

Luis M. HINOJOSA MARTÍNEZ, *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2008

Esta nueva monografía del profesor Luis Miguel Hinojosa Martínez, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, tiene la virtud de aplicar el rigor con el que el autor ha cultivado el Derecho Internacional Económico en general, y el régimen jurídico internacional y europeo de las relaciones financieras en particular, a una de las cuestiones prioritarias de la agenda de las Naciones Unidas, particularmente después del 11 de septiembre de 2001. Lo que sin duda agradecerán, doy fe, o debieran agradecer los cada vez más abundantes estudiosos del terrorismo, también desde la perspectiva del Derecho Internacional, cuando traten de analizar el contenido normativo y las implicaciones del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, anexo a la resolución 52/164 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de diciembre de 1999, y, por tanto, de la resolución 1373 (2001), aprobada por el Consejo de Seguridad el 28 de septiembre de 2001, o, entre otros tratados regionales, del Convenio n.º 198 del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo, adoptado en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

Es un trabajo realizado en el marco de un Proyecto de Investigación financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia, tal como se hace constar en la publicación, del que cabe añadir que el propio autor es el Investigador Principal y cuyo título es «Consecuencias jurídicas de la globalización en el proceso de integración europea».

Está muy bien escrito y sin apenas erratas, lo que facilita su ágil lectura, tiene un muy buen apoyo documental y bibliográfico –utilizando las fuentes originarias de la práctica internacional, de la jurisprudencia y de la doctrina, de la que recoge exhaustivamente las más importantes aportaciones, lo que cada vez es más difícil– y, además, está muy bien editado.

La monografía tiene una extensión razonable y una estructura sencilla que consta de tres Capítulos, que se desarrollan en conjunto en unas 200 páginas aproximadamente, y unas «Conclusiones y algunas propuestas», expuestas a lo largo de otras 12 páginas, todo complementado con una recopilación de la bibliografía utilizada. Los tres Capítulos recorren el camino necesario para abordar la temática del trabajo: comienza directamente ubicando al lector en el «Marco general de la lucha contra el terrorismo en Naciones Unidas» (Capítulo I, págs. 13 a 66), presentando a continuación las «Cuestiones generales relativas a la financiación del terrorismo» (Capítulo II, págs. 67 a 99) y abordando finalmente «La lucha contra la financiación del terrorismo en Naciones Unidas» (Capítulo III, págs. 101 a 211).

La sencillez de la estructura no obsta para que tal vez se eche en falta una breve exposición de la misma que anticipe el recorrido de la investigación y su coherencia argumental a través de sus distintas divisiones (Capítulos, apartados, subapartados, etc.),

es decir, una breve introducción general que anuncie el recorrido de la investigación por los distintos Capítulos y, en esa introducción general o preferiblemente al principio de cada Capítulo, apartado, subapartado, etc., de las distintas (sub)divisiones que vertebran la investigación.

La lectura comprensiva del trabajo está ciertamente facilitada, por el contrario, por la no tan usual (en estos trabajos académicos, a diferencia de su habitual uso en documentos de la práctica internacional, como por ejemplo los informes de la CDI, o de grupos de alto nivel, etc., o en la jurisprudencia internacional) división del texto en párrafos o grupos de párrafos numerados correlativamente (del 1 al 136, aparte de las 7 conclusiones y propuestas), que también ayudan a distinguir los distintos ámbitos de análisis o las distintas ideas o líneas de argumentación.

En el primer Capítulo el profesor Hinojosa Martínez expone el marco general de la lucha contra el terrorismo en Naciones Unidas, en realidad la decisiva contribución del sistema de las Naciones Unidas al marco jurídico internacional para la lucha contra el terrorismo, a través del análisis de la evolución de la cooperación internacional contra el terrorismo en Naciones Unidas (particularmente del papel de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, sin dejar de ilustrar al lector del precedente de la labor de la Sociedad de Naciones), de la obligación de no fomentar ni tolerar el terrorismo en Derecho Internacional general y del problema de la definición del terrorismo en Naciones Unidas, que no es otro que el problema de la definición del terrorismo en el Derecho Internacional contemporáneo.

Uno de los principales aciertos en este Capítulo es poner de manifiesto el progresivo reforzamiento mutuo de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, cada uno conforme a las competencias que les son atribuidas, en su contribución al marco de la lucha contra el terrorismo en Naciones Unidas, y desde ahí, con el auxilio de la jurisprudencia internacional, a la obligación de Derecho Internacional general de no fomentar ni tolerar el terrorismo (donde sólo muy incidentalmente se refiere a la obligación de no financiar el terrorismo, cuyo análisis retoma y profundiza más adelante, en el Capítulo II). Esta obligación de los Estados de no fomentar ni tolerar el terrorismo es diseccionada en función de un criterio claro, la imputación o no (y aquí el autor, como en otras ocasiones sin la menor importancia, como al hablar de Estado «perjudicado» en vez de Estado «lesionado» o de «actos ilícitos» en vez de «hechos ilícitos», se separa de la opción terminológica que prefirió la CDI en su proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos para descargar a dicha responsabilidad de tintes penales: la «atribución») de los actos terroristas al Estado: de un lado, está la obligación de no realizar, organizar o apoyar actos terroristas, esto es, de no cometer actos terroristas (cuya violación no podría ser más que dolosa); y, de otro, la obligación de diligencia que incumbe a los Estados en orden a evitar que su territorio sea utilizado para la preparación, financiación o la comisión de actos terroristas.

