



La internacionalización de la lucha

Por E. Anthony Wayne

Los terroristas transfieren el dinero a través de conductos tan diversos como bancos importantes, instituciones benéficas y otros sistemas alternativos de remesa de dinero. Los estados miembros de la ONU están obligados a aplicar sanciones contra aquellos designados como terroristas y contra quienes los sostienen financieramente, sanciones que incluyen la congelación de bienes, la prohibición de viajar y el embargo de armas. Sin embargo, existen lagunas en lo que se refiere a la aplicación de las sanciones y Estados Unidos y sus asociados internacionales procuran abordar la manera cómo tratar los sistemas financieros informales y las organizaciones no gubernamentales por cuyos conductos los terroristas obtienen y trasladan su dinero. Estados Unidos provee considerable asistencia a otros gobiernos para ayudarlos a adquirir la capacidad técnica y las pericias necesarias para poner freno a las actividades de financiación del terrorismo.

La comunidad internacional está embarcada en una campaña a largo plazo contra el terrorismo. Uno de los frentes más importantes en esta lucha son los esfuerzos para dislocar las redes financieras que sostienen a las organizaciones terroristas y financian sus operaciones.

Este artículo examina cómo está organizado el gobierno de Estados Unidos para combatir la financiación del terrorismo, qué está haciendo la comunidad internacional, y cuáles son los retos futuros al hallar las organizaciones terroristas nuevas maneras de recaudar y transferir dinero.

El acontecimiento principal en 2004 ha sido la internacionalización de las medidas para cortar la corriente de dinero a los terroristas. Por ejemplo, Italia propuso un mayor número de candidatos para ser sometidos a las sanciones de la ONU que ningún otro país; vienen a continuación Estados Unidos, Argelia, Arabia Saudita y Alemania. La Unión Europea publicó el 25 de marzo de 2004 una importante declaración contra el terrorismo, incluso compromisos muy específicos acerca de la financiación de las actividades antiterroristas. A mediados de 2004, Arabia Saudita puso a todas las instituciones benéficas extranjeras con sede en Arabia Saudita bajo una organización general coordinadora controlada por el gobierno. Esta medida cerró en efecto las filiales extranjeras de la Fundación Al-Haramain, una importante organización benéfica internacional, algunas de cuyas sucursales habían provisto apoyo a al-Qaida. La decisión permitió también al gobierno saudita controlar las transacciones entre las organizaciones benéficas sauditas y sus

afiliadas en el extranjero. Esta medida debería cerrar varios conductos de financiación del terrorismo y da un ejemplo de la estrecha coordinación que existe entre las naciones responsables que cooperan en combatir la financiación del terrorismo.

La gestión de Estados Unidos

Los medios para combatir la financiación del terrorismo incluyen la recopilación de datos de inteligencia, la aplicación de la ley, la designación y la congelación de sus bienes, así como varias iniciativas diplomáticas. Con frecuencia, estos medios se refuerzan mutuamente.

Uno de los aspectos más importantes de las gestiones estadounidenses es la designación pública de los terroristas y sus defensores y la congelación de sus bienes. Hasta este momento, Estados Unidos ha designado como terroristas a aproximadamente 384 personas y entidades.

La autoridad jurídica para congelar bienes radica en la Orden Ejecutiva 13224, firmada el 23 de septiembre de 2001, cuya autoridad emana de la Ley de Poderes Económicos para Emergencias Internacionales y la Ley de Participación en las Naciones Unidas. La Orden Ejecutiva, cuyo texto puede verse en www.state.gov/e/eb, autoriza a la rama ejecutiva a congelar bienes por medios administrativos y permite una acción extensa, rápida y flexible.

De igual importancia es un proceso interagencial coordinado dirigido por el Consejo de Seguridad Nacional. El mismo incluye los departamentos de Estado, Hacienda, Justicia, Seguridad interna y Defensa, así como también los servicios de inteligencia y las agencias de aplicación de la ley. De hecho, nuestro planteamiento interagencial podría bien servir de modelo a otros países y entidades regionales que procuran reestructurar sus gestiones contra el terrorismo.

El proceso comienza con el análisis de las remesas de dinero hechas por los presuntos terroristas y sus promotores financieros. Se crean objetivos para la acción. El grupo interagencial se reúne para examinar las alternativas que existen para dislocar estas redes. Las medidas podrían incluir que:

- El Departamento de Hacienda designe como terrorista al individuo o al grupo, congele los bienes que éste tenga en Estados Unidos o en filiales extranjeras de corporaciones estadounidenses o que estén bajo el control de personas norteamericanas en cualquier parte del mundo, e impida toda transacción con personas o corporaciones estadounidenses.**
- El Departamento de Justicia o la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) inicien una investigación y, posiblemente, un enjuiciamiento.**
- El Departamento de Estado desarrolle una estrategia para obtener el apoyo internacional a nuestra medida como, por ejemplo, obtener sanciones de la ONU.**

Las Naciones Unidas

La ONU ha aumentado sus esfuerzos para combatir la financiación del terrorismo.

