

# Al Qaeda caerle...

## o cómo financiar actividades terroristas y no matar en el intento

Duván Ocampo Pinzón



Los atentados del 11 de septiembre de 2001 alertaron sobre las inmensas posibilidades de financiación con que cuentan los terroristas para ejecutar sus actos. Tratándose de un crimen que no genera dividendos financieros, su relación de costo/beneficio debe ser medida en función de su impacto político. Siguiendo este razonamiento lógico, no debería sorprender que aquellos grupos u organizaciones terroristas cuyos blancos son las sociedades avanzadas, con atentados concentrados generalmente en las zonas urbanas

y en los barrios o edificaciones más representativos, generen mayoritario rechazo y “afecten la conciencia de la humanidad” de manera más contundente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vale recordar que el atentado perpetrado contra el Club El Nogal en Bogotá, el 7 de febrero de 2003, generó declaraciones públicas de condena por parte de numerosos gobiernos, ONG's y grupos regionales como el Grupo de Río y la Unión Europea; entretanto, la reacción internacional a numerosas masacres ocurridas en zonas periféricas de Colombia ha sido, en muchos casos, de completa indiferencia.



Tampoco debería sorprender que, en el contexto de una “cruzada” mundial –el término es aquí muy preciso– contra el terrorismo, las percepciones acerca de las numerosas organizaciones terroristas que operan en el mundo sean tan divergentes. En efecto, no es vista con los mismos ojos la actividad global de una red como Al Qaeda, cuyos ataques están dirigidos en prioridad a las potencias occidentales y cuyo atentado más representativo destruyó el principal centro de comercio internacional de los EEUU, que la guerrilla de las FARC, con ataques esencialmente rurales, dirigidos a campe-

sinos anónimos y figuras públicas con alguna notoriedad local. Pese a su discurso belicista en contra de los EEUU, las FARC nunca han intentado un ataque directo en suelo americano y sus actividades terroristas se limitan a Colombia y algunas regiones fronterizas. No obstante, al igual que sucede con los grupos paramilitares que operan en Colombia, sus redes de financiación sí tienen ramificaciones globales, en particular a través del tráfico de drogas y el subsecuente lavado de sus utilidades ilícitas.

No debe sorprender, por lo tanto, que una organización

no gubernamental como la danesa “Asociación Rebelión”<sup>2</sup> no encuentre dificultad en financiar lo que cree es una causa justa en contra de un régimen antidemocrático y opresor. La situación de violencia en Colombia aparece como un escenario periférico, en el que es posible incidir, como en un juego de apuestas,

<sup>2</sup> Esta ONG donó aproximadamente 8.500 dólares a las FARC, razón por la cual el Gobierno de Colombia presentó -ante el gobierno de Dinamarca- una solicitud formal para la extradición de sus integrantes.

*Segundo Secretario de  
Relaciones Exteriores.  
Asesor de la Dirección de  
Europa.*

acaso con la impresión de no cobrar vidas en el intento.

Cuando un atentado ocurre, las víctimas que cuentan son siempre las víctimas conocidas. “El terrorismo no aterroza”, según la expresión de Didier Bigo; “en revancha, fascina sin duda, como otras formas espectaculares de violencia, provocando así angustias que pueden generar un imaginario de inseguridad (...)”; no obstante, “se trata más de un imaginario que de una aprehensión racional de un riesgo, dado que el terrorismo representa, incluso en su acepción más amplia, tan sólo el 0,2% de la criminalidad.”<sup>3</sup> Esta estadística es válida para regiones no afectadas por situaciones de conflicto armado, donde el

terrorismo es, ante todo, un fantasma con manifestaciones reales y esporádicas. Así, si un atentado se lleva a cabo en situaciones o zonas desconocidas; en el imaginario social ajenas a las realidades a las que cada individuo cree tendrá que enfrentarse a lo largo de su vida, más que producir fascinación, generará una radical indiferencia. “Esta indiferencia de los terceros con respecto al conflicto en curso”, continúa Bigo, “esta fractura entre los adversarios directos y los otros, es sin duda uno de los criterios más significativos para caracterizar la originalidad del ejercicio de la violencia llamada terrorista”.<sup>4</sup>

En este contexto, no debería sorprender que la financiación necesaria para que los atentados terroristas sean efectivamente ejecutados genere los mismos patrones de percepción aplicables a sus ejecutores. Sólo aquellas organizaciones terroristas que representen una **amenaza sistémica** para las principales potencias económicas y militares verán afectados sus intereses económicos. Por su parte, otras dedicadas al tráfico de drogas ilícitas, o a actividades extorsivas en regiones periféricas del tercer mundo, gozarán de impunidad en cuanto a la congelación de sus activos en las

principales plazas financieras mundiales y en los centros *offshore*.

La Resolución 1373/2001 del Consejo de Seguridad dispuso que:

“Todos los Estados deben prohibir a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella [...]”

