



PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

SEPTIEMBRE DE 2004



LA GUERRA MUNDIAL CONTRA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

ECONOMIC PERSPECTIVES



Editor.....Jonathan Schaffer
Editor gerente.....Bruce Odessey
ColaboradoresGretchen Christison
.....Berta Gomez
.....Linda Johnson
.....Martin Manning
Diseño de portada.....Min Yao

Directora.....Judith S. Siegel
Editor ejecutivo.....Guy E. Olson
Gerente de producción.....Christian Larson
Ayudante del gerente de producción.....Sylvia Scott

Junta Editorial

George Clack Kathleen R. Davis Francis B. Ward

La Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos ofrece productos y servicios que explican al público del extranjero las políticas la sociedad y los valores estadounidenses. La oficina publica cinco periódicos electrónicos que analizan los principales temas que encaran Estados Unidos y la comunidad internacional. Los periódicos — *Perspectivas Económicas*, *Cuestiones Mundiales*, *Temas de la Democracia*, *Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos* y *Sociedad y Valores Estadounidenses* — ofrecen declaraciones de política estadounidense junto con análisis, comentarios e información de antecedentes en sus respectivas áreas temáticas.

Todos los periódicos aparecen en versiones en español, francés, inglés y portugués; algunos temas selectos aparecen también en árabe y ruso. Los periódicos en inglés se publican aproximadamente cada mes. Las traducciones se publican generalmente de dos a cuatro semanas después de la versión original en inglés.

Las opiniones expresadas en los periódicos no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos. El Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido y acceso constante a los sitios en la Internet relacionados con los periódicos electrónicos; tal responsabilidad recae enteramente en los proveedores. Los artículos pueden reproducirse y traducirse fuera de Estados Unidos, a menos que haya restricciones específicas de derechos de autor. El uso de fotografías debe ser autorizado por las fuentes correspondientes.

Los números actuales o atrasados de los periódicos electrónicos y la lista de los próximos periódicos pueden encontrarse en la página de la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos en la World Wide Web:

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>. También están disponibles en varios formatos electrónicos para facilitar su lectura en pantalla, transferencia, descarga e impresión. Agradecemos hacer cualquier comentario que se desee en la oficina local de la embajada de Estados Unidos o en las oficinas editoriales:

Editor, Economic Perspectives
IIP/T/ES
U.S. Department of State
301 4th St. S.W.
Washington, D.C. 20547
United States of America
E-mail: ejecon@state.gov

SOBRE ESTE TEMA

Un elemento clave de las redes terroristas que se mantuvo mayormente incólume antes del 11/9 es la estructura financiera que facilita el surgimiento de grupos como al-Qaida y financia ataques a Estados Unidos y nuestros asociados en el mundo.

La tarea de rastrear y clausurar la red financiera del terrorismo es uno de los esfuerzos más críticos que encaramos hoy, y hemos alcanzado éxitos importantes en la misión de llevar a la quiebra los basamentos financieros del terrorismo. Recaudar y girar dinero es ahora más difícil, costoso y arriesgado para al-Qaida y los grupos terroristas de similar inclinación. Hemos congelado y confiscado bienes terroristas, expuesto y desmantelado conocidos canales de financiamiento, disuadido a donantes, arrestado a facilitadores claves y, para prevenir que los terroristas abusen de él, hemos levantado obstáculos más altos en el sistema financiero internacional.

Los pueblos amantes de la paz de todo el mundo son blanco del flagelo del terrorismo. Desde los atentados contra los trenes en Madrid y Moscú hasta los ataques a los centros comerciales en Estambul y Casablanca, hemos visto que el terrorismo no discrimina entre razas, religiones u orígenes nacionales.

Actualmente, una robusta coalición internacional trabaja para combatir el

financiamiento del terrorismo y concentrar la atención del mundo en los sectores anteriormente no regulados, de alto riesgo, como las entidades caritativas y hawalas. Hemos empezado a concentrar nuestra atención colectiva en nuestra creciente preocupación por el uso, por parte de los grupos terroristas, de portadores de dinero en efectivo. En estos esfuerzos hemos reclutado al sector privado del mundo entero — bancos, empresas de servicios monetarios, agentes y negociantes y la comunidad de beneficencia — para que se desempeñen en la línea del frente en esta batalla. Estos esfuerzos contribuyen a nuestro éxito.

El llamado a dislocar y dismantelar el financiamiento del terrorismo ha sido constante y continuará. No cejaremos en nuestra misión de erradicar y detener a los financieros del terrorismo. Este número de *Perspectivas Económicas* demuestra cómo Estados Unidos y sus aliados de todo el mundo continúan usando toda nuestra autoridad, relaciones y pericia para atacar las fuentes, los conductos y las ganancias de los sostenedores del terrorismo.



John Snow
secretario de Hacienda de
Estados Unidos



PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS / SEPTIEMBRE DE 2004 / VOLUMEN 9 / NÚMERO 3

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

INDICE

LA GUERRA MUNDIAL CONTRA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

3 Empujar a la quiebra a los terroristas

JUAN CARLOS ZÁRATE, SECRETARIO ADJUNTO DE HACIENDA PARA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

El intercambio de información financiera ayuda a sacar a la luz las células y redes terroristas, en tanto que la congelación de bienes y otras sanciones económicas anulan la capacidad de los terroristas para lanzar ataques.

7 La internacionalización de la lucha

E. ANTHONY WAYNE, SECRETARIO DE ESTADO ADJUNTO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS Y EMPRESARIALES

Estados Unidos y sus asociados internacionales trabajan acerca de cómo lidiar con los sistemas informales de financiamiento y las organizaciones no gubernamentales a través de las cuales los terroristas recogen y mueven sus fondos.

11 La construcción de un régimen financiero contra el terrorismo

CELINA REALUYO, DIRECTORA DE PROGRAMAS DE FINANZA CONTRA EL TERRORISMO, DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS

El gobierno de Estados Unidos ayuda a los aliados extranjeros a mejorar su capacidad de impedir que los terroristas usen el sistema financiero internacional para suscribir sus complots.

15 La respuesta a Bali - Crónica de un éxito internacional

CELINA REALUYO Y SCOTT STAPLETON, DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS

Tras los atentados terroristas en Bali, la comunidad internacional se unió para ayudar a Indonesia a

desarrollar rápidamente la capacidad que necesita para luchar contra otras actividades terroristas.

19 Los bancos y la Ley USA PATRIOT

JOHN J. BYRNE, DIRECTOR, CENTRO DE CUMPLIMIENTO DE REGULACIONES DE LA ASOCIACIÓN NORTEAMERICANA DE BANQUEROS

Aunque la ley mejora algunos de sus procedimientos de vigilancia ya existentes, los bancos necesitan información de inteligencia para escrutar mejor las actividades financieras de las organizaciones caritativas y otras sin fines de lucro, que emplean los terroristas.

24 Jawala: basado en la confianza, víctima de abusos

MOHAMMAD EL-QORCHI, SEGUNDO JEFE DE ÁREA, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

La regulación debería dirigirse no a eliminar los jawalas, sino a impedir que se abuse de ellos

28 La cortina de humo de Jizbolá

Una explicación de cómo las ventas ilegales de cigarrillos en Estados Unidos financiaron una organización terrorista en el Líbano.

29 Funciones y responsabilidades

Tabla de las entidades del gobierno estadounidense, involucradas en combatir el financiamiento del terrorismo.

31 Bibliografía (en inglés)

33 Recursos en la Internet (en inglés)

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.



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.

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 aislan 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. ■

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.



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.

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. ■

LA CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN FINANCIERO CONTRA EL TERRORISMO

Por Celina Realuyo

El gobierno de Estados Unidos ayuda a los aliados extranjeros a desarrollar su capacidad de impedir que los terroristas utilicen el sistema financiero internacional para adelantar sus complots. El Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Terrorismo (TFWG), organismo interinstitucional, precisó los países que más necesitan dicho entrenamiento y asistencia de Estados Unidos. Para combatir con éxito el terrorismo cada país debe desarrollar el marco jurídico, la reglamentación bancaria, la unidad de inteligencia financiera, la aplicación de la ley y el proceso judicial necesarios. Estados Unidos ha suministrado tal asistencia a algunos países en África, Asia, Europa, América Latina y el Medio Oriente y ha cooperado con organizaciones regionales e instituciones financieras internacionales.



Celina Realuyo es directora del programa de financiamiento antiterrorista de la oficina del Coordinador para Antiterrorismo del Departamento de Estado.

En respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Estados Unidos inició una guerra mundial al terrorismo en cinco frentes: militar, de inteligencia, de aplicación de la ley, de financiamiento y diplomático. Estados Unidos diseñó una estrategia financiera antiterrorista basada en tres pilares, detectar, dismantelar e impedir las redes de financiamiento del terrorismo. Primero, realizamos operaciones de aplicación de la ley y de inteligencia que llevan ante la justicia a los financistas del terrorismo. Segundo, empleamos medidas de designación pública para nombrar, avergonzar a los grupos terroristas y sus partidarios y bloquear sus bienes. Tercero, ideamos programas de desarrollo de la capacidad para reforzar las instituciones de nuestros aliados extranjeros a fin de combatir con iniciativa el financiamiento del terrorismo. Si bien los dos primeros pilares son retrospectivos, ya que investigan las operaciones conocidas de financiamiento después del hecho, el tercero se concentra en acrecentar la capacidad de los países para proteger al sistema financiero internacional del abuso de los financieros terroristas.

COORDINACIÓN DEL ENTRENAMIENTO Y LA ASISTENCIA TÉCNICA

A raíz de los atentados del 11 de septiembre, el Departamento de Estado encabezó la creación del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento de los terroristas (GTFT) para coordinar, diseñar y suministrar entrenamiento y asistencia técnica nuestros socios extranjeros considerados más vulnerables al financiamiento del terrorismo. El GTFT, copresidido por la oficina del Coordinador para el Antiterrorismo (S/CT) del Departamento de Estado y la oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL), incluye varios organismos del gobierno estadounidense de los departamentos de Estado, Hacienda, Justicia y Seguridad Interna y se reúne

quincenalmente para recibir la información del servicio de inteligencia, programar los viajes de evaluación, analizar los informes por país y discutir el desarrollo y ejecución de la asistencia técnica y de los programas de entrenamiento. Este grupo interinstitucional multiplicó el conocimiento existente en el gobierno de Estados Unidos en sus esfuerzos por combatir el lavado de dinero y los grupos delictivos organizados y tenía por objeto encontrarle solución al financiamiento de los terroristas.

