2009, p. 6.

¹²⁴ Sobre el tema, Ulrich Sieber y Philipp Brunst, *Cyberterrorism – the use of the Internet for terrorist purposes*, Estrasburgo: Consejo de Europa, 2007-2008.

¹²⁵ El impreciso concepto de “criminalidad organizada” vinculado a la actividad económica es el elemento que permitió ampliar la lista de delitos precedentes hasta incluir a la financiación del terrorismo. La política criminal interna-

34. La literatura especializada vaticina que la “lucha internacional contra el terrorismo” y sus formas de financiación desembocarán en una “armonización normativa y práctica”.¹²⁶ Este trabajo permite validar parcialmente este vaticinio, porque en el caso de Uruguay se ha legislado en el sentido de armonización normativa, pero la praxis judicial no refleja un espíritu de combate. Esto sugiere, por un lado, una contradicción entre la *ratio legis* impuesta desde lo internacional por actores supranacionales y nacionales de Estados poderosos que pretenden globalizar *luchas* o *combates* contra fenómenos como el tráfico de drogas¹²⁷ o el reciclaje del dinero obtenido por las asociaciones criminales que se dedican a estos tráficó, y que, al parecer, puede ser también utilizado para la financiación del terrorismo. Esta política criminal comparte el discurso beligerante de combate contra las asociaciones que se dedican al *crimen organizado*¹²⁸ (aunque todavía no exista claridad conceptual sobre las características que lo definen)¹²⁹ o a cometer atentados terroristas. Esta política criminal unifica las armas para luchar contra fenómenos que atacan bienes jurídicos tan dispares como el orden socioeconómico y la paz o seguridad pública. Por otro lado, se puede pensar que para un Estado como Uruguay el interés político-criminal nacional no se condice con la persecución y la punición del lavado de los activos, sino que la persecución de los delitos precedentes sería suficiente. Según esta lógica, puede existir un interés cuando existan sospechas de conductas de lavado de dinero para la financiación del terrorismo, aunque en estos supuestos se invierta la lógica de

cional ha conducido a un derecho penal de “intervención” que se concentra en la recuperación del activo ilícitamente obtenido (decomiso), construido sobre una base administrativa y otra jurídico-penal.

¹²⁶ Norberg, o. cit., p. 271.

¹²⁷ De acuerdo con los datos obtenidos según la praxis judicial, el combate se realiza exclusivamente contra el tráfico de drogas (el tráfico de armas ni siquiera está tipificado).

¹²⁸ Este discurso internacional lleva insita la teoría criminológica de la “conspiración extranjera” y facilita la creación de la figura de determinados enemigos del sistema, inflacionando su poder, su peligrosidad y sus ganancias ilícitas. Véase Fernández Steinko, *Las pistas falsas...*, o. cit., p. 259. Esta lógica lleva a una contradicción entre el discurso político criminal internacional y los posibles intereses nacionales, en particular, de Estados que no se ven perjudicados por los fenómenos que la comunidad internacional exige combatir como si se tratara de una amenaza a escala mundial.

¹²⁹ En general se utiliza el término para describir a grupos criminales con características similares a las mafias italianas, rusas, turcas, albanesas, etc., esto es, organizaciones jerarquizadas y duraderas que han trasladado modalidades y objetivos empresariales desde el mercado legal al ilegal y que persiguen y obtienen cuantiosos beneficios económicos. Las ganancias ilícitas son tan importantes que se las identifica como una gran amenaza para las instituciones encargadas de las finanzas y de dirigir la economía. Estos elementos característicos de la definición de crimen organizado son criticados por la criminología, que señala las paradojas y los inconvenientes de una definición de criminalidad organizada basada en estos aspectos. Véase Letizia Paoli, “Las paradojas del crimen organizado”, en Armando Fernández Steinko (ed.), *Delincuencia, finanzas y globalización*, Madrid: CIS, 2013, pp. 133-174.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

persecución del delito precedente en cuanto el lavado antecede al delito de financiación del terrorismo.¹³⁰

35. Para finalizar, vale recordar la gravedad ontológica del delito de terrorismo como amenaza permanente a la paz y seguridad de los individuos en general y la aparente neutralidad ontológica del delito de financiación del terrorismo (financiación de una asociación de la que no se forma parte), que se vuelve una conducta criminal no solo cuando el aporte financiero tiene como destinatario al grupo terrorista (aspecto objetivo), sino también cuando se comparten los objetivos de esa *asociación criminal* a la que se financia (aspecto subjetivo).