<sup>3</sup> Didier BIGO, “L'impossible cartographie du terrorisme”, en *Cultures et Conflits*, Les attentats du 11 septembre: Cultures et Conflits fait le point sur le terrorisme, <http://conflits.revues.org> Por ejemplo, en el informe anual del Departamento de Estado norteamericano del año 2000, únicamente 19 ciudadanos de EEUU habían sido asesinados en acciones de terrorismo internacional (17 perecieron en un mismo ataque: el perpetrado contra el *USS Cole* en el puerto de Adén). Cfr: Walter LAQUEUR, *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*, Ed. Destino, Colección Imago mundi, Volumen 37, Bogotá, 2003, p. 39.

<sup>4</sup> Ibid.

En aplicación de esta resolución fue posible congelar, de manera casi-inmediata, los activos de los talibanes en los bancos suizos. Éste no ha sido el caso con otros grupos terroristas que representan una amenaza deleznable para los países del G-8 (G-7 + Rusia), pues su teatro de operaciones, y por ende sus víctimas, están por fuera de su zona prioritaria de intereses.

Empero, no debe verse esta situación como un plan maquiavélico para contribuir a la guerra y a la destrucción en las regiones en desarrollo. Es simplemente una consecuencia directa de la apreciación realista de intereses de parte de cada Estado, que asigna sus recursos de cooperación en materia de seguridad a países con los que comparte el interés por combatir una forma particular de terrorismo que les afecta mutuamente.

Aún en el evento de una decidida cooperación monetaria en la lucha antiterrorista, como sucede con los recursos del Plan Colombia asignados por los Estados Unidos, la cooperación en la lucha contra la financiación del terrorismo a escala global es aún vacilante. Esto

es válido tanto para los EEUU como para Europa y otros países y regiones en cuyo sistema financiero el lavado de dinero se presenta a gran escala.

Este artículo se concentrará especialmente en la relación existente entre el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, haciendo mención de las dificultades implícitas en el vínculo he-

**El lavado de dinero no es un fenómeno nuevo. El concepto nació en los años 20 en los Estados Unidos, durante el período de la prohibición del alcohol.**

teróclito existente entre estos dos conceptos. En el caso particular de Colombia, bien conocidas son las fuentes de financiación de los tres principales grupos terroristas (FARC, AUC, ELN) a través del secuestro, la extorsión y el tráfico ilícito de drogas. Ahora bien, como lo reveló la donación efectuada por la danesa Asociación Rebelión, es igualmente importante tomar en cuenta los fondos que –provenientes de actividades lícitas– pue-

den ser vehiculados para la ejecución de actos ilícitos, que afectan la vida y la seguridad de la población.

En primer lugar, se observará la evolución del concepto de lavado de dinero en el ámbito multilateral. Posteriormente, se evaluará la incidencia de este fenómeno sobre las economías legales y el impacto de la integración creciente de los sistemas financieros en la plétora de posibilidades de lavado. Finalmente, se analizará la forma en que se han fundido los conceptos de lavado y de financiación del terrorismo, demostrando que se trata de un “combate prestado” que, pese a su lógica inconsistente, podría servir para reducir la proliferación de actividades terroristas en el mundo. Esto último a condición de contar con la decidida voluntad política de los países involucrados.

### **Evolución multilateral del concepto de lavado**

El lavado de dinero no es un fenómeno nuevo. El concepto nació en los años 20 en los Estados Unidos, durante el período de la prohibición del alcohol. Al Capone buscaba una empresa de fachada que le permitiera amalgamar los

ingresos de sus actividades ilegales con ingresos legales. Consiguió entonces una cadena de lavanderías, negocio que tenía la ventaja de hacer circular cotidianamente fuertes sumas de dinero líquido. El evidente paralelo con la actividad real del “lavado” de las utilidades obtenidas de manera “sucias” o ilícita contribuyó a la expansión del concepto.

En esa época, el uso de técnicas de ocultamiento de las rentas criminales se beneficiaba ya de ciertas facilidades bancarias ofrecidas por plazas financieras con una regulación más liberal, ubicadas al otro lado del Atlántico. Fue así como Meyer Lansky, alias “el experto contable de la mafia”, preocupado por el arresto de Capone por el delito de evasión fiscal en 1931, buscó disimular su propio patrimonio a través de la técnica de “*loan-back*”; a saber, que el dinero adquirido ilegalmente se hallaba disimulado bajo la forma de préstamos provenientes de bancos suizos, que podían ser declarados al fisco norteamericano si fuese necesario, obteniendo además una deducción de impuestos.

La prensa comenzó a emplear la expresión “*money laundering*” (lavado de dinero) en una fecha más reciente, du-

rante el escándalo del *Watergate* en 1973, que involucró al presidente norteamericano Richard Nixon y a varios de sus colaboradores más cercanos. Adquirió finalmente una dimensión judicial desde el

**El dinero adquirido ilegalmente se hallaba disimulado bajo la forma de préstamos provenientes de bancos suizos, que podían ser declarados al fisco norteamericano si fuese necesario, obteniendo además una deducción de impuestos.**

inicio de los años 80, esencialmente en el contexto del tráfico de drogas, y aún en Estados Unidos. El término “lavado” fue entonces retomado para expresar la compleja transformación que conocían los fondos criminales, dejando de lado la expresión de “productos del crimen”, usual en los medios policiales europeo y norteamericano.

