



EMPUJAR A LA QUIEBRA A LOS TERRORISTAS

Por Juan Carlos Zárate

La campaña para evitar que caigan dineros en manos de los terroristas se ha convertido en eje de la guerra que se libra contra el terrorismo. Mediante una estrategia concentrada en un determinado objetivo, Estados Unidos y sus socios en todo el mundo han aunado sus facultades económicas, de aplicación de la ley y de análisis de inteligencia para aislar y desbaratar la infraestructura financiera de las redes terroristas. Los beneficios tienen un efecto múltiple. El intercambio de información financiera nos ayuda a descubrir las y redes terroristas, en tanto que la congelación de sus activos y otras sanciones económicas inhiben su capacidad de realizar atentados, mantener sus alianzas, crear infraestructuras en todo el mundo y desarrollar armas mortales. Los resultados obtenidos hasta la fecha son alentadores y, a largo plazo, prometen fortalecer la capacidad de los países de proteger el sistema financiero internacional contra su uso indebido por los grupos terroristas y sus partidarios.

Cuando los agentes de al-Qaida atacaron de forma simultánea las ciudades de Nueva York y Washington el 11 de septiembre, causando una devastación nunca antes vista, la percepción que tenían Estados Unidos y el mundo de la amenaza que presentaba el terrorismo cambió para siempre. Hoy, cuando se aproxima el tercer aniversario de esa fecha, el mundo sigue afrontando la creciente amenaza del terrorismo extremista islámico con posibles efectos catastróficos. Para contrarrestar eficazmente esta plaga, debemos tomar como punto de partida los éxitos que hemos logrado para ayudar a llevar el terrorismo a la bancarrota.

Ello se aplica particularmente a nuestros compromisos diplomáticos, que son fundamentales para establecer la cooperación internacional en la guerra contra el terrorismo. Como se ha constatado tras los atentados después del 11-9, la amenaza del terrorismo no es sólo un problema de Estados Unidos, sino que afecta a nuestros socios en todo el mundo. Por consiguiente, es indispensable que mantengamos la atención del mundo y la voluntad política para atacar las siempre crecientes amenazas que presentan los movimientos del capital corrupto, así como para detener y disuadir a partidarios de los grupos terroristas.

El rastro del dinero

El dirigir la atención y nuestros ataques a los flujos financieros de los terroristas es importante por varias razones. Los registros financieros y las auditorías nos proporcionan el plan maestro de la arquitectura de las organizaciones terroristas. Al seguir la pista del dinero por medio del intercambio de información financiera en todo el mundo, se descubren células y redes terroristas, y se salvan vidas. El mantenimiento de las redes terroristas, y la adquisición y el desarrollo de armas mortales son costosos — aun cuando un ataque en particular no sea en sí costoso. La identificación y el aislamiento de las fuentes de financiamiento de los grupos terroristas inhibe no sólo la ejecución de atentados, sino también su capacidad de mantener alianzas internacionales, de crear infraestructuras de reclutamiento y adiestramiento en todo el mundo, y la compra o el desarrollo de armas mortales.

Lo que sabemos es que las redes mundiales de grupos terroristas como al-Qaida y Jamás han utilizado medios diversos para la recaudación y el movimiento de fondos. Se han aprovechado de causas benéficas, empresas de fachada, donantes acaudalados y delitos de todo tipo para recaudar dinero. Han hecho uso de bancos, redes informales de envíos de remesas conocidas como hawalas, transferencias de fondos, casas de cambio de moneda y el correo para mover su dinero o sus valores a través de las fronteras nacionales.

Una empresa mundial

La campaña contra la financiación del terrorismo — que se origina en parte en las lecciones aprendidas en la guerra contra el crimen organizado y el lavado de dinero — se ha convertido en eje de los esfuerzos que se realizan en el mundo para atender las amenazas de corto y largo plazo que presenta el terrorismo. Sencillamente, nuestra estrategia concentrada en un determinado objetivo se centra en el ataque a las redes terroristas mediante el uso de las facultades económicas, de inteligencia y de aplicación de la ley para identificar y desbaratar la subestructura financiera de los grupos terroristas. A largo plazo, nuestro enfoque sistémico amplía y profundiza la infraestructura legal, financiera y reguladora, y la capacidad de los países en todo el mundo para asegurar mejor el sistema financiero internacional contra su uso indebido por los grupos terroristas y sus partidarios. Estos esfuerzos han sido revolucionarios en el uso preventivo y activo de todos los elementos de las autoridades nacionales para detener la financiación del terrorismo.