Requiere a todos los países:

- **Prevenir y suprimir la financiación de los actos terroristas (incluido en la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).**
- **Congelar los bienes de individuos y entidades vinculados a Osama ben Laden, el Talibán, o al-Qaida (Resolución 1267 y resoluciones pertinentes subsiguientes del Consejo de Seguridad de la ONU, siendo la más reciente la Resolución 1526).**

La ONU ha establecido un proceso para examinar las solicitudes de los estados miembros, en el sentido de agregar a una lista consolidada y mantenida por su Comisión de Sanciones según la Resolución 1267, los nombres de los individuos y entidades sujetos a la congelación de bienes. Los estados miembros de la ONU están obligados a tomar ciertas medidas contra estos nombres, incluso la congelación de sus bienes, el embargo de armas y la prohibición de viajar.

Hasta el momento, la comunidad internacional ha congelado bienes, valorados en aproximadamente 142 millones de dólares, de individuos y entidades incluidos en la lista consolidada. El mecanismo de la ONU está demostrando ser de valor inestimable en lo que respecta a internacionalizar la congelación de bienes y subraya el compromiso mundial contra el terrorismo. Se trata de una lista de la ONU, y la imposición de sanciones específicas contra los individuos y entidades incluidos en la ella es una obligación de todos los miembros de la ONU.

Es importante señalar que la cooperación en designar a los individuos y entidades es una empresa verdaderamente mundial. Muchos países, incluso Arabia Saudita, Argelia, Francia, España, Italia, Bélgica, Alemania, el Reino Unido, China, Rusia y otros, someten a la Comisión de Sanciones nombres vinculados a al-Qaida, para ser agregados a su lista consolidada. Permítaseme dar dos ejemplos:

Designaciones conjuntas estadounidense-sauditas: en marzo de 2002, Estados Unidos y Arabia Saudita solicitaron conjuntamente a la Comisión de Sanciones de la ONU que agregara a su lista consolidada los nombres de las filiales somalí y bosnia de Al Jaramain, organización benéfica con sede en Arabia Saudita. Estas dos filiales, cerradas ahora, estuvieron vinculadas a al-Qaida. Subsiguientemente, y como resultado de recomendaciones conjuntas hechas por Estados Unidos y Arabia Saudita, se agregó a la lista consolidada, a fines de 2002, el nombre de Wa'el Jamza Yulaidam, y otras nueve filiales de Al Jaramain fueron agregadas en 2004.

Jemaah Islamiya: En octubre de 2002, cincuenta países, incluso todos los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Unión Europea, se unieron para someter a la Comisión 1267 el nombre de Yemaah Islamiya, responsable de haber cometido un número de ataques mortíferos, entre ellos contra un club nocturno en Bali.

Leyes, reglamentaciones y normas nacionales

A partir del 11 de septiembre de 2001 más de ochenta países han aprobado nuevas leyes y reglamentaciones para combatir la financiación del terrorismo o están en vías de hacerlo. Ha aumentado de 69 a 84 el número de las Unidades de

Inteligencia Financiera que han satisfecho las normas internacionalmente acordadas y están en condiciones de intercambiar información a través del Grupo Egmont (países que tienen en operación unidades de inteligencia). En este sentido, hemos trabajado en estrecha colaboración con el Grupo de Acción Financiera (FATF) sobre lavado de dinero y sus organismos regionales asociados.

El FATF, organismo intergubernamental integrado por treinta y tres países, ha expandido su mandato de modo que incluya las gestiones contra la financiación del terrorismo. Además de sus cuarenta recomendaciones originales sobre el lavado de dinero, el FATF ha generado ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo, las que se han convertido en la norma operativa internacional para abordar la financiación del terrorismo. Estas recomendaciones ofrecen un plan maestro a los países que necesitan modificar sus leyes y sistemas financieros para que concuerden con las normas internacionales. La capacidad del FATF de incluir en una lista pública a los países con prácticas deficientes contra el lavado de dinero, estimula a los países a poner en efecto regímenes más fuertes contra el lavado de dinero. Como resultado de esta iniciativa, Nigeria, Ucrania y las Filipinas han procedido a poner en práctica sistemas jurídicos grandemente mejorados.

Los países han procurado también que los terroristas no puedan malversar los fondos de instituciones benéficas u otros sistemas alternativos de remesas monetarias, conocidos como "hawalas", y de las empresas de servicios monetarios. Hasta el 11 de septiembre de 2001, en muchas jurisdicciones el sistema hawala operó totalmente libre de reglamentación. Si bien la mayoría de las transacciones hawalas son remesas legítimas a las familias de trabajadores expatriados, los terroristas han utilizado también el sector informal de remesas monetarias.

El Banco Central de los Emiratos Arabes Unidos auspició en mayo de 2002 una conferencia internacional, en la que cerca de cuarenta países reconocieron por primera vez la necesidad de regular el sector hawala. Se sostuvo en los Emiratos Arabes Unidos, en abril de 2004, una segunda conferencia internacional sobre los hawalas con el fin de reconocer y reafirmar los importantes logros de la primera conferencia y establecer un plan para continuar con el trabajo. Un número de países, entre ellos los Emiratos Arabes Unidos y Pakistán, ha adoptado medidas para regular el sector informal, y nos sentimos alentados por las señales iniciales de un aumento en la utilización de conductos bancarios de parte de los trabajadores radicados en el Golfo y otras partes para remitir dinero a sus familias en Asia Meridional. Seguiremos trabajando activamente para establecer niveles más altos de transparencia y rendición de cuentas del sector informal.

Países en todas partes del mundo han abordado también la recaudación y traslado de fondos de los terroristas mediante el método de hacer pasar sus actividades por causas benéficas. Se sabe que Jamás, para dar un ejemplo, mezcla los fondos recaudados para darles usos benéficos y militantes. Dos ejemplos muy recientes de las medidas adoptadas a nivel internacional los dan los países de la Unión Europea que han designado a Jamás para que se le congelen sus bienes y, como se indicó anteriormente, la organización coordinadora de Arabia Saudita para supervisar todas las organizaciones benéficas internacionales y todas las transacciones exteriores hechas por las organizaciones benéficas.

Creación de capacidades

Muchos países no tienen la capacidad técnica ni las pericias para adoptar las medidas que se requieren de ellos. El gobierno de Estados Unidos, junto con otros gobiernos, ha emprendido importantes iniciativas de creación de capacidad para poner freno a las actividades de financiación del terrorismo. El Departamento de Estado ha comprometido desde el 2002 más de 11,5 millones de dólares para ayudar a oponerse a la financiación del terrorismo. Hemos priorizado los países que necesitan asistencia y creado programas basados en este orden de prioridades. El FATF, el G8 (Grupo de ocho países industrializados), el Comité de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, también persiguen y coordinan con nosotros las gestiones en este área.

En este contexto, deseo destacar que nuestras embajadas en todas partes del mundo son esenciales para ayudarnos a crear y poner en efecto todos los elementos de esta estrategia mundial. Su cooperación es de valor inestimable para que fijemos los objetivos y pongamos en efecto las gestiones para crear nuestra coalición y para que adoptemos medidas eficaces.

Resultados y pasos próximos

Al trabajar con países en todas partes del mundo, hemos hecho que sea más difícil para los terroristas recaudar y trasladar dinero. La Unión Europea ha designado a casi todos los nombres indicados por los Estados Unidos conforme a la Orden Ejecutiva 13224, para que se les congele sus bienes. En la Cumbre E.U.-UE de junio de 2004, la Unión Europea se comprometió a trabajar activamente con Estados Unidos para fortalecer las gestiones contra la financiación del terrorismo. En el Medio Oriente, en Asia Meridional, América Latina y Asia Oriental, los países trabajan para privar a los terroristas su capacidad de recaudar dinero en la región.

Sin embargo, tenemos mucho trabajo por delante. La financiación del terrorismo parece ser más descentralizada que antes. El dinero proveniente de organizaciones benéficas, sistemas alternativos de remesas monetarias e incluso de actividades criminales, se transporta frecuentemente por correo. En el terreno de la capacitación y la asistencia técnica, sigue habiendo grandes necesidades internacionales.

En vista de que el dinero llega a manos de los terroristas en todo el mundo, la única manera en que podremos agotar con éxito sus recursos financieros es por medio de una continua y activa intervención internacional junto con todos los demás países del mundo. Estos esfuerzos están teniendo éxito, y continuarán teniéndolo.



E. Anthony Wayne, funcionario de carrera del servicio diplomático, se ha desempeñado a partir del 1 de junio de 2000 como secretario de Estado adjunto para Asuntos Económicos y Empresariales. Preside un importante grupo interagencial, el Grupo de Creación de

Coaliciones, que coordina con otros países y organizaciones multilaterales planes y medidas pertinentes a la financiación del terrorismo. Además de las medidas contra la financiación del terrorismo, sus responsabilidades incluyen el desarrollo internacional, los recursos energéticos, la política comercial, las telecomunicaciones y el transporte.

[Principio de página](#) | [Contenido](#), *Perspectivas Económicas*, Septiembre de 2004 | [Periódicos electrónicos de IIP](#) | [Página principal de IIP](#)