FIJAR OBJETIVOS PARA LA AYUDA

El TFWG, inundado por las solicitudes de asistencia de nuestros aliados extranjeros, ideó el siguiente proceso para asignar prioridades en el uso de nuestros recursos financieros y humanos limitados asignados al desarrollo de regímenes amplios contra el lavado de dinero y el financiamiento antiterrorista, por medio de la asistencia exterior estadounidense:

- Identificar y dar prioridad a los países que necesitan más asistencia para hacer frente al financiamiento de los terroristas, con el aporte de los sectores de inteligencia y aplicación de la ley.
- Evaluar los regímenes de financiamiento antiterrorista de los países prioritarios, con un equipo de evaluación de los sistemas financieros (FSAT), el cual está integrado por expertos jurídicos, financieros y de aplicación de la ley. El equipo FSAT generalmente permanece una semana en cada país para reunirse con las autoridades de los ministerios de justicia, gobierno y finanzas del país; las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley; el banco central y el sector privado, para ver la forma en que estas entidades se ocupan de los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.
- Preparar un informe oficial de evaluación sobre las vulnerabilidades al financiamiento del terrorismo y hacer recomendaciones para el entrenamiento y la asistencia técnica, con el objeto de eliminar los puntos débiles. El informe oficial se comparte con el gobierno del país anfitrión a fin de medir su receptividad a las ofertas de asistencia de Estados Unidos y coordinar esas ofertas. El equipo entrega el informe en un mes aproximadamente.
- Diseñar un plan para la ejecución del entrenamiento, basado en estas recomendaciones. Los programas de asistencia realizados por expertos del gobierno estadounidense pueden incluir asesoría en la redacción de material jurídico, para asegurar que el régimen legal del

país satisfaga las normas internacionales; capacitación en la reglamentación financiera; desarrollo de una unidad de inteligencia financiera, entrenamiento en investigación para "seguirle la pista al dinero" y formación jurídica y fiscal.

- Suministrar entrenamiento y asistencia técnica a los países prioritarios en relación con el establecimiento del marco legal para tipificar como delito el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y luego entrenar a las autoridades policiales y judiciales para que apliquen la ley. Esta asistencia puede suministrarse en el país, en la región o en Estados Unidos.
- Alentar que nuestros aliados, las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo), y por medio de las organizaciones internacionales como el Comité Antiterrorista de las Naciones Unidas ONU, el Grupo de Estudio para la Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero y el G-8, compartan la responsabilidad del desarrollo de capacidad.

PREMISAS BÁSICAS DE UN RÉGIMEN EFICAZ

Después de los atentados del 11 de septiembre, Estados Unidos y sus aliados reconocieron rápidamente la urgente necesidad de detectar, dismantelar e impedir las redes de financiamiento de los terroristas en todo el mundo. A este efecto cada país debe desarrollar sus capacidades en materia jurídica, reglamentación del sector financiero, inteligencia en cuestiones financieras, aplicación de la ley y fiscalía e instituciones para combatir eficazmente el financiamiento de los terroristas y el lavado de dinero. El TFWG ha organizado e ideado programas de entrenamiento estadounidenses alrededor de estas cinco premisas de un régimen eficaz contra la financiación del terrorismo.

I. Marco legal para tipificar como delito el financiamiento del terrorismo. Con el fin de cumplir con la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU y las 8 recomendaciones especiales sobre el financiamiento del terrorismo del Grupo de Trabajo para la Acción Financiera (FAFT), cada estado debe tipificar como delito el financiamiento y el lavado de dinero. Por medio de legislación deben establecerse medidas eficaces para bloquear y decomisar los bienes de los financieros terroristas y sus partidarios. Cada país debe otorgar a sus agentes encargados de aplicar la ley y a la rama judicial

amplia autoridad para perseguir y enjuiciar los casos de financiamiento del terrorismo. Todos los países deben ratificar a la mayor brevedad el instrumento de la ONU que se refiere al terrorismo. Las leyes firmes contra el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero son los cimientos jurídicos para combatirlos.

Por medio del Departamento de Justicia y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Estados Unidos puede suministrar a los países que lo soliciten asistencia técnica en la redacción de las leyes que tipifiquen como delito el terrorismo y su financiamiento. En determinados casos Estados Unidos puede hacer arreglos para que asesores jurídicos residentes suministren asistencia a los funcionarios judiciales en su propio país.

II. Supervisión reguladora financiera para proteger la integridad del sistema bancario. La protección del sector financiero contra el abuso financiero y delictivo de los terroristas es un elemento clave en nuestra estrategia de entrenamiento y asistencia técnica antiterrorista. De acuerdo con las normas internacionales, todos los países deben determinar qué organismo con potestad normativa será responsable del cumplimiento de las medidas para combatir el financiamiento del terrorismo, por parte de las instituciones bancarias y financieras no bancarias. Los gobiernos deben establecer estrictas medidas normativas y de acatamiento de las leyes sobre el lavado de dinero y crear un sistema oficial para que las instituciones financieras informen al organismo regulador sobre las actividades sospechosas. Todo país debe establecer sanciones, tales como multas, para garantizar la efectividad del cumplimiento del régimen. Es preciso que el banco central, los organismos normativos de la inversión y demás instituciones supervisoras familiaricen a los sectores privados sobre posibles abusos por parte de los terroristas.

Estados Unidos puede suministrar asistencia para fortalecer los regímenes normativos financieros de los países que así lo soliciten, mediante nuestros organismos normativos, entre ellos la Reserva Federal, la Corporación Federal de Seguros de Depósitos y la oficina del Contralor de la Moneda. El entrenamiento incluye cursos para los superintendentes de bancos sobre los informes de actividades sospechosas y la forma de detectar los planes de financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero.

III. La unidad de inteligencia financiera como vínculo entre los sectores privado y público. Todos los países deben establecer una unidad de inteligencia financiera (UIF) para recopilar, analizar y diseminar inteligencia financiera y promulgar leyes para autorizar dicha tarea. La UIF debe idear un sistema eficaz para que las instituciones financieras y los organismos normativos gubernamentales informen sobre las actividades sospechosas relacionadas con el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero a la UIF. Esta, a su vez, debe tener la responsabilidad de analizar dichos informes sobre actividades sospechosas y referir los casos a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para su investigación. La UIF debe establecer los canales apropiados para el intercambio de inteligencia financiera con sus contrapartes extranjeras a fin de asistir en las investigaciones de los delitos financieros.

Por medio de la Red de Aplicación de las Leyes contra Delitos Financieros (FinCEN), que forma parte del Departamento de Hacienda, Estados Unidos suministra capacitación y asistencia técnica a las UIF. Dicha asistencia incluye la provisión de equipo, la evaluación de la informática y programas especializados de computadora para el análisis y capacitación de analistas para las UIF nuevas. Estados Unidos es miembro activo del Grupo Egmont de la UIF y habitualmente patrocina miembros aspirantes.

IV. Investigaciones de ejecución de la ley para rastrear a los financieros del terrorismo. A las autoridades policiales se les debe otorgar la autoridad legal apropiada para llevar adelante acción judicial contra el delito financiero, incluyendo los casos de financiamiento del terrorismo. Dicha autoridad puede incluir la facultad de realizar operaciones secretas y de vigilancia electrónica en la investigación de delitos financieros. Los gobiernos deben establecer unidades especializadas y misiones especiales interagenciales para llevar adelante casos de financiamiento del terrorismo. Los organismos de aplicación de la ley deben coordinar con la rama judicial las investigaciones y el procesamiento de los casos de financiamiento del terrorismo.

Estados Unidos suministra programas de asistencia en forma de capacitación para la investigación financiera a los organismos de aplicación de la ley que lo solicitan. Los organismos estadounidenses (incluyendo el FBI, los

programas de asistencia antiterrorista de seguridad diplomática del Departamento de Estado, la división de investigaciones penales del Servicio de Rentas Internas y la Oficina de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas) dictan cursos de capacitación para sus homólogos extranjeros, encaminados a desarrollar las destrezas necesarias para investigar los delitos financieros, incluso el financiamiento del terrorismo.

V. Proceso judicial y fiscal para enjuiciar los casos de financiamiento del terrorismo. Todos los gobiernos deben determinar qué unidades judiciales serán responsables del procesamiento de los casos de financiamiento del terrorismo. Debido a la complejidad técnica de estos casos, debe crearse un equipo bien formado de fiscales familiarizados con los delitos financieros, para llevar adelante estas investigaciones. Es necesario que los jueces y los magistrados se familiaricen con estos casos, ya que es posible que no hayan realizado este tipo de juicios en el pasado.

Por medio del Departamento de Justicia, Estados Unidos puede suministrar asistencia técnica a las autoridades judiciales de los aliados extranjeros, mediante el estudio de casos prácticos para demostrar la forma en que puede aplicarse una legislación nueva contra el financiamiento del terrorismo, así como los juicios que han tenido éxito.

ACTIVIDADES INTERNACIONALES

Dado que la mundialización ha facilitado el movimiento de personas, productos y capital a través de las fronteras, el problema del financiamiento del terrorismo debe tratarse a escala mundial. El gobierno estadounidense procuró desde un principio promover la cooperación internacional en el desarrollo de la capacitación antiterrorista, como componente de la guerra mundial contra el terrorismo. Por consiguiente, el grupo de trabajo sobre el financiamiento del terrorismo reconoció las restricciones financieras y humanas que existen para las actividades contra el financiamiento del terrorismo y alentó la cooperación internacional para llevar a cabo la capacitación y la asistencia técnica.

Estados Unidos ha suministrado asistencia para combatir el financiamiento del terrorismo a varios países en África, Asia, Europa, América Latina y el Medio Oriente en términos bilaterales y multilaterales. Hemos colaborado muy estrechamente con el Comité contra el Terrorismo y

la Oficina de Política de Control de Estupefacientes, ambos de las Naciones Unidas, para coordinar las solicitudes y las ofertas de asistencia técnica. Estados Unidos ha apoyado las iniciativas claves presentadas por el Grupo de Estudio para la Acción Financiera para fortalecer los regímenes contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Por medio del grupo de acción contra el terrorismo del G-8, Estados Unidos coordina su asistencia a los estados en primera línea en varias zonas de antiterrorismo. Estados Unidos también ha colaborado con organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos, el foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa con el fin de elevar el conocimiento de posibles abusos por parte de los financieros terroristas. También cooperamos con las instituciones financieras internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Asiático en los proyectos financieros antiterroristas que contribuyen al desarrollo económico y la integridad de los mercados internacionales. Por ejemplo, en la reunión de Líderes en Bangkok, en octubre de 2003, la APEC puso en marcha una iniciativa para el desarrollo de la capacidad antiterrorista que garantiza el movimiento seguro de las personas, los bienes y el dinero. La iniciativa para seguridad regional financiera y comercial fue establecida con los auspicios del Banco de Desarrollo Asiático para el desarrollo de la capacidad en lo que se refiere a contrarrestar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, así como la seguridad de la aviación, los puertos y el transporte marítimo.