Hasta la fecha se han verificado éxitos importantes. Les hemos dificultado y encarecido a al-Qaida y a otros grupos terroristas el traslado de sus fondos en todo el mundo, y se han establecido barreras más rigurosas en el sistema financiero internacional para evitar el uso indebido del dinero. El éxito se ha conseguido en parte gracias a los importantes compromiso y cooperación internacionales. La comprensión, la colaboración y la capacidad en el plano internacional son evidentemente necesarios en esta tarea, dado el carácter internacional del sistema financiero y del terrorismo.

A las pocas semanas del 11 de septiembre, la comunidad mundial se comprometió a luchar contra la financiación del terrorismo en varios frentes, entre ellos la congelación oportuna de activos sospechosos de pertenecer a terroristas, el arresto de los implicados en la provisión de apoyo financiero a las células terroristas, y el compromiso internacional de hacer reformas judiciales y estructurales a largo plazo para asegurar la integridad del sistema financiero internacional. Ello se reflejó en la importante adopción de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las Ocho Recomendaciones Especiales sobre la Financiación Terrorista por el Grupo de Trabajo de Acción Financiera (FATF). Otros organismos internacionales y organizaciones regionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Grupo de los Siete (G-7), el Grupo de los Ocho (G-8), el Grupo de los Veinte (G-20) y el Foro de Cooperación Económica del Asia y el Pacífico (APEC) también han desempeñado un papel clave en promover la voluntad política y abordar las deficiencias en los sistemas nacionales a fin de combatir el terrorismo. El Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, que ahora suman casi 100 en todo el mundo, concentraron su intercambio de información financiera en la financiación terrorista.

El proceso de designación en acción

Un componente crucial y público de nuestro enfoque ha sido la aplicación de sanciones económicas contra los terroristas y sus financiadores. Cuando el presidente Bush firmó la Orden Ejecutiva 13224 el 24 de septiembre de 2001, instó al secretario de Hacienda, y en algunas circunstancias al secretario de Estado, a que designen a los terroristas, sus financiadores y facilitadores. Estas designaciones aíslan financieramente a entidades al bloquear o congelar sus intereses y activos en Estados Unidos, y evita que utilicen el sistema financiero de bancos de compensación del área del dólar. La designación también prohíbe a personas estadounidenses el hacer negocio o participar en transacciones con tales designados. Hasta la fecha, 383 personas y entidades han sido designadas por esta autoridad, y se han congelado internacionalmente un monto en exceso de \$140 millones en activos relacionados con el terrorismo.

Además de aislar financieramente a los designados al "paralizar" su acceso al sistema financiero, las designaciones a menudo sirven para detener a partidarios de igual parecer de seguir facilitando la financiación del terrorismo, así como a que tomen medidas rápidas que las jurisdicciones anfitrionas tomen medidas rápidas de "diferentes tipos". Las designaciones realizadas en virtud de la O.E. 13224 no significan necesariamente que se hayan violado leyes penales o civiles sino que sugiere, basándose en razones justificadas, que existe una relación financiera o de otro tipo de apoyo entre el designado e individuos, organizaciones o actividades terroristas. Cuando se emplea de manera enérgica, la Orden Ejecutiva es un instrumento intrínsecamente preventivo que se utiliza para asegurar que los activos de los partidarios o asociados de al-Qaida y otros grupos terroristas no se dediquen a

nutrir el terrorismo. Aunque se han objetado estas designaciones, todas han sido confirmadas por los tribunales federales de Estados Unidos.