Sin embargo, a pesar de algunas declaraciones aisladas, este concepto sólo hizo su irrupción en el escenario multilateral a raíz de los debates que condujeron a la *Declaración de Principios del Comité de Reglas y Prácticas de Control de las Operaciones*

*Bancarias*, llamada *Declaración de Basilea*, del 12 de diciembre de 1988, que fijó las primeras disposiciones concernientes a la prevención del uso del sector bancario para fines del lavado de capitales.

Se trataba entonces de una empresa común a los Estados implicados en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. No obstante, el seguimiento de la actividad bancaria resultante ha permitido demostrar que el campo de actividades cubiertas por la conversión del dinero criminal es, de hecho, mucho más amplio. En la

actualidad se extiende a casi la totalidad de las actividades económicas, pero el tráfico de drogas sigue siendo responsable de la mayoría de los beneficios ilegales que son ulteriormente convertidos en activos legales.

La *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas*, firmada en Viena el 20 de diciembre de 1988, vino a reforzar los principios expresados en la Declaración de Basilea, con la incriminación del lavado proveniente del tráfico de drogas. Al término de esta convención, los países del G-7 decidieron esta-

Al Qaeda caerle... o cómo financiar actividades terroristas y no matar en el intento

blecer un grupo de acción cuya preocupación fundamental sería luchar contra el lavado de dinero.

Es así como surgió el GAFI<sup>5</sup> en julio de 1989, durante la reunión del G-7 sostenida en París y conocida bajo el nombre de *Cumbre del Arco*. El GAFI se propuso entonces tres objetivos: 1. Analizar el fenómeno del reciclaje del dinero sucio; 2. Hacer una evaluación de los instrumentos y de los programas nacionales puestos en marcha en este ámbito; y 3. Presentar recomendaciones de intervención.

El primer informe de 1990 enunció 40 recomendaciones, que constituyen la referencia fundamental en la lucha contra el lavado de dinero a nivel multilateral. Ellas cubren todos los aspectos de la lucha contra el lavado: el sistema jurídico y represivo, la reglamentación del sistema financiero y la cooperación internacional.

En el **ámbito represivo**, dichas recomendaciones exhortan a los Estados miembros a incriminar el lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de drogas y a extender esta incriminación al lavado de fondos de toda infracción grave.

En el **ámbito reglamentario y preventivo**, ellas incitan a las instituciones financieras a: identificar a sus clientes; efectuar una *declaración de actividades sospechosas*<sup>6</sup> a las autoridades competentes; e instaurar programas internos contra el lavado.

En cuanto a la **cooperación internacional**, estimulan el intercambio de informaciones, especialmente para las tran-

**Es así como surgió el GAFI<sup>5</sup> en julio de 1989, durante la reunión del G-7 sostenida en París y conocida bajo el nombre de *Cumbre del Arco*.**

sacciones sospechosas, y la adopción de convenciones bilaterales o multilaterales para facilitar la asistencia judicial recíproca, la confiscación de bienes y la extradición de las personas implicadas. Su objetivo es, en suma, “poder reconstituir la huella del dinero sucio dentro del sistema financiero, confiscar esos fondos de manera que, de una parte, se sanee el sistema financiero y, de otra, se prive a los criminales del producto de sus actividades ilícitas”.<sup>7</sup>



<sup>5</sup> Grupo de Acción Financiera Internacional. El GAFI es un organismo intergubernamental que fija normas, desarrolla y asegura la promoción de políticas de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Cuenta con 31 miembros, incluidas dos organizaciones internacionales: el Consejo de Europa y el Consejo de Cooperación del Golfo.

<sup>6</sup> Recomendación No 13 del GAFI. Consiste en el deber que se impone a los establecimientos financieros y a otras profesiones no financieras de declarar los montos u operaciones que pudieran provenir del tráfico de

estupefacientes o de actividades criminales organizadas. En Colombia, estas operaciones deben ser declaradas a la Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>7</sup> Jean SPREUTEELS, “Le Groupe d’action financière (GAFI) et la lutte contre le blanchiment de capitaux”, XVIIIème Cours international de Haute spécialisation pour les forces de police, Institut des hautes études de la sécurité intérieure, Paris, le 20 septembre 1996, p. 3

Las 40 Recomendaciones del GAFI fueron revisadas en 1996 y adoptadas por 130 países, constituyéndose en la norma internacional en materia de lucha contra el lavado. Las medidas fueron extendidas a las instituciones financieras no-bancarias, especialmente las casas de cambio, responsables de numerosas formas de lavado.