Bibliografía

- ADRIASOLA, Gabriel, *La financiación del terrorismo y el lavado de dinero*, Montevideo: Carlos Álvarez, 2004.
- ALBRECHT, Hans-Jörg, “Terrorismo e investigación criminológica. Un inventario” (trad. Mar-teau), en *Criminalidad compleja. Terrorismo. Cybercriminalidad*, Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Subsecretaría de Política Criminal, y La Ley, 2004.
- ALBRECHT, Peter-Alexis, “Krieg gegen den Terror. Konsequenzen für ein rechtsstaatliches Strafrecht”, *ZStW*, n.º 117, 2005.
- AMBOS, Kai, “Creatividad judicial en el Tribunal Especial para el Líbano: ¿Es el terrorismo un crimen internacional?” (trad. Ezequiel Malarino), *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 7, 2012.
- “Judicial Creativity at the Special Tribunal for Lebanon: Is There a Crime of Terrorism under International Law?”, *Leiden Journal of International Law*, n.º 24, 2011.
- AMBOS, Kai, y Anina TIMMERMANN, “Terrorism and customary international law”, en Ben SAUL (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Cheltenham: Edward Elgar, 2014.
- ARMBORST, Andreas, “Jihadism, terrorism, and the state”, en Andreas ARMBORST y David JENSEN (eds.), *Retaliation, Mediation and Punishment, Summary of Proceedings*, Friburgo: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, IMPRS REMEP Winter University, 2009.
- “A Profile of Religious Fundamentalism and Terrorist Activism”, *Defence Against Terrorism Review*, 2009, vol. 2, n.º 1.

¹³⁰ En estos casos se invierte la lógica político-criminal porque el injusto se concentra en la finalidad de apoyar económicamente a movimientos terroristas y en mucho menor medida en la posible lesión del bien jurídico identificado en el delito de lavado de dinero.

PABLO GALAIN PALERMO | URUGUAY

- “Radicalisation and de-radicalisation of social movements: The comeback of political Islam?”, *Crime, Law and Social Change*, October 2014, vol. 62, n.º 3.
- BÖHM, Maria Laura, “Políticas de seguridad y neoliberalismo”, en Armando FERNÁNDEZ STEINKO (ed.), *Delincuencia, finanzas y globalización*, Madrid: CIS, 2013.
- BOVARD, James, *Terrorismo y tiranía. Limitar la libertad, cercenar la justicia y alterar la paz ¿para liberar al mundo del mal?*, Buenos Aires: El Ateneo, 2004.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan, “Inseguridad y lucha contra el terrorismo”, en Mario G. LOSANO y Francisco MUÑOZ CONDE (comps.), *El derecho ante la globalización y el terrorismo*, Montevideo: Fundación Alexander von Humboldt, 2003.
- CASSESE, Antonio, “The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law”, *JICJ*, n.º 4, 2006.
- CERVINI, Raúl, “Aproximación al combate del *riciclaggio* originado en actividades terroristas”, CIIDPE, <www.ciidpe.com.ar>.
- DÓMINE, Cecilia, “Criminalidad económica y terrorismo”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay y Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- FARALDO, Patricia, *Asociaciones ilícitas y organizaciones criminales en el Código Penal español*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
- “La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo: ¿es conveniente dar un tratamiento similar a dos fenómenos distintos?”, en Dino Carlos CARO CORIA y Luis Miguel REYNA ALFARO (coords.), *Compliance y prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo*, Lima: CEDPE, 2013.
- FERNÁNDEZ STEINKO, Armando, *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*, Madrid: Catarata, 2008.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid: Trotta, 1998.
- FLEITAS, Sandra, “El bien jurídico tutelado en el delito de lavado de activos”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, <<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Fleitas-Villarreal-El-bien-juridico-tutelado-en-el-delito-de-lavado-de-activos-su-regulacion-en-la-legislacion-uruguaya.pdf>>.
- GALAIN PALERMO, Pablo, “Lavado de activos en Uruguay: una visión criminológica”, en Kai AMBOS, Dino Carlos CARO CORIA y Ezequiel MALARINO (coords.), *Lavado de activos y compliance. Perspectiva internacional y derecho comparado*, Lima: Jurista, 2015.
- “The Prosecution of International Crimes in Uruguay”, *International Criminal Law Review*, vol. 10, n.º 4, 2010, pp. 601-618.
- “Recensión”, en Patricio SABADINI, *De entropías y enemigos. Un ensayo sobre derivas hobbesianas, modernidad y discursos de la exclusión*, Resistencia: ConTexto, 2014.
- “¿Reglamentar o prohibir? Cuestiones abiertas ante la regulación jurídica del cannabis en Uruguay”, *Revista Penal*, 2014, pp. 34-53.
- *La reparación a la víctima del daño del delito*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