CONCLUSIÓN

Para detener el flujo de fondos al terrorismo los países deben abordar la amenaza que presenta el financiamiento del terrorismo interna e internacionalmente, con el objeto de negar a las redes terroristas la posibilidad de financiamiento y refugio seguro. Por medio del desarrollo de su capacidad un país puede reforzar su habilidad en materia legal, reglamentación financiera, inteligencia financiera, policial y judicial para combatir el financiamiento del terrorismo. Al multiplicar sus recursos para asistir a los países a enfrentar los retos del financiamiento del terrorismo, la comunidad internacional puede salvaguardar mejor los sistemas financieros contra el abuso por los financieros terroristas en todo el mundo. ■

LA RESPUESTA A BALI — CRÓNICA DE UN ÉXITO INTERNACIONAL

Por Celina Realuyo y Scott Stapleton

Tras los atentados terroristas en Bali, la comunidad internacional se unió rápidamente para ayudar a Indonesia a desarrollar la capacidad que necesita para combatir más la actividad terrorista. Estados Unidos, Japón y Australia encabezaron una acción internacional para proveer entrenamiento para la ejecución de la ley y fortalecer la capacidad de Indonesia para combatir el financiamiento del terrorismo. La respuesta de Indonesia y de las naciones donantes brinda un ejemplo de cómo debería realizarse la creación de capacidad.



Celina Realuyo es directora de Programas Contra el Financiamiento del Terrorismo en la Oficina del Coordinador de Antiterrorismo del Departamento de Estado. Scott Stapleton es estudiante de último año de la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown y pasante en el Departamento de Estado.

Los atentados con bombas en Bali en octubre de 2002 y la respuesta del gobierno indonesio y de la comunidad internacional a los ataques ofrece un poderoso caso de estudio de la estrategia contra el financiamiento del terrorismo. Esta estrategia se ha traducido en acción a través de operaciones de aplicación integral de la ley, designación pública y creación de capacidad. Indonesia sufrió el 12 de octubre de 2002 lo que era hasta ese momento el ataque terrorista más grande desde el 11 de septiembre de 2001. Los atentados de Bali despertaron abruptamente a Indonesia a la realidad del terrorismo internacional. Tras los atentados, Indonesia trabajó incansablemente con sus asociados internacionales para fortalecer sus defensas contra las amenazas del terrorismo, incluidos sus esfuerzos para contener el flujo de fondos a los terroristas.

ARRESTO DE LOS RESPONSABLES

Los atentados de Bali comenzaron a las 11:05 p.m. del 12 de octubre de 2002, cuando se hizo detonar electrónicamente un artefacto explosivo colocado en el interior de un concurrido club nocturno en el corazón del distrito del entretenimiento del balneario insular. Segundos más tarde, cuando las víctimas huían corriendo del sitio de la primera explosión, estalló en las inmediaciones una furgoneta cargada de explosivos. Los terroristas habían seleccionado estratégicamente como víctimas a turistas jóvenes en lugares de diversión nocturna populares, dejando 202 muertos, entre ellos 88 australianos, 38 indonesios y 7 estadounidenses. La devastadora pérdida de vidas y el ataque a civiles inocentes fueron agravados por las dramáticas consecuencias económicas para Indonesia. La operación terrorista, que costó alrededor de 35.000 dólares, destrozó la industria turística de Bali, causando pérdidas calculadas en millones de dólares. Indonesia, carente de preparación para contrarrestar el peligro creciente de los grupos terroristas, acudió ansiosamente a una coalición de países

dispuestos y capaces de proveer amplio asesoramiento y asistencia al antiterrorismo.

Con ayuda de sus aliados internacionales, Indonesia inició rápidamente una campaña policial creíble y profesional para investigar y capturar a los terroristas responsables del ataque. Expertos policiales australianos y estadounidenses fueron enviados a Indonesia para ayudar en diversos aspectos de la investigación de los atentados de Bali, desde identificar a las víctimas hasta seguir la pista del dinero. Hasta la fecha han sido arrestados 80 miembros de Yemaah Islamiya en relación con la operación de Bali. Como resultado de las acciones policiales coordinadas para preparar conjuntos de pruebas firmes, las autoridades judiciales indonesias han logrado procesar con éxito a los perpetradores de los atentados de Bali y hasta junio de 2004 obtuvieron 33 declaraciones de culpabilidad, con tres condenas a muerte y numerosas sentencias a cadena perpetua.

DESIGNACIÓN PÚBLICA DE YEMAAH ISLAMIYA

Inicialmente se vinculó con el ataque a Yemaah Islamiya (YI), red terrorista vinculada a al-Qaida y con base en el sudeste de Asia. YI está consagrada a la creación de un califato islámico en el sudeste de Asia. Aunque se sabe poco sobre la cantidad de sus miembros, éstos reciben contribuciones sustanciales de partidarios en el Medio Oriente y el sudeste de Asia, incluida al-Qaida. YI reclutó y entrenó a extremistas durante la década de 1990, lo cual resultó en una serie de ataques que comenzaron en el 2000.

Tras los atentados, la indignación internacional dio lugar a una respuesta inmediata. El 23 de octubre de 2002 una asociación de 52 países solicitó o apoyó la designación de Yemaah Islamiya como terrorista por las Naciones Unidas. Más de 150 jurisdicciones acordaron bloquear los bienes de objetivos relacionados con YI. Esta designación representó la alianza más amplia y destacada contra un grupo terrorista desde la designación de al-Qaida y el Talibán tras los ataques del 11 de septiembre. Se instruyó a los miembros de las Naciones Unidas para que congelaran y confiscaran los bienes vinculados con YI. Las designaciones públicas internacionales sirven como un instrumento eficaz de la estrategia de "identificar y avergonzar" para limitar la capacidad de maniobra de YI.

Para destacar la importancia de la cooperación

internacional para combatir el terrorismo y revivir la economía local, Indonesia y Australia fueron anfitriones el 17 y 18 de diciembre de 2002 de una Conferencia Sobre Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, en la que participaron representantes de 33 países y de 14 organizaciones internacionales. La conferencia elogió la acción internacional a través de las Naciones Unidas para designar a Jemaah Islamiya e hizo un llamado a aumentar la cooperación internacional por medio de operaciones policiales, de inteligencia y de creación de capacidad en el sudeste de Asia y en el Pacífico.

CREACIÓN DE CAPACIDAD ANTITERRORISTA

Entrenamiento en la ejecución de la ley.

Inmediatamente después de los atentados de Bali, Estados Unidos, Japón y Australia encabezaron una acción multinacional para ayudar a Indonesia a contrarrestar el terrorismo. Indonesia, enfrentada a una amenaza real, ha trabajado con empeño para crear la capacidad de prevenir ataques terroristas en el futuro. En 2003 la Oficina del Coordinador de Antiterrorismo del Departamento de Estado trazó planes y asignó presupuesto para que la Oficina de Seguridad Diplomática del Departamento de Estado pusiera en práctica un programa de asistencia antiterrorista de 8 millones de dólares para entrenar, equipar y organizar una unidad antiterrorista dentro de la Policía Nacional Indonesia. Esta unidad especializada es conocida como el Destacamento Especial 88 (DE-88). Sesenta y nueve oficiales ya han sido capacitados por Estados Unidos, y hay programas adicionales con los que se espera instruir a 279 oficiales para el año 2005. DE-88 ha comenzado a integrarse con la Fuerza de Tareas Yemaah Islamiya de Indonesia, fortaleciendo las defensas del país contra la principal amenaza terrorista en el sudeste de Asia. Más aún, el Programa Regional de Asociación de Defensa Antiterrorista del Departamento de Defensa ha gastado 2,3 millones de dólares en cursos de inglés, profesionalismo militar y antiterrorismo para capacitar a 78 oficiales de inteligencia indonesios.

Ayuda financiera al antiterrorismo. Además de la creación de capacidad en el área de aplicación de la ley, la asistencia multinacional a Indonesia ha incluido una amplia acción para ayudar a defender el sistema financiero de los abusos de los terroristas. Se han asignado más de 820.000 dólares a organismos estadounidenses para asistencia técnica y entrenamiento en Indonesia en



AP/Wide World Photos

La escena después del atentado terrorista de octubre de 2002 en Bali, en el que murieron 202 personas.

antiterrorismo financiero y contra el lavado de dinero (CTF/ALD). En septiembre de 2002, un mes antes de los atentados de Bali, Estados Unidos había tomado las medidas iniciales para la creación de capacidad CTF/ALD con una evaluación preliminar del régimen de antiterrorismo financiero de Indonesia. En septiembre de 2003 se envió un segundo equipo de expertos al terreno para evaluar la capacidad de Indonesia. Indonesia ha hecho progresos importantes en el refuerzo de su capacidad para combatir el financiamiento del terrorismo en cinco elementos claves para un régimen eficaz de antiterrorismo financiero.

1. Estructura legal: El procesamiento judicial exitoso de los terroristas depende de una fuerte estructura legal, y Estados Unidos y sus asociados han ayudado a Indonesia a desarrollar fuertes leyes ALD/CT. Desde julio de 2002 Estados Unidos ha estado entrenando funcionarios judiciales indonesios y de otros lugares del sudeste de Asia en la redacción y modificación de legislación para permitirles que adopten las convenciones de la ONU relacionadas con el terrorismo y para que cumplan con la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU para penalizar el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero. La Agencia de Estados Unidos para el

Desarrollo Internacional (USAID) y su contraparte australiana han venido suministrando asistencia en la redacción de documentos legales al Banco Central de Indonesia y a su Unidad de Inteligencia Financiera para promover reformas económicas y financieras. Indonesia tenía un historial débil en la lucha contra delitos financieros y en el 2001 fue agregada a la lista del Grupo de Tareas de Acción Financiera (FTAF) de Países y Territorios que No Cooperan. Sin embargo, en 2003, la asistencia técnica de un equipo interdepartamental de Estados Unidos le ayudó a

Indonesia a enmendar adecuadamente su legislación contra el lavado de dinero para satisfacer las normas internacionales y evitar contramedidas FTAF adicionales. Como resultado de este progreso legislativo, el FTAF observa ahora la aplicación de la ley ALD.