La supervisión del cumplimiento de las Recomendaciones se realiza igualmente en el ámbito regional a través de órganos específicos, dirigidos a promover la cooperación en la lucha anti-lavado.<sup>8</sup>

En las Américas, estas acciones son llevadas a cabo en el marco de la CICAD<sup>9</sup> y de los dos grupos regionales creados según el modelo del GAFI. El GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe) es el más antiguo de sus émulos regionales y cuenta con 25 miembros. El Grupo de Acción Financiera de América del Sur (GAFISUD), creado durante la reunión de Cartagena de Indias del año 2000, agrupa a su vez las unidades de inteligencia financiera (UIF) del sub-continente. El acuerdo de principio surgido de la reunión de *Cartagena de Indias* puso de relieve, especialmente, los mecanismos de auto-evaluación y de evaluación

mutua, que deberán servir para reforzar la cooperación técnica y jurídica entre los Estados miembros.

Finalmente, en noviembre de 2000 fue firmada en Palermo

**Las 40 Recomendaciones del GAFI fueron revisadas en 1996 y adoptadas por 130 países, constituyéndose en la norma internacional en materia de lucha contra el lavado.**

(Sicilia) la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Criminalidad Transnacional Organizada* (llamada CTO). Corolario de las iniciativas emprendidas durante la Convención de Viena de 1988, ésta constituye, por sus disposiciones de derecho penal, que persiguen la armonización de las incriminaciones en los Estados partes, "... el primer instrumento global de lucha contra las redes criminales. Contiene igualmente disposiciones relativas a la asistencia judicial recíproca y a la extradición, que son de aplicación directa, lo que debería permitir una aceleración de la cooperación judicial internacional".<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Existen en la actualidad aproximadamente 70 paraísos fiscales repartidos en todas las regiones del mundo, con especial predominancia en Europa, Asia y el Caribe. 55% de los flujos financieros mundiales transitan por estos paraísos fiscales, donde los controles al origen de los dineros y a la identidad real de sus poseedores son casi inexistentes. Los activos en los bancos y sociedades de estos centros de negocios serían de aproximadamente 5,1 billones de dólares en 2002. Cfr. Ronen PALAN, "Paradis fiscaux et commercialisation de la souveraineté de l'Etat", *L'Economie politique*, N° 15, 3<sup>e</sup> trimestre 2002

<sup>9</sup> Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, órgano derivado de la OEA. Dentro de la OEA, igualmente, el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) vino a reemplazar el mecanismo unilateral de "certificación" de los Estados Unidos, enfocándose así hacia una dinámica de "corresponsabilidad" en la lucha contra el tráfico de drogas y sus delitos conexos.

<sup>10</sup> *Declaración del portavoz adjunto de la Cancillería francesa*, París, 26 de septiembre de 2003, <http://www.france.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=37199>

### Subterfugios de la economía subterránea: *Bank Account Number 11-09... 11-03...*

Si bien no existen cifras precisas sobre los montos de dinero “lavado” en circulación, su peso es ciertamente considerable. La ONU estima que el comercio mundial de la droga –principal fuente de lavado- genera utilidades de 400 mil millones de dólares por año, aproximadamente 8% del comercio mundial.<sup>11</sup> La economía del lavado representaría –según el FMI– alrededor de 1 billón de dólares anuales, entre 2 y 5% del PIB mundial.<sup>12</sup> Ciertamente estas estimaciones groseras no reflejan la dimensión real del lavado con respecto al conjunto de la economía mundial. Su impacto sería en cada caso variable, debido a la diferencia en el peso relativo de la economía subterránea con respecto al PIB de cada país: 4-33% para los Estados Unidos, 10-33% para Italia, 1-15% para el Reino Unido, 4-15% para el Japón, 2-11% para Alemania, 4-12% para Australia...<sup>13</sup>

No se ha determinado con precisión este porcentaje para Colombia. No obstante, un estudio consagrado a la influencia histórica del tráfico ilícito

de drogas sobre la economía colombiana demostró que éste no ocupa un lugar privilegiado, al contrario de lo que con frecuencia se ha creído.<sup>14</sup> Existen numerosos límites, a la vez institucionales y estructurales, a la cantidad de dinero que puede ser repatriado. Además de los riesgos que genera la persecución de las autoridades de aduana y de policía, la excesiva concentración de la industria manufacturera y el

**Un estudio consagrado a la influencia histórica del tráfico ilícito de drogas sobre la economía colombiana demostró que éste no ocupa un lugar privilegiado, al contrario de lo que con frecuencia se ha creído.**

desarrollo incipiente del mercado financiero disminuyen las posibilidades de inversión del dinero ilegal, sin que éste sea detectado. Ahora bien, incluso en la época de apogeo de los carteles colombianos (1986-1990), los ingresos derivados del tráfico de drogas no alcanzaron nunca más del 5% del PIB, por debajo de los ingresos generados por la exportación de otros productos como el petróleo. En 1998 los ingresos por concepto de la droga representaban tan solo