Desde el 11 de septiembre hemos movilizado a la comunidad internacional para insistir en este tema. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha aprobado una serie de resoluciones que requieren que los estados miembros apliquen sanciones financieras específicas contra personas e intereses financieros conectados con los grupos o actividades terroristas, en tanto que la Unión Europea adoptó una directiva el 27 de diciembre de 2001, haciendo posible la preparación de su lista de entidades terroristas cuyos activos están sujetos a bloqueo por estados miembros. En octubre de 2003, el FATF emitió directrices específicas para la interpretación de las obligaciones de las jurisdicciones de congelar los activos de los terroristas. Muchos países, tales como Italia y Arabia Saudita, han notificado a las Naciones Unidas, conjuntamente con Estados Unidos o bien unilateralmente, sobre sus propuestas de designaciones de financiamiento terrorista al Consejo de Seguridad. Estos esfuerzos internacionales para aplicar sanciones financieras a una amplia gama de objetivos relacionados al terrorismo representan un componente fundamental de la campaña mundial contra la financiación del terrorismo.

El sistema financiero internacional

Nuestra estrategia contra la financiación del terrorismo exige, a largo plazo, un enfoque sistémico para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema financiero internacional. En nuestro propio país llevamos adelante estos intereses por medio de la puesta en vigor de la Ley USA PATRIOT. El Departamento de Hacienda ha emitido regulaciones que fortalecen la actual identificación de clientes, registros, reportes y obligaciones de intercambio de información en varios sectores financieros, y amplían esas obligaciones a nuevos sectores financieros tales como empresas de servicios monetarios que son vulnerables al uso indebido. También estamos promoviendo internacionalmente los intereses sistémicos por medio de la labor de FATF, los organismos regionales estilo FATF, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y otras organizaciones multilaterales.

Hemos intensificado los esfuerzos con actividades enérgicas de extensión a la comunidad financiera y al sector de instituciones benéficas. Hemos retado a estos elementos importantes de primera línea a que tomen más medidas activas a fin de establecer una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como mejores prácticas y debida diligencia, para ayudar a asegurar que los terroristas o delincuentes no hagan uso indebido de ellas.

Las mejores prácticas en el sistema financiero internacional han plantado obstáculos que los terroristas tendrán que superar. Sin embargo, según fortalecemos nuestras defensas sistémicas, los terroristas y otros delincuentes recurrirán a otros mecanismos



menos formales para recaudar, guardar y mover su dinero. Al obligar a los delincuentes a mover sus bienes en formas menos formales o más ágiles, aumentan el riesgo de ser detectados, pero tales cambios requieren que seamos flexibles para adaptarnos al rostro mudable de la financiación del terrorismo.

Adelantos

Hacia el logro de este fin, el presidente Bush y el secretario de Hacienda John Snow han anunciado hace poco la creación de una nueva oficina en Hacienda a fin de impulsar nuestros esfuerzos a largo plazo para cercenar los vínculos financieros de los terroristas, y para salvaguardar mejor de las actividades delictivas el sistema financiero de Estados Unidos.

La Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera (TFI) consolida las funciones analíticas internacionales, así como las de política, ejecución y regulación del Departamento de Hacienda, y las suma a los componentes críticos de inteligencia. Este cambio hace posible desarrollar y concentrar mejor nuestro análisis de inteligencia y de datos financieros — tales como datos bancarios secretos — para poder detectar cómo los terroristas explotan los sistemas financieros y se diseñan métodos para detenerlos. También nos permite aplicar sanciones y programas de ejecución de regulaciones de manera más eficaz, y trabajar estrechamente con las embajadas y el sector privado en todo el mundo para fortalecer la coalición internacional contra la financiación de los terroristas.

La cooperación y apoyo sostenidos en todo el mundo es, en efecto, el camino más seguro hacia el éxito, según vamos agotando el suministro de dinero que los terroristas necesitan para mantener sus actividades.

Juan Carlos Zárate es vicesecretario adjunto del Departamento de Hacienda para asuntos de financiamiento de terroristas. Es responsable de formular y coordinar los esfuerzos del Departamento de Hacienda contra el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero. Administra la gestión normativa y fiscalizadora de la Red de Aplicación de las Leyes contra los Delitos Financieros (FinCEN), la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC, siglas en inglés), y la determinación de políticas de la División del Servicio de Rentas Internas para Investigaciones Criminales.