2. Finanzas/Reglamentaciones: Los bancos centrales desempeñan un papel decisivo en la vigilancia y suspensión de los flujos de dinero a grupos terroristas. Indonesia ha estado trabajando con el Banco Asiático de Desarrollo y otros donantes internacionales para modernizar su sector financiero. En octubre de 2003, los banqueros centrales indonesios participaron en un curso de reglamentación financiera brindado por la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado y la Oficina del Contralor de la Moneda de Estados Unidos. Este taller para banqueros centrales del sudeste de Asia ofreció asistencia técnica a los reguladores bancarios sobre la manera de combatir el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero y cómo detectar actividades sospechosas en los bancos privados. Esta capacitación condujo al Banco de Indonesia a desarrollar un programa de auditoría de cumplimiento de ALD/CTF y planes para efectuar supervisión y exámenes completos de bancos en el lugar a partir de fines de este año.

3. Unidad de Inteligencia Financiera (UIF): La

ubicación remota y la preparación inadecuada de Bali ante un ataque en gran escala significa que los agentes policiales nacionales e internacionales no podían depender solamente de las pruebas en el lugar del delito para rastrear y capturar a los terroristas responsables. Uno de los instrumentos de investigación más poderosos en los atentados de Bali fue el análisis de las comunicaciones y de las transacciones financieras entre los miembros de YI. En un esfuerzo por fortalecer este componente crítico de la guerra de Indonesia contra el terrorismo, hemos trabajado estrechamente con nuestros asociados de la unidad de inteligencia financiera de Australia para desarrollar la UIF de Indonesia. Estados Unidos invitó a la UIF de Indonesia (PPATK) a participar en un seminario de entrenamiento de una semana titulado "Análisis básico e información de transacciones sospechosas" para personal de la UIF y otros funcionarios del gobierno responsables de combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La conferencia, auspiciada por el Centro Regional de Antiterrorismo del Sudeste de Asia, de Malasia, en agosto de 2003, fue parte de una campaña regional continua para cooperar y coordinar con los gobiernos vecinos contra el terrorismo. Estados Unidos, por medio de un subsidio de USAID para adquirir equipo esencial de tecnología de información, asistió directamente a PPATK en octubre de 2003 a poner en línea su sistema de información electrónica y poder así recibir informes del sector privado sobre transacciones sospechosas. Con esta ayuda de Estados Unidos y de Australia, PPATK alcanzó un hito histórico importante en junio de 2004 cuando se incorporó oficialmente como miembro del Grupo Egmont de UIF.

4. Aplicación de la ley: En enero de 2004 la Sección de Operaciones contra Financiamiento del Terrorismo, del FBI, ofreció cursos de entrenamiento sobre investigaciones de financiamiento del terrorismo y lavado de dinero a 69 miembros de la Policía Nacional de Indonesia y otros funcionarios responsables de combatir esa clase de actividades. En un esfuerzo por fomentar la

cooperación interdepartamental en casos de financiamiento del terrorismo, entre los participantes hubo personal de la unidad antiterrorista SD-88 de la Policía Nacional de Indonesia, de la Unidad de Delitos Financieros y de la Unidad de Inteligencia Financiera. Como resultado de esta capacitación, las autoridades policiales de Indonesia han iniciado 30 investigaciones de lavado de dinero, dos tercios de las cuales han sido referidas a la Oficina del Secretario de Justicia.

5. Procesamiento/Proceso Judicial: La División de Desarrollo de Procesamiento, Asistencia y Entrenamiento en el Extranjero del Departamento de Justicia ayudará a un asesor legal residente en Yakarta a trabajar con el gobierno anfitrión en la aplicación de nueva legislación antiterrorista y contra el lavado de dinero. El asesor legal residente asistirá en la aprobación y aplicación futura de nueva legislación de asistencia legal mutua.

CONCLUSIÓN

En vista de la continua amenaza de ataque por redes terroristas del sudeste de Asia como Yemaah Islamiya, Indonesia ha colaborado con Estados Unidos, Australia y Japón, entre otros aliados, para reforzar su régimen antiterrorista. A través de operaciones policiales y designaciones públicas, Indonesia respondió rápidamente a los atentados de Bali e hizo progresos importantes para erradicar la célula de YI responsable de esos ataques. El entrenamiento y la creación de capacidad brindados por el gobierno de Estados Unidos y otros donantes internacionales ha tenido un impacto importante en la capacidad de Indonesia para prevenir y responder al financiamiento del terrorismo y al terrorismo internacional en general. Indonesia se ha beneficiado significativamente con la asistencia continua de sus aliados, desde programas policiales hasta una reorganización integral de las estructuras financieras y legales, y sirve como un ejemplo positivo de los esfuerzos internacionales de creación de capacidad. ■

LOS BANCOS Y LA LEY USA PATRIOT

Por John J. Byrne

La Ley USA PATRIOT, aprobada por el Congreso, puede no tener el éxito que se espera de ella en la represión del financiamiento del terrorismo, a menos que el gobierno de Estados Unidos les ofrezca a las instituciones financieras los datos de inteligencia que necesitan para hacer su labor. La Asociación Norteamericana de Banqueros (ABA) apoyó la legislación porque imponía a otras instituciones financieras las mismas obligaciones de vigilar el lavado de dinero que ya se les requerían a los bancos. Pero la ley no mejora la capacidad de las instituciones financieras de detectar las transacciones rutinarias o de escrutar mejor las actividades financieras de las organizaciones caritativas y otras sin fines de lucro, que han empleado los terroristas.



John J. Byrne trabaja como director del Centro de Cumplimiento de Regulaciones, de la Asociación Norteamericana de Banqueros.

Si bien la industria bancaria estadounidense tiene una larga historia de apoyo al cumplimiento de la ley en aspectos tales como el lavado de dinero, los esfuerzos de Washington para refrenar el financiamiento del terrorismo mediante reglas bancarias más estrictas pueden ser bien intencionados, pero pueden errar el blanco a menos que el gobierno incremente su compromiso de proveerles a los bancos los datos de inteligencia que necesitan

El Congreso de Estados Unidos respondió a los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001 aprobando la ley de 300 páginas conocida como Ley USA PATRIOT. En tres semanas, y con abrumador apoyo bipartidista, el Congreso hizo evidente que deseaba una legislación útil y beneficiosa para atender el flagelo del financiamiento del terrorismo. La mayoría de las provisiones, sin embargo, fracasaron en cuanto a ocuparse de ese crimen en particular.

¿Eran necesarias estas nuevas leyes, o simplemente necesitábamos más datos de inteligencia gubernamentales? La información que las agencias de ejecución de la ley proporcionaron luego del 11 de septiembre hace evidente que, en su mayor parte, el tipo de transacciones financieras que utilizaron los secuestradores de aviones no es atendido adecuadamente por la Ley USA PATRIOT. El hecho es que las instituciones financieras estadounidenses, sin datos de inteligencia gubernamentales adicionales, no pueden detectar ni impedir transacciones relacionadas con el financiamiento del terrorismo.

Este artículo examinará cómo los retos que encara el sector financiero estadounidense han cambiado desde la aprobación de la Ley USA PATRIOT en octubre de 2001, y qué otra cosa puede hacerse para detener la corriente de recursos financieros hacia los terroristas.

LA LEY PATRIOT

Es evidente que la parte del león de las cláusulas de la Ley PATRIOT que se ocupan de la industria financiera (el capítulo III), son remanentes de vehículos legislativos fallidos que cubren el lavado de dinero tradicional. A pesar de las cuestiones pendientes acerca de cómo se aplicaría la ley y si se ocuparía efectivamente del financiamiento del terrorismo, la Asociación Norteamericana de Banqueros apoyó activamente la Ley PATRIOT porque cubría una miríada de nuevos proveedores de servicios financieros que anteriormente no tenían obligaciones contra el lavado de dinero (AML) y contenía varias otras cláusulas nuevas que la industria venía defendiendo desde hacía tiempo.

Las cláusulas claves de la ley relacionadas con la banca (y recalçadas por las comisiones congresionales responsables de redactarlas), incluyen:

- considerar un crimen el contrabando de dinero en efectivo y en grandes cantidades y requerir el registro de las redes de financiamiento clandestino del mercado negro
- modernizar las leyes contra la falsificación y prohibir a las instituciones financieras estadounidenses que provean servicios a los bancos "de fachada" extranjeros
- ampliar las asociaciones público-privadas para ayudar a la ejecución de la ley a identificar, rastrear y detener las actividades financieras de los terroristas
- informar a las agencias de ejecución de la ley, "de manera oportuna", la actividad financiera sospechosa
- requerirles a las instituciones financieras que verifiquen la identidad de sus nuevos tenedores de cuentas, y
- requerir de los clientes que, al abrir cuentas, les provean a las instituciones financieras información veraz

Para la industria bancaria, la cláusula más importante era la que requería a todas las instituciones financieras que instituyeran programas de cumplimiento de medidas contra el lavado de dinero, un requisito bancario desde 1987.

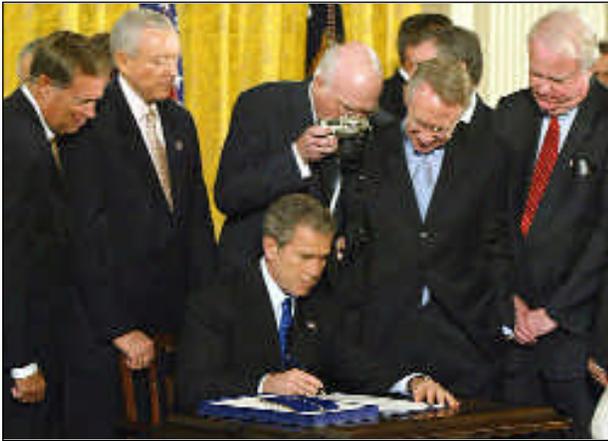
¿QUÉ CAMBIÓ PARA LOS BANCOS?

En lo que toca a los efectos prácticos de estas nuevas leyes, la mayoría de las provisiones simplemente ampliaron obligaciones que eran parte del proceso de supervisión regulatoria del AML. Por ejemplo, hay provisiones que requieren debida diligencia para las actividades bancarias privadas o las relaciones con los bancos corresponsales. Las agencias bancarias federales deben examinar y criticar a los bancos que omiten cubrir, con la debida diligencia mejorada, estas relaciones "riesgosas".