<sup>11</sup> ONU, *Informe mundial sobre el desarrollo humano*, 1999

<sup>12</sup> Thierry FRANCO et Alain DAMAIS, “Comment fonctionnent les centres offshore?”, *Problèmes économiques*, N° 2.674, 19 juillet 2000, p. 2

<sup>13</sup> Peter J. QUIRK, “Money laundering: muddying the macroeconomy”, World Bank, 1997. <http://www.worldbank.org>

<sup>14</sup> Ricardo ROCHA, *The Colombian economy after 25 years of drug trafficking*, [www.unodc.org/colombia/en/rocha.html](http://www.unodc.org/colombia/en/rocha.html)

el 2,3% del PIB.<sup>15</sup> A título comparativo, los Estados Unidos, por sí solos, gastan entre 35 y 40 mil millones de dólares por año en la lucha anti-drogas<sup>16</sup>, o sea el equivalente de 44% a 51% del PIB de Colombia o la casi-totalidad de su deuda pública<sup>17</sup> en 2002. Este esquema represivo ha contribuido a que los grupos armados ilegales (paramilitares y guerrillas) sean quienes más se beneficien, con la consecuente perennización del conflicto armado<sup>18</sup> y la profundización de la pobreza en las regiones afectadas.

### **La lucha contra la financiación del terrorismo: un combate prestado**

El crimen de terrorismo tiene tras de sí una larga cadena de delitos necesarios para su ejecución, muchos de los cuales se encuentran tipificados en la mayoría de los códigos penales nacionales<sup>19</sup>: depende con frecuencia de los beneficios del tráfico de drogas, armas, personas u otros bienes cuyo comercio es ilícito; requiere de fraudes y sobornos para llevar a cabo sus acciones de terror; y, en último término, asesina y destruye como resultado de actos premeditados.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 trajeron consigo un cambio de enfoque en el control del lavado de dinero, concentrado ahora prioritariamente en combatir la financiación del

**Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 trajeron consigo un cambio de enfoque en el control del lavado de dinero, concentrado ahora prioritariamente en combatir la financiación del terrorismo.**

terrorismo. La euforia que ha inspirado la cruzada contra este flagelo diverge claramente de la posición de los miembros del GAFI tan sólo unos meses antes. El Informe 2000-2001, publicado por el GAFI en junio de 2001, señala con claridad las reticencias que aún existían para aceptar como estrategia unificada el dudoso vínculo entre el lavado y la financiación del terrorismo.<sup>20</sup> Este Informe hace mención de manera puramente marginal a la financiación del terrorismo, relegándola a un solo párrafo (Nº 82), en el cual se afirma que: “No existe acuerdo sobre si la legislación anti-lavado podría (o

debería) jugar un papel directo en el combate al terrorismo. **Ciertos países, por ejemplo, no están en la posibilidad de invocar la legislación anti-lavado para rastrear o bloquear el camino del dinero del terrorismo si los fondos provienen de una contribución y no de un acto criminal.** Existen también diferencias en cuanto a saber en qué grupos se clasifican las organizaciones terroristas.”<sup>21</sup>

El Informe 2001-2002 muestra un panorama completamente distinto. Este recoge las 8 recomendaciones especiales contra el terrorismo adoptadas en la sesión extraordinaria de 29 y 30 de octubre de 2001 en Washington<sup>22</sup>. De igual forma, deja en claro que “ante la amenaza que emana de los terroristas y de las organizaciones terroristas, **el GAFI ha ampliado su mandato a la lucha contra la financiación del terrorismo.** Esta reunión permitió asimismo instaurar nuevas reglas internacionales para la lucha contra la financiación del terrorismo y un plan de acción para la puesta en funcionamiento de esas reglas. Todos los miembros del GAFI, a excepción de Islandia, aprobaron a nivel



<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Moisés NAÏM, "Les cinq guerres de la mondialisation", *Futuribles*, No. 289, septembre 2003, p. 25

<sup>17</sup> Este cálculo se ha hecho con base en una extrapolación de los datos de Javier MOZZO PEÑA, "Colombia refinanciará deuda pública en plan fiscal", Reuters, 30 de octubre de 2002, <http://ar.news.yahoo.com/031030/10/97wk.html>

<sup>18</sup> Según el General Carreño, Comandante del Ejército, las FARC obtienen un billón de pesos (370 millones de dólares) por trimestre vía el tráfico de drogas ilícitas.

<sup>19</sup> Así, las conductas imputadas a la "Asociación Rebelión", de comprobarse, contravendrían la sección 114 a del código penal danés, el cual estipula, explícitamente, que "cualquier persona que: 1) directa o indirectamente provea apoyo

financiero a; b) directa o indirectamente colecte medios para; o 3) directa o indirectamente ponga dinero, otros activos o medios financieros u otros medios similares a disposición de: una persona, un grupo o una asociación, que cometa o intente cometer actos de terrorismo como está comprendido bajo la sección 114 de esta Ley, será susceptible de encarcelamiento por cualquier término no superior a diez años."