El Capítulo II, el más breve, ejerce de gozne entre la exposición del marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo y el análisis de la lucha contra la

financiación del terrorismo en las Naciones Unidas. Es aquí donde se estudian las razones de la lamentable tardía consideración de la financiación del terrorismo como un problema internacional de primer orden y las distintas fórmulas de financiación del terrorismo –atendiendo al mismo criterio de disección con el que se analizó la obligación de no fomentar ni tolerar el terrorismo (financiación estatal, de un lado, y, de otro, financiación privada, de origen ilegal o de origen lícito)–, abundando en la relación entre el crimen transnacional organizado, el blanqueo de dinero (expresión que el autor parece preferir a la, ciertamente menos extendida, de «lavado» de dinero) y la financiación del terrorismo y en los problemas planteados por los centros financieros extraterritoriales (offshore).

En el tercer, y último, Capítulo, el más extenso, se aborda la temática central del trabajo: la lucha contra la financiación del terrorismo en Naciones Unidas. Esta lucha propiamente dicha se benefició de la previa cooperación contra el blanqueo de dinero como una faceta de la lucha contra el tráfico de drogas, primero, y, más tarde, de la lucha contra el crimen organizado transnacional, beneficio que repercute en el apoyo que la labor del Consejo de Seguridad contra la financiación del terrorismo encuentra en la experiencia en el terreno de la asistencia técnica de otros órganos de las Naciones Unidas (particularmente de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). Y esa lucha contra la financiación del terrorismo en las Naciones Unidas se articula en torno a tres ámbitos principales: el Convenio de Nueva York de 1999; las sanciones contra Osama bin Laden, Al Qaeda, los talibanes y las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos, a partir de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, el «Comité 1267» y el sistema de listas; y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

A lo largo del trabajo, el autor construye su análisis de lo general a lo particular o viceversa, antes o después aborda en definitiva los problemas y cuestiones generales: no sólo de la financiación del terrorismo, sino también del régimen de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad (legitimidad de los poderes para sancionar a los particulares, protección de los derechos fundamentales) o de su «rol legislativo» y del control judicial y el papel de la Corte Internacional de Justicia.

Y el trabajo es exponente de una equilibrada proporción de descripción, análisis y opinión competente. El autor adopta una posición de compromiso crítico con la labor de las Naciones Unidas en la lucha contra la financiación del terrorismo y constantemente encuentra el lector la opinión personal del autor. Por ejemplo, cuando lamenta la tardía consideración de la financiación del terrorismo como un problema internacional de primer orden. O cuando alerta contra la dilución de la lucha contra la financiación del terrorismo en el magma de la lucha contra la financiación del crimen organizado transnacional. O cuando afirma la coherencia de la acción sancionadora del Consejo de Seguridad, y de la previa calificación del terrorismo como amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Y esto sin dejar de advertir de que al tratar de investigar y sancionar conductas individuales en cualquier lugar del planeta [a partir de la resolución 1333 (2000) y, particularmente, tras la resolución 1390 (2002)], el Consejo de Seguridad se enfrenta a nuevos desafíos poco adecuados a su estructura y forma de

funcionamiento. Y sin evitar los problemas de fondo que plantean las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad contra Osama bin Laden, Al Qaeda, los talibanes y las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos, a lo largo de cuyo análisis esgrime una defensa vigorosa del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta, sosteniendo que con base en dicho sistema el Consejo de Seguridad puede suspender la aplicación de determinados derechos fundamentales, como los recogidos en el artículo 14 del PIDCP, pero denuncia al mismo tiempo las deficiencias del procedimiento de elaboración de listas desde la perspectiva de la salvaguarda de los derechos individuales.

La investigación conduce al profesor Hinojosa Martínez a extraer valiosas conclusiones y propuestas, que no sólo encontramos en el apartado titulado «Conclusiones y algunas propuestas», sino que también se avanza diseminadas a lo largo de texto: por ejemplo cuando, tras denunciar las deficiencias del procedimiento de elaboración de listas de personas, grupos, empresas y entidades asociados con Osama bin Laden, Al Qaeda o los talibanes, propone la creación por el Consejo de Seguridad de un órgano independiente, de naturaleza judicial o cuasi-judicial, con competencia para revisar las decisiones del «Comité 1267».

En definitiva, el profesor Hinojosa Martínez ha realizado una investigación rigurosa cuyo resultado interesa estudiar bien.

Joaquín ALCAIDE FERNÁNDEZ