Una de las nuevas obligaciones contenidas en el capítulo III es la sección 326, que requiere de las instituciones financieras que cuenten con procedimientos de apertura de cuentas o un "programa de identificación de clientes". Los bancos y algunas instituciones financieras cubiertas por estas disposiciones, como las firmas de valores, los fondos mutuos y los negociantes en futuros de productos básicos (las compañías de seguros quedaron pendientes) tienen que obtener cuatro elementos de información (nombre, dirección, fecha de nacimiento e identificadores oficiales tales como los números del Seguro Social), y tratar de verificar esa información. Debido a que los bancos han venido requiriendo desde el comienzo de la industria bancaria que los clientes se identifiquen, esta nueva obligación es una formalización de las operaciones normales.

¿Qué significan los cambios para la comunidad internacional?

Lo que puede verse es que una institución estadounidense querrá obtener de un potencial tenedor de cuenta extranjero una forma de identificación primaria y secundaria. El problema de esta estrategia es que, debido a que muchas formas de identificación no les resultan familiares a las instituciones estadounidenses, los bancos pueden mostrarse renuentes a abrir ciertas cuentas. Además, hay continuos problemas con la apertura de cuentas a distancia, dado que actualmente no hay bancos de datos públicos que contengan información para verificar la identificación de tenedores de cuentas extranjeros, como los hay de los estadounidenses. Por lo tanto, para mantener relaciones con las instituciones financieras estadounidenses, los potenciales tenedores de cuentas extranjeros tendrán que colaborar estrechamente con las instituciones para asegurar que esas relaciones continúen.



AP Photo/Doug Mills

El presidente Bush firma la ley antiterrorista en una ceremonia llevada a cabo en el Salón Este de la Casa Blanca en octubre de 2002.

EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY PATRIOT

Una vez que se presta atención a la debida diligencia incrementada, ¿qué es, exactamente, lo que los reguladores estadounidenses esperan que hagan los bancos para llevar a cabo el adecuado cumplimiento? Un ejemplo es que, a menos que haya una determinación de parte del secretario de Hacienda de que ciertas jurisdicciones son, para el gobierno, causa de preocupaciones en cuanto a lavado de dinero, como fue el caso de áreas como Nauru, Ucrania y Birmania, la industria debe recurrir a otras fuentes de información para determinar si hay algún riesgo involucrado al tratar con ciertas jurisdicciones.

Una de tales fuentes es el Grupo de Tareas de Acción Financiera (FATF) y su lista de países no cooperadores (NCCT). Una designación en la NCCT significa que el país tiene leyes débiles o inexistentes en relación con la prevención del lavado de dinero. Desde el 2000 se ha designado como no cooperadoras a 24 jurisdicciones. Dado que a los bancos se les requiere aplicarles a esos países una debida diligencia incrementada, es importante mantenerse al tanto de estas designaciones.

Debe recalcar que las instituciones financieras pueden seguir negociando con una entidad en un país no cooperador, pero se las criticará por no emplear más tiempo examinando las cuentas de esas instituciones. De modo que para que una evaluación de riesgos cumpla con los elementos de esta nueva ley, los reguladores esperan que un banco examine la información publica disponible. El problema que plantea esto es que, en realidad, no

ayuda a un banco a prevenir el financiamiento del terrorismo.

PERFIL FINANCIERO DE LOS CRIMINALES DEL 11/9

Funcionarios federales de ejecución de la ley informaron a nuestra asociación acerca de los varios métodos empleados por los terroristas para usar el sistema financiero antes del 11/9. Debe recalcar un tema principal: no es muy caro alquilar un automóvil, alojarse en un hotel o comprar un pasaje de avión. Por lo tanto, las transacciones del financiamiento del terrorismo, por su misma naturaleza, son rutinarias y no son iguales a los elementos del lavado de dinero tradicional.

La Comisión del 11/9, recientemente completada, concluyó que "los ataques del 11/9 costaron entre 400.000 y 500.000 dólares para ejecutarlos". Además, el uso de las instituciones financieras por parte de los criminales del 11/9 se describió como sigue:

- Las cuentas eran cuentas de cheques de alrededor de 3.000 dólares
- Las solicitudes indicaban que los tenedores de las cuentas eran "estudiantes"
- Como identificaciones se usaron visas emitidas por los Emiratos Arabes Unidos, Arabia Saudita y Alemania
- Las cuentas se abrieron dentro de los 30 días de entrar al país; y
- Los tenedores de cuentas verificaban sus balances en cajeros automáticos varias veces por día.

Según la Comisión del 11/9:

La conspiración usó extensivamente bancos en Estados Unidos, tanto sucursales de bancos internacionales importantes como bancos regionales más pequeños. Todos los agentes abrieron cuentas a sus mismos nombres, usando pasaportes y otros documentos de identificación. No hay pruebas de que alguna vez hayan usado números del Seguro Social falsos para abrir cuentas bancarias. Sus transacciones no fueron notables y eran esencialmente invisibles entre los miles de millones de dólares que circulan en todo el mundo cada día.

En pocas palabras, creemos que las instituciones financieras no podían haber detectado las actividades criminales de los atacantes del 11/9, en ausencia de datos de inteligencia gubernamentales adicionales y específicos. Las cuentas con pocos dólares no pueden ser vigiladas efectivamente, y crear un sistema para evaluar cuán a menudo alguien incurre en una "averiguación de transacción" en un cajero automático, no es práctico. Además, puesto que la identificación que usaron los terroristas no era falsa, los procedimientos de identificación mejorados que requiere la Ley PATRIOT, aunque útiles para impedir el robo de identidad, no habrían impedido el acceso a una institución financiera. De las sesiones informativas mencionadas más arriba hemos aprendido algunas lecciones importantes, y la ABA ahora recomienda que los bancos no acepten visas como forma primaria de identificación.

LA LEY PATRIOT COMO INSTRUMENTO DE PREVENCIÓN

Una sección de la Ley USA PATRIOT que puede ocuparse del concepto amorfo del financiamiento del terrorismo es la Sección 314(a). El proceso de la 314 requiere que las instituciones financieras investiguen las cuentas para efectuar cotejos potenciales con nombres que aparecen en las listas investigativas del gobierno. De acuerdo con esta provisión:

- Los pedidos correspondientes a la 314(a) se envían desde la Red de Represión de los Crímenes Financieros, dependiente del Departamento de Hacienda (FinCEN), y se los agrupa y emite cada dos semanas, a menos que el pedido indique otra cosa.
- Después de recibir un pedido de la 314(a), las instituciones financieras disponen de dos semanas para completar sus averiguaciones y responder si hay algún cotejo.
- Las averiguaciones se limitarán a registros específicos y, a menos que se haga notar de otro modo, se harán una sola vez.
- Si una institución financiera identifica un cotejo en relación con un sujeto nombrado, la institución sólo necesita responderle a la FinCEN que tiene un cotejo y proveerle a la agencia de ejecución de la ley solicitante información sobre un punto de contacto para que haga seguimiento directo con la institución.

En conjunto, esas provisiones son el medio más efectivo de detectar el financiamiento terrorista porque la industria busca simplemente nombres de individuos a quienes el gobierno investiga por actividad terroristas. Por ejemplo, según la FinCEN, entre el 1 de abril del 2003 y el 26 de abril del 2004, el IRS-CI sometió a la FinCEN 16 pedidos correspondientes a 66 personas y 17 empresas. De estos pedidos resultaron 646 cotejos positivos con más de 1.274 instituciones financieras. Desde la creación de la Sección 314(a), el sistema ha sido utilizado para enviar a más de 26.000 instituciones financieras los nombres de 1.547 personas sospechosas de financiamiento del terrorismo o lavado de dinero, y ha resultado en 10.560 cotejos, de los que se informó a las agencias de ejecución de la ley.

OTRAS OPCIONES PARA LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN

Mientras nos esforzamos con la manera de impedir que el financiamiento del terrorismo entre en el sistema financiero legítimo, ¿qué hay disponible más allá del proceso de la Sección 314? Evidentemente, las nuevas obligaciones que impone la Ley USA PATRIOT no se ocupan directamente de la naturaleza de cómo el dinero entra a un sistema para apoyar el terrorismo. Las diversas fuentes de los bancos son las "tipologías" del FATF sobre financiamiento del terrorismo y los ejemplos similares provistos por agencias estadounidenses de ejecución de la ley como la FinCEN. ¿Qué nos dicen a nosotros? Por ejemplo, una concentración en las organizaciones caritativas u "organizaciones sin fines de lucro" (OSFL) es un tema constante.

Según el FATF:

La mayoría de los países comparten la preocupación en torno a las dificultades de detectar el financiamiento del terrorismo que se lleva a cabo a través del abuso de las OSFL. Es de conocimiento general que tales organizaciones desempeñan en todas las sociedades una función social y de apoyo financiero cruciales y, obviamente, esta función no está en tela de juicio. Sin embargo, el mero volumen de los fondos y otros activos en poder del sector de las OSFL significa que el desvío en apoyo del terrorismo de inclusive un porcentaje muy pequeño de estos fondos constituiría un problema grave. Por lo tanto, el conocimiento imitado que hay en torno a la medida en que los terroristas pueden estar explotando el sector debería

ser considerado un tema de grave preocupación para la comunidad internacional.

Todo esto pone de relieve que vivimos ahora en un mundo diferente, y el rastreo u observación del dinero destinado a actividades terroristas no es una tarea sencilla.

CONCLUSIÓN

Mucho se ha escrito sobre la Ley PATRIOT y la necesidad de aprobar rápidamente leyes que se ocupen del terrorismo. El debate se agita todavía en torno si la respuesta legislativa fue apropiada en relación con los ataques. Como nota positiva, debería recalcarse que la ABA apoyó la Ley PATRIOT porque cumplía con lo que otras propuestas de épocas anteriores no pudieron cumplir — requerir de las instituciones no bancarias que tengan programas y procedimientos AML. Pero para refrenar el financiamiento del terrorismo el gobierno debe comprometerse a proveerle al sector financiero datos de inteligencia al día. Hemos observado el comienzo de ese

proceso, pero debe ser incrementado. Cualquier otra estrategia está condenada a fracasar. Mucho se ha escrito sobre la Ley PATRIOT y la necesidad de aprobar rápidamente leyes que se ocupen del terrorismo. El debate se agita todavía en torno si la respuesta legislativa fue apropiada en relación con los ataques. Como nota positiva, debería recalcarse que la ABA apoyó la Ley PATRIOT porque cumplía con lo que otras propuestas de épocas anteriores no pudieron cumplir — requerir de las instituciones no bancarias que tengan programas y procedimientos AML. Pero para refrenar el financiamiento del terrorismo el gobierno debe comprometerse a proveerle al sector financiero datos de inteligencia al día. Hemos observado el comienzo de ese proceso, pero debe ser incrementado. Cualquier otra estrategia está condenada a fracasar. ■

Las opiniones expresadas en este artículo no necesariamente reflejan los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos.