TERRORISMO Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN URUGUAY

- GALAIN PALERMO, Pablo, y Tomás RUIZ DÍAZ, “El tratamiento jurídico del terrorismo”, *Revista Penal*, 24 de julio de 2009, La Ley.
- GONZÁLEZ, José Luis, “Control y prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Ley N° 18.494”, <http://www.revistafacultadderecho.edu.uy/ojs-2.4.2/index.php/rfd/article/viewFile/76/76>.
- HOFFMAN, Bruce, “New Forms of Terrorism and The Threat of Terrorist Use of Chemical, Biological, Nuclear and Radiological Weapons”, en Kai HIRSCHMANN y Peter GERHARD (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000.
- *Terrorismus - Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt*, Fráncfort: Fischer, 1999.
- HUNTINGTON, Samuel, “¿Choque de civilizaciones?”, https://uam.es/personal_pdi/derecho/acampos/Huntington_ChoqueCivilizaciones.pdf.
- JAKOBS, Günter, “Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen der Gegenwart”, en A. ESER, W. HASSEMER y B. BURKHARDT (eds.), *Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende-Rückbesinnung und Ausblick*, Múnich: Beck, 2000.
- LABROUSSE, Alain, “The War against Drugs and the Interests of Governments”, en Menno VELINGA (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*, Florida (EUA): University Press of Florida, 2004.
- LANGE, Klaus, “Terrorismus als Folge regionaler Konflikte: Einige Hypothesen zur Frage eines erweiterten Terrorismusbegriffes”, en Kai HIRSCHMANN y Peter GERHARD (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000.
- LANGÓN, Miguel, *Código Penal y leyes complementarias*, tomo II, Montevideo: Universidad de Montevideo, 2007.
- “El terrorismo en el derecho positivo nacional”, *Revista de Derecho Penal*, n.º 16, Montevideo, 2006.
- MERLO, Alfonso, *La evolución estructural de Al Qaeda. Ventajas operativas y desafíos para el contraterrorismo*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2008.
- MUÑOZ CONDE, Francisco, *Derecho penal. Parte especial*, 11.ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 1996.
- NEUNECK, Götz, “Terrorismus und Massenvernichtungswaffen – eine neue Symbiose?“, en Kai HIRSCHMANN y Peter GERHARD (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000.
- NORBERG, Naomi, “¿Una aproximación armonizada para combatir el terrorismo internacional? Un camino a seguir”, en M. DELMAS-MARTY, M. PIETH y U. SIEBER (dirs.), *Los caminos de la armonización penal*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.
- PAOLI, Letizia, “Las paradojas del crimen organizado”, en Armando FERNÁNDEZ STEINKO (ed.), *Delincuencia, finanzas y globalización*, Madrid: CIS, 2013.
- SALMIERI, Pablo, “Caracterización de la maniobra de lavado de dinero. El denominado ‘delito complejo’”, *Pensamiento Penal*, <http://www.pensamientopenal.com.ar/> (11.9.2014).

- SÁNCHEZ MEDERO, Gema, “Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas”, *Política y Estrategia*, n.º 112, 2008.
- SIEBER, Ulrich, y Philipp BRUNST, *Cyberterrorism – the use of the Internet for terrorist purposes*, Estrasburgo: Consejo de Europa, 2007-2008.
- SIEBER, Ulrich, y Benjamín VOGEL, *Terrorismusfinanzierung. Prävention im Spannungsfeld von internationalen Vorgaben und nationalem Tatstrafrecht*, Berlín: MPI, 2015.
- THAMM, Berndt, “Networkcrime: La influencia del crimen organizado en América Latina y Europa, bajo la consideración especial de la criminalidad resultante de las drogas”, en Dorothea SCHRECK (coord.), *Farmacodependencia y Política de Drogas*, Bogotá: Kimpres, 2002.
- TERESTCHENKO, Michel, *O bom uso da tortura. Ou como as democracias justificam o injustificável*, São Paulo: Loyola, 2011.
- TOPHOVEN, Rolf, “Fundamentalistisch begründeter Terrorismus: Osama bin Laden als neuer Typ des Terroristen”, en Kai HIRSCHMANN y Peter GERHARD (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000.
- WALDMANN, Peter, “Terrorismus als weltwites Phänomen: Eine Einführung”, en Kai HIRSCHMANN y Peter GERHARD (eds.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, Berlín: Berlin, 2000.
- ZÖLLER, Mark, “Beteiligung kriminellen und terroristischen Vereinigungen als Vortat der Geldwäsche” (hay trad. de Saad-Diniz y Sabadini en *Derecho penal y globalización*, Resistencia: ConTexto, 2014).
- “Verschwimmende Grenzen zwischen Terrorismus und Organisierter Kriminalität?”, Arndt SINN y Mark ZÖLLER (eds.), *Neujustierung des Strafrechte durch Terrorismus und Organisierte Kriminalität*, Colonia (Alemania): Müller, 2013.
- “Zum Begriff der Kriminellen Vereinigung, Anmerkung zu BGH, Urt. v. 3.12.2009 - 3 StR 277/09”, *Juristenzeitung (JZ)* 2010, pp. 908912.