<sup>20</sup> GAFI, *Informe Anual 2000-2001*, Secretaría del GAFI, París, 22 de junio de 2001. [http://www1.oecd.org/fatf/FATDocs\\_fr.htm#Annual](http://www1.oecd.org/fatf/FATDocs_fr.htm#Annual)

<sup>21</sup> GAFI, *Informe Anual 2000-2001*, Secretaría del GAFI, París, 22 de junio de 2001. [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/AR2001\\_fr.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/AR2001_fr.pdf)

<sup>22</sup> Las ocho recomendaciones especiales son: 1. Tomar medidas

inmediatas para ratificar y poner en funcionamiento los instrumentos aplicables de las Naciones Unidas; 2. Incriminar la financiación del terrorismo, de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas; 3. Congelar, detener y confiscar los bienes de los terroristas; 4. Declarar las transacciones sospechosas ligadas al terrorismo; 5. Proveer la asistencia más amplia posible a las autoridades operativas y de control de los otros países para las investigaciones relativas a la financiación del terrorismo; 6. Imponer las obligaciones anti-lavado a los servicios de transmisión de fondos, incluidos los sistemas informales de transmisión de fondos o de valores; 7. Reforzar las medidas de identificación del cliente en los giros electrónicos internacionales o nacionales; 8. Hacer que ciertas entidades, en particular los organismos sin ánimo de lucro, no puedan ser utilizados abusivamente para la financiación del terrorismo.

político estas nuevas reglas y la ampliación del mandato del GAFI.<sup>23</sup> Se comprueba entonces que, contrario al discurso imperante desde la sesión 56 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con anterioridad a los ataques contra las Torres Gemelas no había unanimidad en cuanto a la existencia de un lazo indisoluble entre el terrorismo y el lavado de dinero. Aún hoy la persecución a las fuentes de financiación del terrorismo se sigue haciendo con base en argumentos políticos y no en criterios objetivos, como podrían serlo las conductas contrarias a los derechos humanos y al derecho humanitario internacional.

Las amenazas –reales o imaginarias– a la seguridad nacional de los EEUU y otros Estados altamente industrializados han estimulado a enfrentar de manera decidida, pero exclusiva, redes terroristas que, en su mayoría, provienen del mundo islámico. El carácter de propaganda conferido a la noción de “clash” civilizacional ha traducido una doctrina específica de seguridad nacional en “filtro ideológico” para designar aquellas personas a las que se impondrán sanciones por la financiación de ciertos grupos terroristas.

### **Conclusión: La estigmatización política de la amenaza terrorista**

El terrorismo es un hecho político. Podría argumentarse, en consecuencia, que identificar a los terroristas, definir las es-

**El reciclaje del dinero de la criminalidad organizada ofrece, en efecto, importantes pistas acerca de la forma en que se patrocina la comisión de atentados terroristas.**

trategias a seguir y las sanciones a imponer debería obedecer igualmente a motivaciones políticas. Como afirma Bonditti: “El uso de ese término con fines de estigmatización debe incitarnos a considerar el ‘terrorismo’ como una construcción social, en la cual las prácticas discursivas de los actores del anti-terrorismo, especialmente, tienen un lugar central. Estos últimos no están implicados de facto en la problemática terrorista. Se presentan como tales, proponiendo su visión del fenómeno, pretendiendo poseer el saber útil que va a justificar su implicación en la respuesta que esti-

man deber aportar al problema de la violencia política.” (...) “Aquellos que se estiman implicados en la problemática terrorista, se ubican de hecho en una situación de competencia con respecto a la atribución de presupuestos y, desde el inicio, buscan hacer valer su visión del terrorismo.”<sup>24</sup>

Ahora bien, a fin de contener efectivamente la amenaza terrorista es preciso identificar patrones comunes que hagan objetiva cualquier apreciación acerca de las conductas y prácticas en que incurren los patrocinadores o intermediarios en la cadena de financiación del terrorismo. El reciclaje del dinero

de la criminalidad organizada ofrece, en efecto, importantes pistas acerca de la forma en que se patrocina la comisión de atentados terroristas. Esto se debe a los vínculos estrechos que se presentan usual-

<sup>23</sup> GAFI, *Informe Anual 2001-2002*, Secretaría del GAFI, París, 22 de junio de 2002. [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/AR2002\\_fr.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/AR2002_fr.pdf)

<sup>24</sup> Philippe BONDITTI, “Défense et identités: un contexte sécuritaire global?”, en *Cultures et Conflits*, Les attentats du 11 septembre: Cultures et Conflits fait le point sur le terrorisme, <http://conflits.revues.org>

mente entre las mafias y los grupos terroristas: sea porque se trate de las mismas personas; porque exista entre ellos conjunción de intereses, en particular para debilitar al Estado, enemigo común, guardián de las normas y el estado de derecho; por la necesidad de protección para realizar actividades ilícitas como el comercio de la droga; o, viceversa, para acceder a comprar armas y a ocultar las ganancias obtenidas mediante la intimidación y la extorsión.

Sin embargo, el vínculo – ahora aparentemente insoluble– entre terrorismo y lavado de dinero obedece a una lógica heteróclita. El terrorismo sigue **un comportamiento inverso** al del reciclaje del dinero de las mafias: allí donde el crimen organizado busca legalizar sus beneficios obtenidos por medios ilegales, los terroristas buscan financiar actividades ilícitas empleando medios a la vez legales e ilegales.

Las ganancias obtenidas mediante delitos como el tráfico de drogas constituyen una fuente primordial de financiación. Este es el caso de la cocaína para los grupos paramilitares y las guerrillas en Colombia, y de la heroína para el depuesto régimen talibán y para otros señores de la gue-

rra en Afganistán. No obstante, otras fuentes como los *Islamic charities* –de las cuales se han desviado dineros para cometer atentados– constituyen en general un sustituto del dinero público para la financiación de obras educativas, hospitales... destinados a beneficiar a la población civil. Además, están tan estrechamente ligados a la cultura musulmana, que constituyen “uno de los cinco pilares del Islam: un ataque contra sus

**Las ganancias obtenidas mediante delitos como el tráfico de drogas constituyen una fuente primordial de financiación.**

fondos de caridad es, por consiguiente, un ataque contra los fundamentos de sus principios religiosos”.<sup>25</sup> En este vínculo estrecho con la religión radica su fuente de legitimidad como instrumento para financiar, de manera velada, grupos designados como terroristas; éstos a su vez se valen del Islam como discurso aglutinador para canalizar sus propias reivindicaciones sociales y políticas.

La recomendación especial N° 2 del GAFI, relativa a la “criminalización de la financia-

ción del terrorismo y el lavado de dinero conexo”, busca superar la dificultad de bloquear los fondos provenientes “de una contribución y no de un acto criminal”. La nota interpretativa de esta disposición publicada por el GAFI establece que:

*“Los delitos de financiación del terrorismo deberán extenderse a toda persona que voluntariamente provea o colecte fondos por cualquier medio, directa o indirectamente, con la intención indebida de que sean usados, o a sabiendas de que serán empleados, en todo o en parte: a) para ejecutar un acto o actos terroristas; b) por una organización terrorista; o c) por un terrorista individual.”*

A la luz de esta recomendación, no es necesario que los dineros empleados para financiar actividades u organizaciones terroristas provengan de actividades ilícitas:

*“Los delitos de financiación del terrorismo deberán extenderse a cualesquiera fondos, sea que provengan de una fuente legítima o ilegítima.”*

De igual forma, no se requiere un vínculo específico con la ejecución directa de un acto terrorista:

<sup>25</sup> Standard SCHAEFER, “The wages of terror. An interview with historian R. T. Naylor”, June 21, 2003

*“Los delitos de financiación del terrorismo no requerirán que los fondos: a) sean efectivamente utilizados para cometer o intentar cometer un acto o actos terroristas; o b) estén vinculados con un acto o actos terroristas específicos.” Más aún, **“también debe considerarse como delito el hecho de intentar cometer el delito de financiación del terrorismo.”***

Constatando la existencia de esta **lógica inversa**, y aún gozando de un apoyo generalizado de la comunidad internacional, esta iniciativa es engañosa y presenta el riesgo de generar tantos problemas como los que podría resolver. Ella podría desviar, en el largo plazo, recursos importantes necesarios para contrarrestar las utilidades crecientes de la criminalidad organizada hacia prácticas de control que pueden resultar inoperantes o atentatorias contra las libertades civiles. En efecto, considerar “como delito el hecho de intentar cometer el delito de financiación del terrorismo” atentaría con seguridad contra el derecho a la intimidad de las personas. Asimismo, esta presunción de culpabilidad podría servir a una persecución basada en criterios políticos y no en la imparcialidad de un procedimiento judicial.

Dilucidar las consecuencias de este vínculo conceptualmente frágil, pero que ha logrado reu-

nir sorprendentemente un importante apoyo en un tiempo récord, ha sido el objeto de una de las más recientes reflexiones académicas realizadas sobre el tema:

*“Combatir la financiación del terrorismo equivale a dotarse de herramientas igualmente pertinentes en el marco de la lucha anti-lavado. Pero ese razonamiento es igualmente cuestionable: lejos de reforzar esta última, la lucha contra la financiación del terrorismo podría, en efecto, debilitarla. Nuevo objetivo del GAFI, ésta presenta el riesgo de desacreditar una década de sensibilización en la lucha contra el ‘dinero sucio’. Esta lucha relativiza en efecto las precedentes amenazas, no obstante esgrimidas con convicción: mientras que antes se pedía a los medios financieros defender la economía mundial contra el dinero sucio y las actuaciones del ‘crimen organizado’, de ahora en adelante se les presiona para supervisar transacciones mucho más difíciles de discernir –no hay necesidad, en efecto, de multiplicar las operaciones para disimular el origen de los capitales lícitos– con el fin de identificar aquellas que van a servir eventualmente a la preparación de atentados. La lucha contra la financiación del terrorismo subraya, por otra parte, la fragilidad del GAFI: ¿Se trata de una institución encargada de luchar contra el lavado, presentado como uno de los flagelos de nuestros tiempos, o de un instrumento que responde a las exigencias de la actualidad internacional, lista para adaptarse a*

*nuevas misiones, hoy al anti-terrorismo y mañana –¿por qué no?– a la lucha contra la financiación de sectas o de partidos extremistas?”<sup>26</sup>*

En un escenario optimista, la persecución lanzada contra el dinero del terrorismo representaría tan sólo el respaldo político necesario para que las herramientas existentes funcionasen finalmente en la forma prevista. Pero ésta no presenta ninguna mejora técnica o jurídica a los dispositivos existentes. Por el contrario, presenta el riesgo de conducir a una discriminación por motivaciones políticas de las investigaciones ordenadas por los tribunales y conducidas por los órganos de policía judicial.

El mecanismo para desencadenar estas investigaciones enfrenta todavía grandes obstáculos, pues reposa casi exclusivamente sobre las *declaraciones de actividades sospechosas* de los banqueros y otros profesionales del ámbito financiero. Estos –se la-

<sup>26</sup> Gilles FAVAREL-GARRIGUES,

“L'évolution de la lutte anti-blanchiment depuis le 11 septembre 2001”, *Critique internationale*, Presses de Sciences-Po, Paris, N° 20, Juillet 2003, p. 39

<sup>27</sup> Director de *La lettre du blanchiment*.

menta el magistrado francés Jean de Maillard<sup>27</sup>– tienen “la obligación de decir lo que saben... pero no tienen la obligación de saber”. De hecho, tratándose de personas morales o jurídicas que no han incurrido en ninguna conducta penal para recabar los fondos que serán destinados a nutrir el presupuesto de los grupos terroristas, esta determinación exige una pesada carga de la prueba para evitar abusos y errores judiciales. En el caso de la ONG danesa “Asociación Rebelión”, la aceptación pública de la donación efectuada a las FARC podría ser prueba suficiente para poner en marcha los mecanismos pertinentes de cooperación judicial y evitar la impunidad de quienes contribuyen indirectamente al incremento de la violencia y la destrucción en Colombia.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la situación es más compleja. A los responsables de reportar las actividades sospechosas les es muy difícil aventurarse a declarar que determinados fondos serán empleados para ejecutar un acto terrorista, cuando existe transparencia en cuanto a la procedencia legal de esos dineros y sus destinatarios no son reconocidos como organizaciones terroristas. Esto

implicaría ponerlos en una situación de “jueces o especuladores a futuro”, dando lugar a interpretaciones erróneas que pueden o bien ser ineficaces o traer consigo probables condenas injustas.

**De hecho, tratándose de personas morales o jurídicas que no han incurrido en ninguna conducta penal para recabar los fondos que serán destinados a nutrir el presupuesto de los grupos terroristas, esta determinación exige una pesada carga de la prueba para evitar abusos y errores judiciales.**

Los complejos procedimientos ejecutados por los “lavadores” y las presiones (corporativas y jurídicas) a las cuales están sometidos los empleados financieros, especialmente en los bancos *offshore*, vuelven inestable este mecanismo, además de hacerlo susceptible de ser empleado siguiendo intereses políticos en un contexto de lucha contra una amenaza que es, por definición, proteiforme.

Esto se manifiesta en la aplicación selectiva de las disposiciones contenidas en la resolución 1373/2001 del Consejo

de Seguridad de la ONU. Al ser ejecutada con rigor permitió congelar, casi de manera inmediata, los activos de los talibanes en los bancos suizos, mientras que otros grupos terroristas –como la guerrilla de las FARC o los paramilitares de las AUC–, que representan una amenaza sistémica deleznable para los países del G-8, gozan de una sorprendente impunidad en cuanto a la confiscación de sus cuentas “sucias”.<sup>28</sup> •

<sup>28</sup> FARC, ELN y AUC forman parte de las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado norteamericano, de la Unión Europea y del gobierno de Japón, entre otros. Bajo la

Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU todos sus activos en bancos de estos países deben ser congelados. Asimismo, una vez realizada la transposición al derecho interno de cada Estado miembro del GAFI, o de sus órganos regionales, de la recomendación especial No 2, ésta debe ser aplicada de inmediato en caso de encontrarse indicios de haber cometido o intentar cometer el delito de financiación del terrorismo. En la realidad, no obstante, la persistencia del secreto bancario ha impedido la congelación de sus activos en numerosos paraísos fiscales y grandes centros financieros internacionales.