JAWALA: BASADO EN LA CONFIANZA, VÍCTIMA DE ABUSOS

Por Mohammed El-Qorchi

El jawala es uno de varios sistemas informales usados en muchas regiones del mundo para transferir dinero, a menudo en efectivo, dentro de un país o más allá de sus fronteras. La regulación del jawala es compleja y requiere una comprensión práctica del ambiente de cada país en el que trabajan los negociantes. La regulación debería tratar no de eliminar el jawala, sino de impedir abusos tales como el de financiar el terrorismo.



Mohammed El-Qorchi es segundo jefe de área del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del Fondo Monetario Internacional. El artículo ha sido adaptado del que publicó el autor en la edición de diciembre del 2002 de Finance and Development, la revista trimestral del FMI.

Desde el 11 de septiembre del 2001, fecha de los ataques terroristas en Estados Unidos, ha aumentado el interés público en los sistemas informales de transferencia de dinero en todo el mundo, en particular el sistema jawala. La razón es el supuesto papel del sistema jawala en la financiación de actividades ilegales y terroristas, junto con su papel tradicional de transferir dinero entre individuos y familias, que con frecuencia viven en países diferentes. En vista de estos antecedentes, gobiernos y organismos internacionales han tratado de desarrollar una mejor comprensión de estos sistemas, evaluar sus implicaciones económicas y reguladoras y diseñar el enfoque más apropiado para ocuparse de ellos.

Los sistemas de transferencia informal de fondos (TIF) se usan en muchas regiones para transferir fondos, dentro del país e internacionalmente. El sistema jawala es uno de los sistemas de TIF que hay con nombres diferentes en varias regiones del mundo. Pero es importante distinguir entre el sistema jawala y la palabra jawala, que significa "transferencia" o "giro cablegráfico" en la jerga bancaria árabe. El sistema jawala se refiere a un canal informal para transferir fondos de un lugar a otro mediante proveedores de servicios — llamados jawaladares — no importa cuáles sean la naturaleza de la transacción o los países implicados. Si bien las transacciones por medio de sistemas jawala las inician en su mayoría trabajadores emigrantes que viven en un país desarrollado, el sistema jawala puede emplearse también para enviar fondos desde un país en desarrollo, incluso si el propósito de la transferencia de fondos es por lo común diferente (ver recuadro).

Por qué se desarrolló el jawala

En un principio, los sistemas de TIF se usaban para financiar el comercio. Se los creó debido a los peligros

que representaba viajar con oro y otros medios de pago en rutas acosadas por los bandidos. En China y otras partes del Asia Oriental se usaron ampliamente sistemas locales, y siguen usándose. Llevan nombres diferentes — Fei-Ch'ien (China), Padala (las Filipinas), Hundi (India), Hui Kuan (Hong Kong), y Fei Kwan (Tailandia). El sistema jawala (o hundi) se usa ahora ampliamente, pero históricamente se lo asocia con el sur del Asia y el Medio Oriente. Actualmente, sus usuarios primordiales son miembros de comunidades expatriadas que emigraron a Europa, la región del Golfo Pérsico y América del Norte, y envían remesas a sus parientes en el subcontinente indio, Asia Oriental, Africa, Europa Oriental y otros sitios. Estos trabajadores emigrantes han revigorizado la función y la importancia del sistema. Aun cuando el sistema jawala se usa para la transferencia legítima de fondos, su naturaleza anónima y su documentación mínima lo han hecho también vulnerable al abuso por parte de individuos y grupos que transfieren fondos para financiar actividades ilegales.

Factores económicos y culturales explican el atractivo del sistema jawala. Es menos costoso, más rápido, más confiable, más conveniente y menos burocrático que el sector financiero formal. Los jawaladares cobran una comisión o, en ocasiones, usan la diferencia cambiaria para generar ingreso. Las comisiones que cobran los jawaladares por la transferencia de fondos son

¿CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA ?

Un individuo en el país A quiere enviar fondos a un individuo en el país B. Inicia entonces la transacción dándole dinero a un jawaladar en el país A y recibe del jawaladar un código de certificación. El jawaladar en el país A ordena entonces al jawaladar en el país B que le entregue al beneficiario una cantidad equivalente de fondos en moneda local. Para recibir los fondos, el beneficiario debe revelar el código de certificación que se le dio al cliente en el país A.

Al jawaladar en el país A se le puede pagar asignándole una comisión, o por medio de la diferencia cambiaria (la diferencia entre el precio del vendedor y el precio del comprador de una moneda). Después que se concreta la remesa, el jawaladar en el país A tiene un pasivo en relación con su contraparte del país B, pasivo que se liquida mediante un pago en dinero o en bienes y servicios.

La liquidación del pasivo puede hacerse también mediante un "jawala revertido", o sea una importación de bienes. Una transacción de jawala revertido se usa con frecuencia con propósitos de inversión o para cubrir, desde un país en desarrollo, gastos de viajes, médicos o de educación. En un país sujeto a controles de divisas y capitales, un cliente en el país B, interesado, por ejemplo, en pagar los gastos de matrícula de la universidad de su hijo, entrega moneda local al jawaladar en su país y le pide que se ponga a disposición del hijo del cliente, en el país A, una cantidad equivalente. El jawaladar en el país B puede transferir los fondos directamente a su contraparte en el país A o usar esta transacción para liquidar sus créditos anteriores contra el jawaladar en el país A. Puede también ordenar a un jawaladar que le debe dinero en el país A que transfiera fondos a otro jawaladar en un tercer país, al que han de enviarse fondos para liquidar esta transacción. Además, la liquidación puede hacerse también mediante transacciones de importación; el jawaladar en el país A liquidaría su deuda financiando exportaciones al país B, donde el jawaladar que está en este último país sería el importador o un intermediario.

menores que las que cobran los bancos y otras compañías de remesas, debido a los gastos generales mínimos y la ausencia de costos de regulación que tienen los jawaladares, que con frecuencia operan otras empresas pequeñas. Para estimular las transferencias al extranjero a través de su sistema, en ocasiones los jawaladares eximen a los expatriados del pago de comisiones. En contraste, se informa que cobran comisiones más altas a los que usan el sistema para evitar controles de cambio, de capitales o administrativos. Estas comisiones más altas a menudo cubren todos los gastos de los jawaladares.

El sistema es más rápido que los sistemas de transferencia financiera formales debido en parte a la ausencia de burocracia y lo simple de su mecanismo operativo; a los corresponsales se les dan instrucciones por teléfono, fax o correo electrónico; y los fondos los entrega, a menudo de puerta en puerta y en 24 horas, un corresponsal que tiene acceso rápido a las aldeas, incluso en zonas remotas. La documentación y requisitos contables mínimos, la administración sencilla y la falta de procedimientos burocráticos ayudan a reducir el tiempo de las operaciones de transferencia.

Además de los factores económicos, el parentesco, los

vínculos étnicos y las relaciones personales entre jawaladares y trabajadores expatriados hacen que este sistema sea conveniente y fácil de usar. Las comunidades expatriadas aprecian las horas de trabajo flexibles y la proximidad de los jawaladares. Para favorecer a sus clientes, los jawaladares pueden ordenar a sus contrapartes que entreguen fondos a los beneficiarios antes de que los trabajadores expatriados hagan sus pagos. Aún más, las consideraciones culturales estimulan a los trabajadores expatriados a enviar fondos a través del sistema jawala, y tales consideraciones rigen también para los parientes en el país de origen. Muchas comunidades expatriadas son exclusivamente masculinas debido a que las esposas y otros parientes permanecen en el país de origen, donde prevalecen las tradiciones familiares. Estas tradiciones pueden requerir que los miembros de la familia, especialmente las mujeres, mantengan contactos mínimos con el mundo exterior. Un jawaladar de confianza, conocido en la aldea y al tanto de los códigos sociales, sería un intermediario aceptable, al proteger a las mujeres de tener tratos directos con bancos y otros agentes. En consecuencia, un sistema basado en la solidaridad nacional, étnica y de aldea depende más de la confianza absoluta entre los participantes que de documentos legales.

Del lado de los destinatarios, las políticas financieras represivas y las instituciones bancarias ineficientes, que a menudo no tienen interés en el negocio de las remesas, han contribuido al desarrollo de los sistemas de TIF. Además de las políticas económicas excesivamente represivas, las situaciones políticas inestables han creado un terreno fértil para el desarrollo de los sistemas jawala y otros sistemas informales. La mayoría de los sistemas de TIF han prosperado en áreas caracterizadas por sistemas oficiales rudimentarios y en épocas de inestabilidad. Siguen desarrollándose en regiones donde el desarrollo financiero ha sido lento o se ha visto reprimido. En general, el desarrollo financiero tiende a frenar la difusión de los sistemas informales de transferencia de fondos, aun cuando éstos existan también en países financieramente maduros.

Implicaciones económicas

A pesar de su informalidad, el sistema jawala tiene

implicaciones macroeconómicas directas e indirectas — tanto para la actividad financiera como para el comportamiento fiscal. Un aspecto es su impacto potencial en las cuentas monetarias de los países en uno u otro extremo de una transacción jawala. Debido a que estas transacciones no se reflejan en las estadísticas oficiales, el envío de fondos de un país a otro no se registra como un aumento de los activos extranjeros del país destinatario, ni como un pasivo en el país remitente, al contrario de lo que ocurre con los fondos enviados a través del sector formal. En consecuencia, los valores cambian de manos pero el dinero en sentido amplio sigue inalterado. Sin embargo, las transacciones jawala pueden afectar la composición del dinero en sentido amplio en un país destinatario. En el negocio de remesas, tales transacciones se llevan a cabo principalmente en efectivo, aunque los jawaladares puedan usar el sistema bancario con otros propósitos. Los individuos de los países en desarrollo que transfieren fondos al extranjero mediante el sistema jawala, con propósitos de inversión u otros, son por lo general miembros de los grupos acaudalados. Entregan a los jawaladares locales efectivo que han extraído de sus cuentas bancarias. Como resultado, las transacciones tipo jawala tienden a aumentar la cantidad de circulante. Además, los sistemas de TIF tienen implicaciones fiscales tanto para los países remitente y destinatario, porque no se paga ningún impuesto, directo o indirecto, por las transacciones jawala. El impacto negativo en los ingresos gubernamentales corresponde tanto a las actividades legítimas como ilegítimas que involucra el sistema jawala.

Las transacciones jawala no pueden contabilizarse de modo confiable porque los registros son virtualmente inaccesibles, especialmente con propósitos estadísticos o de balanza de pagos. Esto es verdad para el lado remitente y, especialmente, para el lado destinatario de las transacciones. Las transacciones jawala desde los países en desarrollo a menudo se ven impulsadas por motivaciones de fuga de capitales; pueden verse impulsadas también por un deseo de esquivar las regulaciones de control de cambio y similares, al no dejar registros que puedan rastrearse. Sin embargo, las autoridades de algunos países hacen esporádicamente estimados de la actividad jawala, basados en datos de sus poblaciones expatriadas y la balanza de pagos. En

cualquier caso, todos los estimados aproximados deberían tener en cuenta tanto las transacciones jawala como las de jawala revertido (ver recuadro), al igual que las transacciones motivadas por actividades ilícitas. Aunque sería imposible ofrecer una cifra precisa, las cantidades involucradas en las transacciones jawala implican probablemente miles de millones de dólares.

DIFICULTADES PARA LOS REGULADORES

Hay también consenso en torno a que, luego de los esfuerzos internacionales incrementados para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, se debería hacer algo más para mantener bajo vigilancia los sistemas de TIF, a fin de evitar que abusen de ellos los grupos ilícitos. Los responsables del trazado de políticas consideran que el anonimato potencial que conceden estos sistemas presentan riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que hay que atender. Pero seleccionar la respuesta reguladora y supervisora adecuada requiere una evaluación realista y práctica y una comprensión del ambiente nacional específico en el que operan los negociantes de los sistemas de TIF.

La regulación de los sistemas de TIF en las diferentes jurisdicciones será una labor compleja. La diversidad de sistemas legales y circunstancias económicas entre los diferentes países hace que un enfoque uniforme no sea práctico, técnica y legalmente. En varios países el sistema de jawala está prohibido. Cualquier intento de regular este sistema en estos países estaría, por lo tanto, en desacuerdo con leyes y regulaciones existentes y podría ser considerado un intento de legitimar

operaciones paralelas de cambio de moneda y fuga de capitales.

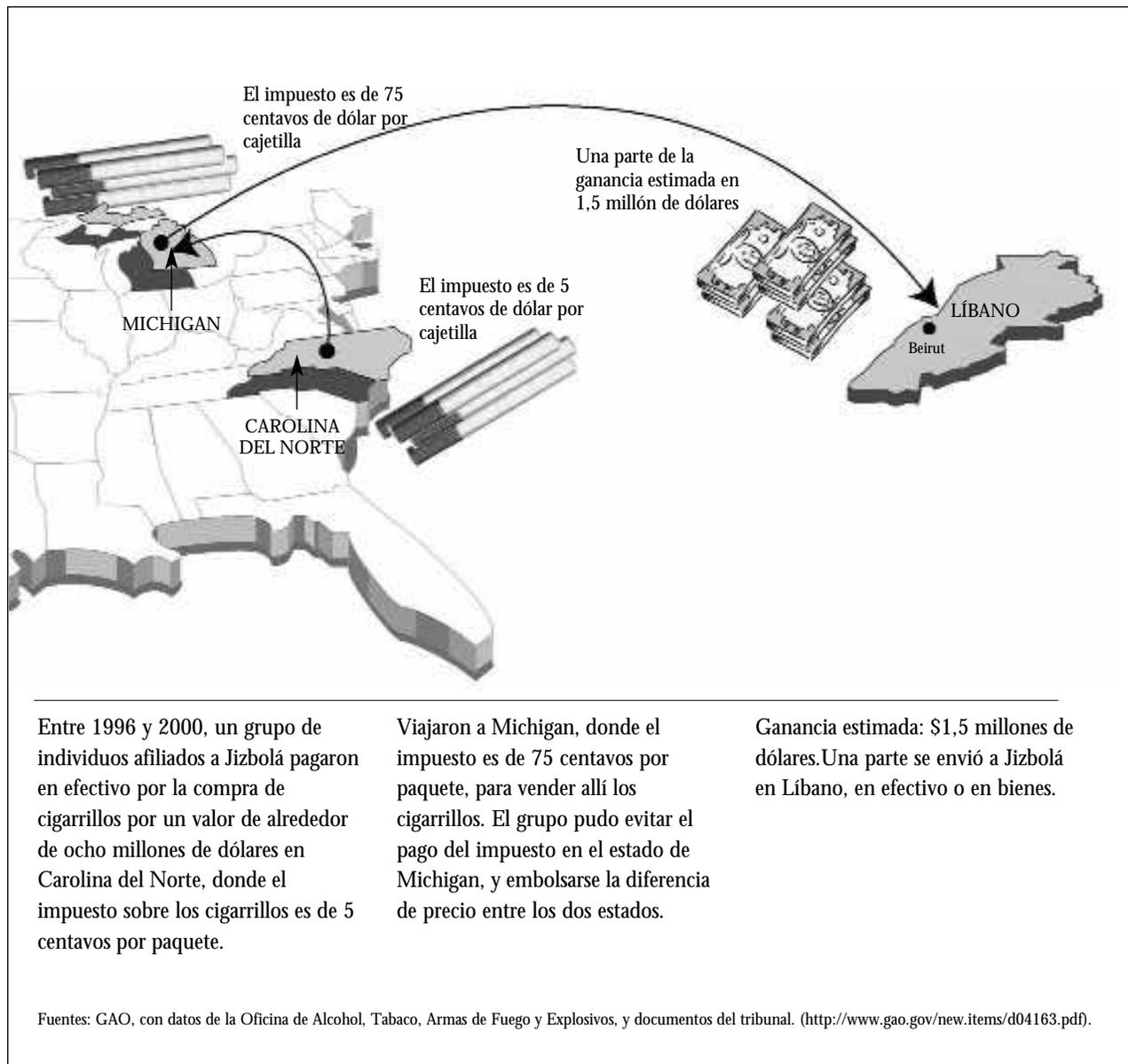
Donde las regulaciones de los sistemas de TIF son concebibles, hay un acuerdo en el sentido de que la regulación excesiva y las medidas coercitivas no serán efectivas debido a que pueden empujar a los negocios de TIF, inclusive los legítimos, aún más hacia la clandestinidad. El propósito de cualquier estrategia no es eliminar estos sistemas sino impedir que se abuse de ellos. En vista de esto, los encargados del trazado de políticas tienden a inclinarse por dos opciones, que ya están en vigor en algunos países: el registro o el licenciamiento de los sistemas de TIF.

Aun cuando estas medidas podrían disuadir de emprender actividades ilegales, aisladas no tendrían éxito en reducir el atractivo del sistema del jawala. Como cuestión práctica, en tanto haya razones para que la gente prefiera tales sistemas, éstos seguirán existiendo e incluso se expandirán. Si el sector bancario formal pretende competir con el negocio de remesas informal, debería concentrarse en mejorar la calidad de su servicio y reducir las comisiones que cobra. Por lo tanto, un esfuerzo de largo plazo y sostenido debería apuntar a modernizar y liberalizar el sector financiero formal, con miras a atender sus ineficiencias y debilidades. ■

Las opiniones expresadas en este artículo no necesariamente reflejan los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos.

LA CORTINA DE HUMO DE JIZBOLÁ

El dinero procedente de los cigarrillos contrabandeados fue a parar al bolsillo de los terroristas



FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

Tabla de las entidades del gobierno estadounidense, involucradas en combatir el financiamiento del terrorismo

Departamento	Dirección / división / oficina	Función
Agencia Central de Inteligencia		Encabeza la recolección, análisis y diseminación de información de inteligencia sobre organizaciones terroristas extranjeras y sus mecanismos de financiamiento; encargada de promover la coordinación y distribución de información entre todos los organismos de la comunidad de inteligencia.
Departamento de Seguridad Interna	Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras	Detecta el movimiento de cantidades grandes de dinero en efectivo a través de las fronteras de Estados Unidos y mantiene información sobre el movimiento de productos hacia y desde Estados Unidos.
	Oficina de Control de Inmigración y Aduanas (ICE – anteriormente parte del Servicio de Aduanas del Departamento de Hacienda de Estados Unidos)	Participa en la investigación de casos de financiamiento del terrorismo que involucran actividades en las fronteras de Estados Unidos y el movimiento de comercio, dinero o productos.
	Servicio Secreto de Estados Unidos	Participa en la investigación de casos de financiamiento del terrorismo, incluida la falsificación de dinero.
Departamento de Justicia	Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF)	Participa en la investigación de casos de financiamiento del terrorismo que involucran alcohol, tabaco, armas de fuego y explosivos.
	División Civil	Defiende contra impugnaciones a designaciones terroristas.
	División Criminal	Desarrolla, coordina y procesa judicialmente casos de financiamiento del terrorismo; participa en el análisis financiero y desarrolla los instrumentos financieros pertinentes; promueve acciones internacionales y suministra entrenamiento a otras naciones.
	Administración de Control de Drogas (DEA)	Participa en la investigación de casos de financiamiento del terrorismo que involucran narcóticos y otras drogas ilícitas.
	Oficina Federal de Investigaciones (FBI)	Encabeza todas las investigaciones de operaciones y financiamiento del terrorismo; tiene responsabilidad primaria en la recolección de información de inteligencia extranjera y contrainteligencia dentro de Estados Unidos.
Consejo de Seguridad Nacional		Administra la estructura interdepartamental mundial para combatir el terrorismo.
Departamento de Estado	Oficina de Asuntos Económicos y Empresariales	Preside el subgrupo de coalición de una Comisión de Coordinación de Política de Seguridad Nacional, que encabeza las acciones del gobierno de Estados Unidos en el desarrollo de estrategias y actividades para obtener cooperación internacional.

Departamento	Dirección / división / oficina	Función
	Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Ejecución de la Ley	Implementa la asistencia técnica y de entrenamiento de Estados Unidos a gobiernos extranjeros sobre financiamiento del terrorismo.
	Oficina del Coordinador de Contraterrorismo	Coordina la política y acciones contraterroristas de Estados Unidos con gobiernos extranjeros para impedir el financiamiento del terrorismo.
Departamento de Hacienda	Oficina Ejecutiva sobre Financiamiento Terrorista y Delitos Financieros	Desarrolla las estrategias y políticas de Estados Unidos para impedir el financiamiento del terrorismo, nacional e internacionalmente; desarrolla e implementa la Estrategia Nacional contra el Lavado de Dinero así como otras políticas y programas para impedir delitos financieros.
	Red de Acción Policial contra Delitos Financieros (FinCEN)	Apoya las investigaciones policiales para detectar e impedir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y otros delitos financieros mediante el uso de instrumentos analíticos y de mecanismos de distribución de información; administra la Ley de Secreto Bancario.
	Servicio de Rentas Internas (IRS) Investigaciones Criminales	Participa en las investigaciones de casos de financiamiento del terrorismo con énfasis en las organizaciones caritativas.
	Entidades Exentas de Impuestos y Gubernamentales - IRS	Administra los requisitos de elegibilidad y otras disposiciones de legislación impositiva del IRS que se aplican a las organizaciones caritativas y otras que solicitan exención del impuesto federal a la renta.
	Oficina de Control de Bienes Extranjeros	Desarrolla e implementa las estrategias y políticas de Estados Unidos para disuadir el financiamiento del terrorismo; impone controles a las transacciones, y congela bienes extranjeros en jurisdicción de Estados Unidos.
	Oficina del Asesor Legal General	Preside la Comisión de Coordinación de Política contra el Financiamiento del Terrorismo, que coordina las acciones del gobierno de Estados Unidos para identificar e impedir el financiamiento del terrorismo; coordina las acciones del gobierno de Estados Unidos respecto a la implementación e imposición de sanciones económicas conforme a la Orden Ejecutiva 13224 con respecto a la congelación de bienes relacionados con el terrorismo.
	Oficina de Asuntos Internacionales	Provee asesoramiento, capacitación y asistencia técnica a otras naciones sobre asuntos que incluyen impedir el financiamiento del terrorismo.

Fuente: Oficina General de Contabilidad, que recibe información de los departamentos de Justicia, Hacienda, Estado y Seguridad Interna. (<http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>).

BIBLIOGRAFÍA (en inglés)

Lecturas adicionales sobre financiamiento del terrorismo

Bantekas, Ilias. "The International Law of Terrorist Financing," American Journal of International Law, vol. 97, no. 2, April 2003, pp. 315-333.

Council on Foreign Relations. *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force, Sponsored by the Council on Foreign Relations*. New York: CFR, 2002.

http://www.cfr.org/pdf/Terrorist_Financing_TF.pdf

Council on Foreign Relations. *Update on the Global Campaign Against Terrorist Financing: Second Report of an Independent Task Force on Terrorist Financing*. New York: CFR, 2004.

http://www.cfr.org/pdf/Revised_Terrorist_Financing.pdf

El-Qorchi, Muhammed. "Hawala: How Does This Informal Funds Transfer System Work, and Should It Be Regulated?," Finance & Development, December 2002, pp. 31-33.

Farah, Douglas. *Blood From Stones: The Secret Financial Network of Terror*. New York: Broadway Books, 2004.

Francis, David R. "The War on Terror Money," Christian Science Monitor, April 8, 2004, p.14.

Jackson, James K. *The Financial Action Task Force: An Overview*. Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 6 August 2004. 6 p.

Levitt, Matthew. "Stemming the Flow of Terrorist Financing: Practical and Conceptual Challenges," Fletcher Forum of World Affairs, vol. 27, no. 1, Winter-Spring, 2003, pp. 59-70.

Masciandaro, Donato, ed. *Global Financial Crime: Terrorism, Money Laundering and Offshore Centers*. Aldershot [UK] and Burlington, VT: Ashgate, 2004.

Meyer, Josh. "Cutting Money Flow to Terrorists Proves Difficult," Los Angeles Times, September 28, 2003, A1.p.

Napoleoni, Loretta. *Modern Jihad: Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*. London, UK and Sterling, VA: Pluto, 2003.

Norgren, Chris. "The Control of Risks Associated with Crime, Terror and Subversion," Journal of Money Laundering Control, vol. 7, no. 3, Winter 2004, pp. 201-205.

Pieth, Mark, ed. *Financing Terrorism*. Dordrecht [Neth] and Boston [MA]: Kluwer Academic, 2002.

Prados, Alfred B. and Christopher M. Blanchard. *Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues*, Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 5 August 2004. 20 p.

Roth, John, Douglas Greenburg and Serena Wille. *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Monograph on Terrorist Financing: Staff Report to the Commission, by John Roth*, Washington, DC: The Commission, [2004].

http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf

Sanderson, Thomas M. "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines," SAIS Review, vol. 24, no. 1, Winter 2004, pp. 49-61.

Taylor, Robert M. "Anti-Money and Anti-Terrorist Financing Requirements Applicable to Financial Institutions," Banking Law Journal, vol. 120, no. 6, June 2003, pp. 497-504.

U.S. Central Intelligence Agency. *National Strategy for Combating Terrorism*. Washington, DC: CIA, 2003. http://www.cia.gov/terrorism/publications/Counter_Terrorism_Strategy.pdf

U.S. Congress. House. Committee on Financial Services. *The 9/11 Commission Report: Identifying and Preventing Terrorist Financing: hearing, 108th Congress, 2nd Session*. Washington, DC: Government Printing Office, 2004. <http://financialservices.house.gov/hearings.asp?formmode=detail&hearing=329>

U.S. Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. *Terrorism Financing: Origination, Organization, and Prevention; hearing, 108th Congress, 1st Session*.

Washington, DC: Government Printing Office, 2004.
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_senate_hearings&docid=f:89039.wais
[Text version]
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_senate_hearings&docid=f:89039.pdf
[PDF version]

U.S. Department of State. *2003 International Narcotics Control Strategy Report: Part II: Money Laundering and Financial Crimes*. Washington, DC: U.S. Dept. of State, 2004.
<http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol2/html/index.htm>

U.S. Department of State. *Patterns of Global Terrorism 2003*. Washington, DC: Government Printing Office, 2004.
<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003>

U.S. Department of the Treasury. *2003 National Money Laundering Strategy*, published jointly with the U.S. Dept. of Justice. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2003.
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/publications/ml2003.pdf>

U.S. Department of the Treasury. *Terrorists Assets Report, Calendar Year 2003*. [Washington, DC: Office of Foreign Assets Control, Dept. of the Treasury, 2004.
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/ofac/reports/tar2003.pdf>

"U.S. Efforts in the Financial War on Terrorism," *Foreign Press Center Briefing*, Washington DC, August 24, 2004
<http://fpc.state.gov/35688pf.htm>
U.S. Government Accountability Office [formerly General Accounting Office]. *Investigating Money Laundering and Terrorist Financing: Federal Law Enforcement Agencies Face Coordination Challenges*. Washington, DC: GAO, 2003.
<http://www.gao.gov/new.items/d03813.pdf>

U.S. Government Accountability Office. *Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms*. Washington, DC: GAO, 2003.
<http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>

Vistica, Gregory L. "Frozen Assets Going to Legal Bills," Washington Post, November 1, 2003, A06.p.

Weiss, Martin A. *Terrorist Financing: The 9/11 Commission Recommendation*. Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 5 August 2004. 6 p.

El Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido y disponibilidad de los recursos citados aquí, todos los cuales estaban activos en Septiembre de 2004.

RECURSOS EN LA INTERNET (en inglés)

Sitios en la internet sobre financiamiento del terrorismo

UNITED STATES GOVERNMENT

**U.S. Department of Homeland Security
Immigration and Customs Enforcement (ICE)
Operation Cornerstone**
<http://www.ice.gov/graphics/cornerstone/index.htm>

**U.S. Department of Justice
Criminal Division
Asset Forfeiture and Money Laundering Section (AFMLS)**
<http://www.usdoj.gov/criminal/afmls.html>

**U.S. Department of State
Bureau of Economic and Business Affairs
Energy, Sanctions and Commodities
Office of Terrorism Finance and Economic Sanctions Policy**
<http://www.state.gov/e/eb/c9997.htm>
**Counterterrorism Office
Counterterrorism Finance and Designation Unit**
<http://www.state.gov/s/ct/terfin>

**U.S. Department of the Treasury
Office of Terrorism and Financial Intelligence**
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/index.html>
Office of Foreign Assets Control (OFAC)
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/ofac/index.html>
Executive Office for Asset Forfeiture
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/teofa/>
Financial Crimes Enforcement Network (FINCEN)
<http://www.fincen.gov>
USA Patriot Act Information
http://www.fincen.gov/pa_main.html

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Asia Pacific Group on Money Laundering
<http://www.apgml.org/>

Caribbean Financial Action Task Force
<http://www.cfatf.org/>

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)
<http://www.fatf-gafi.org/>

**Financial Services Authority
Terrorist Financing and Sanctions Information**
http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/us_events/

**Financial Transactions and Reports Analysis Centre of
Canada (FINTRAC)**
<http://www.fintrac.gc.ca/>

LAWS AND REGULATIONS

**Executive Order 13315 on Blocking Property of the Former
Iraqi Regime, August 28, 2003.**
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/ofac/legal/eo/13315.pdf>

**Executive Order 13224 on Terrorist Financing
With updates to annex of persons and of organizations that
commit, threaten to commit, or support terrorism,
September 24, 2001.**
[http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/
t11ter.pdf](http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11ter.pdf)

**Financial Crimes Enforcement Network
Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations**
<http://www.treas.gov/press/releases/docs/sar.pdf>

**Specially Designated Nationals (SDNs) and Blocked
Persons
August 10, 2004**
[http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/
t11sdn.pdf](http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/t11sdn.pdf)
Terrorist Exclusion List, November 15, 2002.
<http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2002/15222.htm>

USA PATRIOT Act, October 26, 2001.
<http://www.fincen.gov/hr3162.pdf>

**Financial Action Task Force on Money Laundering
Special Recommendations on Terrorist Financing
October 2001**
http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF_en.htm

El Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido y disponibilidad de los recursos citados aquí, todos los cuales estaban activos en Septiembre de 2004.



<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>



PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

SEPTIEMBRE DE 2004



LA GUERRA MUNDIAL CONTRA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO