

## CERREMOS LA LLAVE: LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL TERRORISMO

MÓNICA SERRANO

¿QUÉ HA HECHO LA ONU PARA APOYAR la guerra contra el terrorismo? Existen 12 convenciones de Naciones Unidas en materia de terrorismo, los cuales, como casi todos coinciden, han servido más para identificar formas particulares de acciones terroristas que deben prohibirse que para llegar a una definición del terrorismo *per se*.<sup>1</sup> En efecto, aunque en la práctica se han logrado avances en varios frentes desde la convención de 1963, la ausencia de un consenso multilateral entre los estados miembros en lo que se refiere a la definición del término revela la complejidad del problema que plantea para la ONU el tema del terrorismo. Una definición absoluta de terrorismo no tiene más que extremos, y llevaría a la organización a obligar a algunos estados miembros a suscribir una condena contra ellos mismos. Pese a ello, la certeza de que los actos terroristas representan una amenaza para el orden, tanto en el plano interno como en el internacional, ha ido generando paulatinamente un consenso, que admite la necesidad de atacar el problema. Desde los setenta, la ONU procedió (quizá más productivamente) a declarar algunas medidas contra el terrorismo, pero evitando verse involucrada en el embrollo de definir *qué es* el terrorismo, más allá de un conjunto arbitrario de actos violentamente ilegales.<sup>2</sup>

Sin embargo, este subterfugio, a la vez prudente y pragmático, se volvió insostenible después del 11 de septiembre de 2001. ¿Qué valor podría tener la ONU para Estados Unidos si de sus numerosas convenciones no era posible extraer una norma en la cual basar las acciones contra el terrorismo? Si bien desde 1970 existía una convención internacional sobre la detención ilegal de aeronaves, después del 11 de septiembre ésta dejó de

<sup>1</sup> Véase Adam Roberts, "Terrorism and International Order", en Lawrence Freedman, Christopher Hill, Adam Roberts, R.J. Vincent, Paul Wilkinson y Philip Windsor, *Terrorism and International Order*, Londres, Routledge and Kegan Paul/Royal Institute of International Affairs, 1986, pp. 9 y 10. Asimismo, International Institute for Strategic Studies, "Defining Terrorism Focusing on the Targets", *Strategic Comments*, vol. 7, núm. 9, noviembre de 2001.

<sup>2</sup> Roberts, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

ser de mucha utilidad. En efecto, tras la declaración de “guerra” de Estados Unidos contra los grupos terroristas “de alcance mundial”, lo más práctico sería crear un principio, una norma, que pudiera sustentar, en lo subsiguiente, las respuestas a las acciones terroristas.

Ahora bien, si la ONU durante décadas buscó evitar involucrarse en la definición del terrorismo, ello se debía a su deseo de no tener que participar en discusiones sofisticadas y desacuerdos interminables sobre la justicia de las causas y las condiciones políticas que pudiesen servir de terreno fértil al surgimiento de actos y de tácticas terroristas. A finales del siglo XX, tanto las luchas de liberación como los luchadores por la libertad seguían gozando de cierta popularidad, aunque, es cierto, decreciente, en algunas partes del mundo.<sup>3</sup> Sin embargo, el 11 de septiembre cambió de tajo el rumbo. En efecto, es claro que, tras los atentados de septiembre, ninguna declaración de principios sobre el terrorismo puede contener la más vaga insinuación de simpatía por los objetivos de los grupos extremistas.

Entonces, ¿quién es, en el siglo XXI, un terrorista? ¿La ONU tiene algo que decir al respecto? Para nuestra sorpresa, sí. La contribución de las Naciones Unidas a la guerra desplegada por Estados Unidos contra el terrorismo puede rastrearse tanto en las repercusiones de su última convención sobre terrorismo de 1999 como en la Convención sobre Crimen Organizado Transnacional de 2000. Luego de 11 convenciones relativas a los *actos* terroristas —a las “actividades específicas que pueden ser objeto de penalización”—, la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo dio lugar a un giro, por demás significativo. Dicho instrumento fue el primero en tratar de llegar a la *fuentes*, a las raíces del terrorismo. Esta convención establece las bases para una redefinición de lo que es un “terrorista”, con la cual Estados Unidos parece estar conforme; a saber, que un terrorista es por definición un criminal.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Un caso pertinente es el de la Convención Europea para la Supresión del Terrorismo, de 1977. Al suscribir esta convención, los signatarios aceptaban que, para propósitos de extradición, algunos delitos, como el rapto, el secuestro de aviones, la toma de rehenes y la colocación de bombas, no se considerarían de carácter político. Sin embargo, a la vuelta de los días la convención resultó considerablemente debilitada por algunas cláusulas adicionales tendientes a proteger al acusado de un proceso perjudicial y a otorgar a los estados, pese a todo, facultades para considerar ciertos delitos como políticos. Véase Richard Clutterbuck, *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, Londres, Routledge, 1990, p. 123. Sobre la idea de que la arraigada tradición terrorista en el Medio Oriente no sólo “adquirió desde el principio una dimensión internacional”, sino que estuvo sustentada “en la política internacional”, véase Philip Windsor, “The Middle East and Terrorism”, en Freedman *et al.*, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

<sup>4</sup> Los atentados de septiembre crearon las condiciones necesarias para que se implementara esta Convención. Luego del 11 de septiembre, las presiones ejercidas tanto por la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad como por el Comité contra el Terrorismo que se

Las 11 convenciones previas habían colocado los actos terroristas en el ámbito de competencia del derecho penal internacional. De igual modo, la convención de 1999 situó el financiamiento de dichos actos (dinero lavado y bienes o fondos ilegalmente adquiridos) en el marco de esa misma legislación. Sin embargo, de manera implícita, dicha convención no sólo disocia el terrorismo de toda complejidad política, sino que sustituye lo político por una acción ilícita y claramente sancionable, a saber, toda transacción financiera realizada por un grupo criminal claramente identificado. Así pues, las “Recomendaciones especiales del Grupo de Acción Financiera” afirman de modo categórico que todos los países deben penalizar tanto la financiación del terrorismo como los actos terroristas y, desde luego, también a las organizaciones terroristas.<sup>5</sup> Por consiguiente, los terroristas ya no podrán refugiarse más en la ambigüedad que históricamente caracterizó su situación como aspirantes a combatientes. Los terroristas serían por definición, tanto en sus objetivos como en sus medios, actores criminales. El círculo terminó de cerrarse cuando se empezó a tratar a los criminales transnacionalmente organizados como una amenaza de primer orden contra la seguridad, en otras palabras, como parte de un espectro que incluye justamente en uno de sus extremos el terrorismo.

Sin embargo, la penalización genérica del terrorismo suscita algunas cuestiones muy complejas. Lejos de cerrar la llave al financiamiento del terrorismo, lejos de poner solución al terrorismo como tal, quizá las convenciones de la ONU no hayan hecho sino poner fin a lo que para algunos era un estéril debate que no estaba ofreciendo lo que exigía el entorno posterior al 11 de septiembre, a saber, una respuesta correcta. Así pues, el presente ensayo analiza de manera crítica la evolución de las respuestas contra el terrorismo hacia la prohibición de su financiamiento. Aunque la supresión del financiamiento del terrorismo es hoy uno de los principales frentes de la guerra contra él, el análisis que aquí presento identifica las principales limitaciones de esta táctica. En efecto, el éxito de los esfuerzos internacionales dependerá quizás de que se preste menos atención a las finanzas y más a un tipo de economía completamente distinto: la economía informal del apoyo popular.

---

creó a partir de la misma aceleraron el proceso de adhesión e incrementaron el número de ratificaciones. En junio de 2003, 132 estados firmaron el tratado, 84 de los cuales se adhirieron a él.

<sup>5</sup> “Special Recommendations on Terrorist Financing”, tomadas del resumen de la Reunión Plenaria Extraordinaria sobre el Financiamiento del Terrorismo, del Grupo de Acción Financiera, celebrada en Washington, D.C., el 29 y 30 de octubre de 2001. (la versión electrónica del texto se encuentra en [http://www.oecd.org/fat/SrecsTF\\_en.htm](http://www.oecd.org/fat/SrecsTF_en.htm)).

## CRIMEN Y TERRORISMO

La Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo corresponde a una nueva realidad mundial, una realidad que hubo que considerar detenidamente luego del 11 de septiembre. Indudablemente, las identidades de terroristas, guerrilleros, narcotraficantes y traficantes de armas se han vuelto cada vez más escurridizas y fluidas. El control de un escenario de esta naturaleza requiere de medidas internacionales para actuar contra estas amenazas de manera concertada. En efecto, en diferentes partes del mundo, guerrillas y organizaciones terroristas han incursionado en el ámbito paralelo del crimen organizado transnacional, en donde, teniendo las debidas conexiones en el mercado negro, es posible obtener dinero fácil en grandes cantidades. De igual manera, en ocasiones, los criminales organizados han adoptado tácticas terroristas tradicionales contra el Estado. Tal fue el caso del narcotraficante Pablo Escobar durante los años ochenta en Colombia. La experiencia de Italia ha puesto a la luz las muchas formas en que las organizaciones criminales transnacionales pueden recurrir a tácticas terroristas para conseguir sus fines económicos y evadir la acción de la ley. La dinámica circular en la que los terroristas se convierten en criminales organizados y los criminales organizados en terroristas, así como la aparente mutación de identidades entre estos grupos, fueron aspectos que llamaron la atención durante los conflictos armados y guerras civiles que tuvieron lugar a finales del siglo XX, desde África hasta la ex Yugoslavia.

Los hechos ocurridos en esas regiones han dejado ver tanto una aparente erosión de la lógica interna de la violencia política, como la subordinación de las motivaciones políticas a una dinámica “econocéntrica” dominada por la presencia de intercambios brutales.<sup>6</sup> Desde Perú hasta Afganistán, la entretela de conexiones entre el terrorismo y las redes criminales se ha vuelto muy cerrada. Así, por ejemplo, aunque el Ejército de Liberación de Kosovo permanece comprometido con las aspiraciones políticas de las etnias albanas de Kosovo y Macedonia, no hay duda de que también está profundamente involucrado en el crimen organizado. En la medida en que los dividendos de sus actividades criminales se utilizan en parte para financiar la “lucha política”, los actores externos encuentran cada vez más difícil diferenciar la agenda criminal de la política.

<sup>6</sup> Véase David E. Apter, “Political Violence in Analytical Perspective”, en David Apter (comp.), *The Legitimization of Violence*, Nueva York, New York University Press, 1997, p. 18; Mats Berdal y David M. Malone (comps.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.

No sorprende, pues, que tanto las técnicas del bajo mundo como las inversiones con recursos criminales en la economía legal hayan sido identificadas como las amenazas más claras para esta última. Al mismo tiempo, dado que el narcotráfico es el principal generador de capitales ilícitos en todo el mundo, podríamos fácilmente concluir que, si los terroristas quieren dinero (y, a la vez, no dejar rastro), acudirán sin mayor prurito a los barones de las drogas y a sus banqueros.<sup>7</sup>

Con base en esta inferencia, se congregaron los esfuerzos internacionales del más alto nivel para dar seguimiento a la convención de la ONU en varias instancias especializadas, a saber, el Grupo de Acción Financiera (GAF), que colabora con la ONU, el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, el G-20, así como diversas instituciones financieras internacionales. Las medidas propuestas en las recomendaciones del GAF pretenden “impedir que los terroristas y sus promotores tengan acceso al sistema financiero internacional”,<sup>8</sup> y, por ende, el GAF recomienda que los

<sup>7</sup> Con base en las cifras del FMI, Guilhem Fabre ha calculado el valor del capital ilícito global en una suma que fluctúa entre ochocientos millones y dos billones de dólares, o entre 2 y 5% del PIB mundial. Se considera que el narcotráfico mundial, estimado entre 400 y 500 000 millones de dólares, constituye un elemento primordial de ese flujo de dinero ilícito. Sin embargo, algunos expertos, como Peter Reuter y Tom Naylor, no están de acuerdo con estas cifras que intentan cuantificar el monto mundial del dinero del narcotráfico. El complejo método de Reuter para calcular el gasto mundial en drogas como la suma de los estimados de consumos nacionales pronto se topó con dificultades, pues no sólo la mayoría de los datos sobre los gastos nacionales son poco confiables, sino que incluso en los mercados más grandes y vigilados, como el de Estados Unidos, los cálculos presentan oscilaciones muy grandes, entre 40 y 100 000 millones de dólares. A la luz de estas estimaciones Reuter concluye que es difícil justificar un gasto global en consumo de drogas por encima de los 150 000 millones de dólares. Véase Guilhem Fabre, “Prospering in Crime: Money Laundering and Financial Crisis”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Políticas para la Fiscalización de las Drogas, México, D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores, 28 y 29 de octubre de 2002; Peter Reuter (comp.), *Transnational Organized Crime: Summary of a Workshop*, Washington, D.C., National Press Academy, 1999, p. 25; Michael Levi, “Money Laundering and its Regulation”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (especial dedicado a los aspectos internacionales de las políticas en materia de drogas), núm. 582, 2002, p. 184. Para una interpretación crítica de las cifras que presenta el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, véase T.R. Naylor, *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance and the Underworld Economy*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2002, p. 33.

<sup>8</sup> En el otoño de 2001, el GAF emitió ocho recomendaciones especiales, que se sumaron a sus 40 recomendaciones previas en materia de lavado de dinero. Entre las nuevas recomendaciones se encuentran las siguientes: informar de cualquier transacción sospechosa relacionada con el terrorismo; reforzar la cooperación y asistencia internacionales con investigaciones relativas al financiamiento del terrorismo; autorizar y registrar nuevos sistemas para el envío de remesas; intensificar la inspección y monitoreo en todas las instituciones financieras, incluidas las personas que envíen remesas y hagan transferencias bancarias; y reglamentar adecuadamente las entidades (es decir, las instituciones de beneficencia) de las que pueda

bienes de los terroristas sean congelados y confiscados, y que se informe de toda transacción sospechosa vinculada con el terrorismo. Estas medidas hacen que la misión del GAF se extienda más allá de lo relativo al lavado de dinero, exigiéndole vigilar muy de cerca la industria de servicios financieros y las instituciones corporativas, incluidos los cada vez más importantes sistemas de remesas y las transferencias bancarias.

Ahora bien, estas propuestas han suscitado muchas críticas, sobre todo en Washington. Allí, tanto la Asociación de Banqueros de Estados Unidos como la *securities industry*, junto con los representantes de casi todas las instituciones financieras estadounidenses, alegan que dichas medidas serán tan costosas como impracticables, e igualmente importante, que perjudicarán, en el mediano y el largo plazo, las relaciones y actividades financieras legales.<sup>9</sup>

Las críticas pragmáticas al tipo de medidas como las propuestas por el GAF pueden parecer a primera vista muy convincentes, pero resultan en última instancia bastante débiles. Sin duda, podríamos preguntarnos cómo se supone que los agentes de valores, los corredores, los comerciantes de futuros e incluso las compañías que expiden tarjetas de crédito pueden distinguir a un cliente sospechoso de otro que no lo es. Más aún podría incluso cuestionarse el historial del mundo financiero y contable en lo que se refiere a dar aviso a las autoridades externas cuando detectan transacciones sospechosas. Pero la *reductio ad absurdum* pragmática puede ser refutada con esta pregunta: “Entonces, ¿prefieres quedarte con las manos cruzadas ante el crimen organizado y el terrorismo?” Con frecuencia, la respuesta pragmática a sistemas de regulación que no funcionan en la práctica se reduce a inyectarle más recursos. Pero, dado que todavía en ningún país (incluido Estados Unidos) se exige por ley que las compañías de seguros, los corredores de bolsa y las casas de cambio den aviso de las transacciones sospechosas, ¿por qué renunciar a la reglamentación, en lugar, más bien, de imponer y ejecutar la ley?<sup>10</sup>

---

hacerse uso indebido para financiar el terrorismo. Véase Financial Action Task Force, “Special Recommendations on Terrorist Financing” (la versión electrónica se encuentra en [http://www.oecd.org/fatf/SecsTF\\_en.htm](http://www.oecd.org/fatf/SecsTF_en.htm)).

<sup>9</sup> Véase Edward Alden, “Finance Sector Hits at Moves to Curb Terror Funds”, *Financial Times*, 2 de julio de 2002.

<sup>10</sup> Considerables sumas de dinero han sido movidas a través de casas de cambio no reguladas. Algunos observadores estiman que 65% de los cuatro mil millones de libras esterlinas que salen de Gran Bretaña a través de las casas de cambio tiene su origen en fuentes “ilegales”, y, de acuerdo con una investigación, en un solo punto de venta se lavaron 70 millones de libras, entre 1994 y 1996. Véase Claire Hu, “Bureaux de Change Could Be the Conduit for Crime”, *The Guardian*, 1º de octubre de 2001; y “Terrorist Finance: Follow the Money”, *The Economist*, 30 de mayo de 2002.

Quizás la debilidad más grande que presenten las críticas pragmáticas sea que en el fondo aceptan la lógica de las premisas que propone el método de regulación financiera para combatir el terrorismo. Por tanto, el debate se centra aquí en el equilibrio que debe hallarse entre el nivel óptimo de reglamentación que pretende el gobierno y el nivel mínimo que desea (salvo notables excepciones) la industria financiera. Ambos lados poseen argumentos y pruebas que pueden difundir ampliamente en los medios. Por ejemplo, se dice que David Aufhauser, director del Comité de Acción Conjunta en Materia de Financiamiento al Terrorismo, afirmó que “las acciones contra el financiamiento al terrorismo eran la forma más efectiva para hacer fracasar la actividad terrorista. Las medidas que se tomaron a escala mundial para cortar los flujos financieros de los que dependían las operaciones de Al Qaeda han dado por resultado que, hasta la fecha, se congelaran 113 millones de dólares en fondos”.<sup>11</sup> Pero, por otra parte, ha circulado un informe según el cual las confiscaciones de bienes se estancaron debido a que los “terroristas” sencillamente sacaron sus capitales de las cuentas y los invirtieron en oro y diamantes. El informe añade que, en todo caso, una parte importante de los entre 113 y 125 millones de dólares incautados pertenecía a compañías e individuos con nombres que fácilmente podían confundirse, e incluso a personas ya fallecidas.<sup>12</sup>

Al ponerse en circulación ese tipo de cifras, la guerra de baja intensidad entre los medios de comunicación contribuye a propagar la ilusión, la idea tranquilizante de que, por medio de sus finanzas, podemos efectivamente identificar y en última instancia paralizar a los terroristas. De nuevo, en palabras de Aufhauser: “los registros de auditoría no mienten: son los diarios del terror”. En efecto, puede ser que la industria financiera se

<sup>11</sup> Citado por Mark Huband, “Funding of Terror Networks ‘Now Less Efficient’”, *Financial Times*, 10 de septiembre de 2002.

<sup>12</sup> Al parecer, Al Qaeda aprendió varias lecciones importantes después de que, en 1998, Washington decidió congelar 254 millones de dólares del capital talibán, en respuesta al bombardeo de las embajadas estadounidenses en África. En efecto, previendo medidas similares tras los ataques planeados, Al Qaeda aparentemente quiso proteger su dinero y lo invirtió en piedras preciosas, en particular, diamantes (mercancía que es fácil de ocultar y de contrabandear). Se cree que en los meses previos al 11 de septiembre, Al Qaeda hizo transacciones de efectivo por diamantes por un monto superior a los 20 millones de dólares. Algunos informes filtrados por los gobiernos europeos (el belga, en particular) revelaron que, por medio de mensajeros, Aziz Nassour intercambió, cada semana, 300 mil dólares por diamantes, entre diciembre de 2000 y septiembre de 2001. Esto sugiere que, pese al acuerdo internacional de congelar las cuentas bancarias y bienes que se sospechara estuvieran vinculados con Al Qaeda, ese grupo terrorista pudo continuar sus operaciones. Douglas Farah, “Al Qaeda Cash Tied to Diamond Trade”, *The Washington Post*, 2 de noviembre de 2001; Amella Hill, “Bin Laden’s \$20m African ‘Blood Diamond Deals’”, *The Observer*, 20 de octubre de 2002; y Hu, “Terrorist Finance: Follow the Money”, *op. cit.*

queje de las molestias a las que está siendo sometida, e incluso celebre cuando el gobierno comete un error, sin embargo, las instituciones financieras no pueden negar un punto clave: que el terrorismo es hoy en día una vena en el aparato circulatorio del sistema financiero internacional y que con los debidos recursos y la suficiente cooperación podría ser identificada e incluso extirpada. Una cosa es decir que la industria no tiene los incentivos necesarios para seguirle la pista a las transacciones ilícitas, pero otra muy distinta es admitir que sea incapaz de saber qué entra y qué sale de su casa.

De esta manera, el argumento a favor de la regulación parece ganar la delantera: sigue el dinero y encontrarás a los terroristas. Por sus transacciones los conocerás.

#### TERRORISMO A REMATE

Dadas las nuevas sinergias entre el crimen organizado y el terrorismo, la campaña de regulación parece acertar en este punto. Si, en efecto, es posible rastrear los flujos de dinero, eso es sin duda lo que debe hacerse. Ahora bien, lo que la crítica *de principios* reprocha a este método para combatir el terrorismo no es el derecho moral a actuar, sino más bien la imagen del terrorista sobre la que se basa el enfoque financiero. Mientras que las convenciones anteriores de la ONU se enfocaban de manera específica en los actos terroristas y, por ende, mantenían en mente que el terrorismo involucra ante todo acciones violentas, la tipificación financiera del terrorismo tiene el desafortunado efecto de convertirlo en un simple crimen económico. La persecución de terroristas por los laberintos de las cuentas corporativas, como si fueran criminales organizados, quizá resulte muy excitante e incluso prometa resultados más tangibles que aquellos obtenidos en las campañas militares de persecución en terrenos y cuevas escabrosas. Sin embargo, eso no es sino un subterfugio. Aunque ahora compartan algunas prácticas empresariales con los criminales organizados, es claro que la motivación principal de los terroristas no son las ganancias financieras. De ahí que la guerra contra el terrorismo difícilmente podrá ganarse incautando los bienes de los actores terroristas.

Como lo señaló Dimitri Vlassis, ésta fue la conclusión a la que se llegó durante el proceso de negociación que culminó con la Convención de la ONU para Combatir el Crimen Organizado Transnacional.<sup>13</sup> Aunque en un

<sup>13</sup> Véase Dimitri Vlassis, "The UN Convention against Transnational Organized Crime", en Mats R. Berdal y Mónica Serrano (comps.), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 86-88.



principio se planteó la necesidad de incluir el terrorismo como un rasgo necesario de la definición de “crimen organizado transnacional”, finalmente se abandonó esta idea. La negociación de la convención concluyó que lo que sí era intrínseco al crimen organizado transnacional eran las “ganancias financieras y de otros tipos”. En efecto, no sólo es cierto que las actividades del crimen organizado transnacional, como el narcotráfico, el lavado de dinero y el contrabando de migrantes, siguen la lógica de la rentabilidad y la ganancia económica, sino que también esas actividades (en particular el narcotráfico) requieren de la búsqueda interminable de recursos para poder mantener el negocio. En efecto, el costo de operación de estos negocios es sumamente alto, entre otras razones por los costos que supone la necesidad de infiltrarse en el aparato legal del Estado, lo cual implica desde pagar abogados y protección policiaca hasta patrocinar campañas políticas y partidos. Podría decirse, entonces, que el narcotráfico paga su cuota, mientras que el terrorismo no debe cuota alguna a los estados legítimos.<sup>14</sup>

Además, las organizaciones criminales transnacionales favorecen el *status quo* y son notoriamente ajenas a la política, salvo cuando se trata de finan-

<sup>14</sup> Durante las sesiones celebradas por el Comité Antiterrorista se subrayó la diferencia entre lavado de dinero y financiación del terrorismo. En una minuta para los estados miembros, Walter Gehr puntualizó las diferencias entre estos dos fenómenos, que pueden estar efectivamente interrelacionados, pero sus delitos no son idénticos. El lavado de dinero es el movimiento y procesamiento de las ganancias derivadas de los actos criminales que tiene como fin disfrazar su origen y su naturaleza ilegal. La diferencia entre el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo es que los dineros que sufragan las actividades terroristas no son necesariamente ilegales. Como lo revelan las acusaciones sobre la fortuna de Osama bin Laden, “también los bienes e ingresos adquiridos por medios legítimos e incluso declarados ante las autoridades fiscales pueden ser utilizados para financiar actos terroristas”. En las operaciones financieras de Al Qaeda y de Osama bin Laden se ha descubierto la presencia de recursos tanto legales como ilegales. Según el Departamento de Estado, es posible que bin Laden, uno de los 52 hijos del magnate de la construcción más exitoso de Arabia Saudita, haya heredado 300 millones de dólares. Otras fuentes aseguran que su capital fue congelado a mediados de los años noventa, cuando se le revocó la ciudadanía. También señalan su habilidad para fraguar operaciones financieras destinadas a evadir esos y otros medios de control, creando compañías que se usan como frentes corporativos, tanto para mover dinero y generar ganancias como para costear nuevas actividades. De acuerdo con ciertas fuentes de inteligencia, las empresas que abrió en España sirvieron, primero, para financiar el desarrollo de una célula española y, después, con las utilidades generadas (por un valor cercano a los dos millones de dólares), para desviar algunos fondos, disfrazados de donaciones (por alrededor de 605 000 dólares). De esta manera, Al Qaeda ha recibido donativos de diversas familias adineradas del Medio Oriente y de organizaciones caritativas, y es posible que también se haya beneficiado con los impuestos aplicados por los talibanes al comercio de opio afgano. Véase Walter Gehr, “Recurrent Issues: Briefing to Member States, 4 April 2002” (el texto electrónico se encuentra en <http://www.un.org/docs/sc/committees/1373/rc.htm>). Véase, asimismo, *New York Times*, 21 de septiembre de 2002; “The Spider in the Web”, *The Economist*, 20 de septiembre de 2000 (disponible en [http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=788472](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=788472)).

ciar a los grupos políticos que les permiten alcanzar sus fines económicos. Esto explica la inestabilidad de sus lealtades políticas: un día pueden ser socios de las guerrillas y al día siguiente estar haciendo negocios con organizaciones paramilitares. Y, de manera inversa, es importante reconocer que los movimientos guerrilleros, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y también el Ejército Revolucionario Irlandés (ERI), no sólo se ensucian las manos, sino que llegan a participar de lleno en los negocios de empresas criminales, que abarcan desde el secuestro hasta el narcotráfico. Es justamente esta criminalización de los movimientos armados la que los hace susceptibles a cargos y acusaciones “legítimas” (al delinquir por lucro, y no por una ideología). Al mismo tiempo, el debate que desató el hecho de que Estados Unidos incluyera a las FARC en la lista del terrorismo mundial es un recordatorio de los efectos dañinos que puede producir dicha criminalización en los actuales procesos de paz.

Si bien es posible que la idea del “combatiente por la libertad”, puro e inocente, pertenezca al pasado, irse al otro extremo de etiquetar como simples “criminales” a los terroristas ideológicamente motivados (es decir, interesados no en “la causa” sino en las ganancias) constituye un grave error de apreciación. En el caso de Al Qaeda, Lawrence Freedman captó correctamente este punto con su noción de “violencia asimétrica”.<sup>15</sup> Según esta noción, la extrema debilidad de Al Qaeda en términos militares y estratégicos convencionales fue ampliamente compensada con su recurso a las tácticas terroristas. Pero, además, si llevamos el enfoque financiero a su conclusión realmente lógica, tendríamos que aceptar que la acción terrorista resulta, con frecuencia, muy barata. Aunque los cálculos de los costos directos de los atentados del 11 de septiembre son variables, el más bajo oscila alrededor de 100 000 dólares. Con este desembolso relativamente menor, la “ganancia” neta para Al Qaeda concluyó los costos económicos que los ataques representaron para Estados Unidos, estimados en al menos un millón de veces superiores.

A este respecto, el terrorismo del tipo de Al Qaeda representa más bien un retorno a las motivaciones ideológicas y las acciones asimétricas del movimiento guerrillero precriminal (es decir, puramente ideológico), como el de Sendero Luminoso, en el Perú de los años setenta. La solución más obvia, ahora como entonces, es cortarles la fuente de sustento.<sup>16</sup> Pero,

<sup>15</sup> Lawrence Freedman, “The Third World War?”, *Survival*, vol. 43, núm. 4, invierno de 2001, pp. 61-88. Sobre el argumento relativo a la “violencia asimétrica”, véanse las páginas 64-67.

<sup>16</sup> Hassan Salameh, un terrorista de Hamas capturado que se encargaba de colocar bombas, reveló que el presupuesto promedio para pagar los bombardeos suicidas es de alrededor de 1 500 dólares. “Follow the Money”, *The Economist*, 1 de junio de 2002 (edición de Estados Unidos).

como apuntamos antes, para encontrar esa fuente, quizá debemos poner menos atención a sus finanzas y volver la mirada, en cambio, a la economía informal del apoyo popular.

#### TERRORISMO Y BENEFICENCIA

Sendero Luminoso, uno de los movimientos guerrilleros terroristas, que recurrió abiertamente a tácticas terroristas, consiguió el apoyo de los campesinos peruanos en tanto prometió liberarlos de la opresión policiaca y militar. La lógica de este movimiento fue semejante a la de la historia política del terrorismo que se inicia con los jacobinos en la Francia revolucionaria de 1793-1794. El Reino del Terror (o la revolución permanente) de los jacobinos fue posible una vez que se aprobó la ley del máximo, mediante la cual sus partidarios en las secciones parisinas pudieron obtener pan a un precio accesible. Aunque aún solemos considerar este tipo de terrorismo político como un fenómeno que se consume a sí mismo y a otros en la violencia, es conveniente recordar este rasgo del origen del terrorismo, a saber, que el terrorismo promete algún tipo de "dádiva" (ya sea seguridad, autonomía u oportunidades de empleo) a sus posibles seguidores. A cambio de dicha "dádiva", se espera del pueblo una acción recíproca. Por consiguiente, esos obsequios no son gratuitos. Pero, al mismo tiempo, la interacción terrorista-pueblo pretende sustentarse en la ilusión de libertad. No es una relación que pueda admitir abiertamente ser catalogada como una relación de explotación o expropiación. En efecto, lo más probable es que las bases del movimiento se esfumen cuando el movimiento terrorista-guerrillero intente gravarlas. Por consiguiente, una de las preguntas fundamentales en la tradición política terrorista no es quién se beneficia, sino quién da. La respuesta es: tanto los terroristas como el pueblo que los apoya. Con base en un mito de asistencia mutua, de reciprocidad, el terrorismo está organizado como si fuera una institución de beneficencia.

Bajo esta luz, la idea de que los diarios de terroristas como Mohammed Atta constituyen los registros de auditoría es grotescamente desatinada. Los verdaderos diarios de ese tipo de psicópatas hablan de sacrificio, y esto poco o nada tiene que ver con la actual contramitología del terrorista que lo muestra como un criminal motivado y empujado por el interés monetario. Por repulsiva que le parezca esta idea al Occidente secular y materialista, difícilmente se puede ignorar la lógica simbólica que opera en el corazón mismo del terrorismo. En dicha lógica la "liberación" es una gloria prometida y el sacrificio tiene también un valor positivo. Incluso en los movimientos terroristas que no caen en el fanatismo religioso, el recluta-

miento sería imposible sin este discurso que promete recompensas intangibles a quienes estén dispuestos a sacrificar su vida en la acción.

De ahí que la lógica financiera del terrorismo deba buscarse más en las estructuras simbólicas de la filantropía que en la secuencia de transacciones y movimientos que dan lugar al blanqueo de dinero. Si lo que se pretende es cortar de tajo la fuente del terrorismo, deberíamos, por consiguiente, atender más a los donativos con los que se financian estos movimientos y menos al lavado de dinero. Tom Naylor, en particular, ha prestado atención a este terreno ignorado de “la política subterránea y de la ayuda exterior encubierta”.<sup>17</sup> Si consideramos el apoyo que brindan tanto individuos privados como las diásporas, motivados todos ellos por la solidaridad ideológica, religiosa y étnica, la imagen que surge es mucho más preocupante que aquella que reduce a los terroristas a simples criminales en busca del lucro.

La diferencia que esto implica es más evidente si comparamos los problemas que plantean, por una parte, el control del lavado de dinero y, por la otra, la regulación de donativos a instituciones como el CAF. En el primer caso, los problemas se relacionan con la transparencia: en una economía legal que no puede impedir la introducción de dinero ilegal en su corriente financiera, ¿cómo podemos seguir el rastro de los recursos ilegalmente obtenidos? Algunos sostienen que los movimientos de los capitales criminales no se hacen visibles, ni constituyen una verdadera amenaza, sino hasta que no salen de la economía legal para reinvertirse en actividades delictivas. En otras palabras, mientras el dinero ilegalmente adquirido se encuentra dentro de la economía legal, no representa mayor amenaza para la estructura financiera, pese a los efectos corruptivos que puede tener en la ética empresarial.

A fin de estimar la amenaza real que representa la presencia de dinero ilegalmente obtenido para la economía legal, Michael Levi y Tom Naylor nos invitan a tomar en cuenta diversas variables: el monto real de los recursos ilegalmente adquiridos, las alteraciones en la tasa dinero legal-dinero ilegal, la distribución real (es decir, concentración contra dispersión) del capital ilegal, las ganancias generadas por medio de los recursos ilícitos y, sobre todo, la forma en que los criminales deciden infiltrarse en la economía legal. Estos autores pretenden infundirnos cautela, más que alarma, pues los efectos son diferentes.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Naylor, *op. cit.*, p. 49.

<sup>18</sup> Michael Levi y Tom Naylor, “Organised Crime, the Organisation of Crime, and the Organisation of Business”, Londres, Department of Trade and Industry, Department of Science and Technology Foresight Directorate Crime Prevention Panel, 2000, pp. 7 y 8. (la versión electrónica se encuentra en <http://www.cardiff.ac.uk/socsi/whoswho/levi-orgcrime.pdf>).

Los donativos, por otra parte, tienden a ser más visibles. Son, en efecto, el objetivo mismo de las campañas de recaudación de fondos de los terroristas. El problema que plantean es que, siendo obsequios libremente otorgados, escapan a la caracterización legal-ilegal que subyace en el blanqueado de dinero. En los casos más espectaculares, como el de los tres mil millones de dólares que el gobierno estadounidense dio a los mujahidines a finales de los ochenta, los donativos se hacen abiertamente, su origen es indudablemente legal y, en principio, también “legítimo”.<sup>19</sup> En efecto, la legalidad es la divisa de los donativos, ya sea que éstos se dirijan a “beneficiencias” de Irlanda del Norte, Israel, Somalia o Afganistán. Entonces, de manera muy similar a lo que ocurre con el financiamiento de los partidos políticos, el problema consiste en determinar cuándo un donante (que por definición considera que es legal dar una contribución) en realidad está incurriendo en un acto ilegal.

Dicho en otras palabras, el problema de los donativos equivale al problema del doble rasero. ¿Qué diferencia hay entre los empresarios saudíes que durante los años noventa vieron a Osama bin Laden como un beneficiario legítimo y los muchos conservadores estadounidenses que consideraron de la misma manera a la contra nicaragüense en los años ochenta? ¿Quién puede pronunciarse sobre el impuesto que recauda la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) de los salarios de los palestinos empleados en los estados del Golfo, y las donaciones exentas de impuestos en Estados Unidos para quienes apoyen al Instituto para la Idea Judía, cuyo lema es: “En un Estado judío, un árabe nunca será considerado igual”?<sup>20</sup> El problema no tiene que ver tanto con el dinero como con el juicio previo sobre quién es y quién no es un terrorista. Y ese juicio, pese al intento de ocultarlo tras la parafernalia de un enfoque gerencial de regulación financiera, es indudablemente de naturaleza política.

¿Y qué decir de las instituciones de asistencia que apoyan a los programas de desarrollo en lugares como Colombia o Chiapas, en México, y cuyos fondos pueden terminar en manos de simpatizantes de movimientos insurgentes? El dilema parece claro: si con la Convención para la Supresión del Terrorismo se puede despojar de fondos a los “terroristas”, con la asistencia al desarrollo los fondos continuarán llegando a las mismas manos. Es posible que incluso ese tipo de ayuda extranjera sea uno de los “regalos” que los movimientos terroristas prometen a sus seguidores. Con frecuencia, estos movimientos no sólo muestran una capacidad notable

<sup>19</sup> Naylor, *op. cit.*, p. 49.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 78, 83 y 122.

para presentarse como frentes caritativos, sino que también está en su naturaleza el reivindicarse como genuinos benefactores.

Los esfuerzos contra el terrorismo apenas comienzan a dirigirse en la dirección de los donativos y la asistencia. Sin embargo, con las armas de la transparencia y la legalidad, la guerra del Occidente contra el terrorismo deberá comenzar por dismantelar el mito de que los movimientos terroristas pueden tener también el estatus de organizaciones filantrópicas (y, por consiguiente, deducibles de impuestos). Los movimientos terroristas difícilmente serán algo sin sus bases de apoyo y de donantes, tanto nacionales como (hoy hay que aceptarlo) internacionales. No hay duda de que éstas bases de “apoyo” son también el talón de Aquiles de los movimientos terroristas. Si se les despoja de su facultad legítima para atraer donantes, cualquier movimiento degenerará fácilmente en una organización que lucra y, por consiguiente, traicionará su propia lógica simbólica de filantropía generosa.

No obstante, por cada caso de “reeducación” de un donante habrá nuevos simpatizantes que aportarán recursos frescos al terrorismo. En ninguna otra parte es esto más evidente hoy que en el horizonte disperso del conflicto islámico y la lucha terrorista, desde Bosnia y Kosovo hasta Cachemira y Chechenia, en donde los donativos seguirán reivindicando su legitimidad y permanecerán también como una causa legítima de preocupación.

## LOS CAPITALES DEL TERRORISMO

A medida que el rastreo financiero y el trabajo de inteligencia (sobre todo en Pakistán) ha empezado a revelar los nombres de los oficiales y tesoreros de Al Qaeda que estuvieron tras los atentados del 11 de septiembre, se ha hecho cada vez más evidente que, pese al bajo costo financiero de la operación, la red de financiamiento terrorista era en verdad extensa. Jonathan Winer ha reunido evidencia de los movimientos de fondos de Al Qaeda hacia instituciones bancarias en Albania, Australia, Bahamas, Bélgica, Canadá, las Islas Caimán, Chipre, Francia, Alemania, Indonesia, Iraq, el Reino Unido y Estados Unidos, entre otros países.<sup>21</sup>

Sin embargo, la relación entre el bajo costo de la acción terrorista (Winer calcula el costo total del ataque terrorista del 11 de septiembre en 500

<sup>21</sup> Sobre esto y lo que sigue véase Jonathan M. Winer, “Combating Global Conflict By Promoting Financial Transparency: The Utility of a Global White List”, trabajo elaborado para la reunión del Programa “Economic Agendas and Civil Wars”, celebrada en Bellagio, Italia, del 20 a 24 de mayo de 2002.

mil dólares) y el alcance geográfico de la red financiera da por resultado una ecuación muy difícil para la aplicación de la ley. El consenso que vemos surgir entre los analistas sostiene que, aunque sea posible detectar el financiamiento terrorista, ésta es una labor eminentemente retrospectiva, es decir, que sólo puede realizarse después de ocurrido el ataque terrorista.<sup>22</sup> En otras palabras, la labor de espionaje financiero no nos dice quiénes son los terroristas.

Pese a sus limitaciones, la labor de rastreo retrospectivo no deja de ser valiosa. Por ejemplo, localizar las instituciones financieras que tuvieron un papel relevante en la planeación de los atentados del 11 de septiembre en los Emiratos Árabes Unidos (donde paradójicamente se encuentra también el sector de servicios financieros más sofisticado del Medio Oriente) fue, sin duda, una pista muy importante.<sup>23</sup> En efecto, después del 11 de septiembre, casos exitosos como éste son los que han dado peso al argumento a favor de las iniciativas de regulación financiera comprehensiva, y a su inmediata ejecución legal.

Así como no podemos dudar que los terroristas necesitan, en algún momento, hacer uso de dinero en efectivo o mercancías para adquirir armas, tampoco podemos cuestionar que las medidas normativas que están proponiendo tanto la ONU como Estados Unidos tienen un propósito loable. Si, como pretende la convención, fuera realmente posible confiscar los bienes que podrían ser utilizados con propósitos terroristas, ¿quién podría oponerse a ello? Pero, una vez más, la fuerza regulativa que anima al GAF responde a algunos problemas, pero deja sin resolver muchos más. El asunto más importante en cuestión es el paradigma con base en el cual estas medidas están siendo implementadas. La estrategia antiterrorista posterior al 11 de septiembre, centrada en la regulación financiera y en la aplicación de la ley, está basada en un paradigma diseñado para combatir el lavado de dinero.

<sup>22</sup> Los informes de investigación y del FBI han revelado que los secuestradores aéreos tuvieron acceso a una suma total de entre 500 y 600 000 dólares. De las investigaciones hechas en las 35 cuentas bancarias que abrieron los secuestradores en Estados Unidos se obtuvieron las evidencias más concretas, las cuales ayudaron a descubrir el alcance de la acción estrechamente coordinada entre cuatro grupos de secuestradores. James Rise, "Sept. 11 Hijackers Easily Misled U.S. Banks", *International Herald Tribune*, 11 de julio de 2002.

<sup>23</sup> Arabia Saudita, como muchos otros países, incluido Estados Unidos, presenta una extraña mezcla de servicios financieros. En un extremo, se encuentra un sistema financiero sumamente desarrollado y (en principio) reglamentado; en el otro, las redes basadas en la confianza mutua, que mueven grandes flujos de dinero y que se han mantenido fuera del alcance de la regulación. El sistema de remesas también ha ganado preeminencia en el continente americano, por el cual los trabajadores legales e ilegales en Estados Unidos están en contacto con sus comunidades de origen, en toda América Latina.

Es importante subrayar el debate pragmático en torno a los éxitos y fracasos del régimen contra el lavado de dinero. Desde el lado positivo, el GAF puede subrayar la impresionante difusión de leyes contra el lavado de dinero y la puesta en marcha de redes de cooperación transgubernamental en numerosas jurisdicciones del mundo, incluidas muchas que antes fueron catalogadas como sospechosas. Asimismo, su alcance es patente en la Segunda Directriz sobre Lavado de Dinero de la Unión Europea, de 2001. Pero, por el lado negativo, como lo ha destacado el propio Winer, antes de que Al Qaeda hiciera uso de sus servicios bancarios, Dubai ya era miembro del régimen contra el lavado de dinero.<sup>24</sup>

Entonces, pragmáticamente, regresamos al antiguo debate: ¿si la estrategia contra el lavado de dinero no funcionó una vez, significa ello que definitivamente no funcionará? Pero, más allá de la discusión sobre los éxitos y fracasos de la legislación contra el blanqueo de dinero, lo más preocupante es que la perspectiva de la regulación financiera considera el financiamiento del terrorismo como un problema que, en última instancia, puede subsumirse en el marco de dicho paradigma. ¿Cuáles son sus implicaciones?

Debemos comenzar por examinar dos cuestiones. La primera es a dónde nos conduce realmente el paradigma de la lucha contra el lavado de dinero. Lejos de llevarnos a los terroristas, existen muchas evidencias de que la lógica de la lucha contra el lavado de dinero más bien nos conduce a los bancos. Lo que realmente está en el fondo de las medidas contra el lavado de dinero es la incapacidad de las instituciones financieras internacionales para vigilar y auditar las transacciones electrónicas de divisas que realizan clientes a menudo anónimos. Por tanto, la responsabilidad del paradigma recae en última instancia en las instituciones de servicios financieros globalizados. Ahora bien, no es difícil predecir los obstáculos con los que se topará la expectativa de que ocurra un maridaje entre el marco público de regulación y el régimen autonormativo privado. En efecto, las evidencias en contra del paradigma provienen precisamente de aquellos casos que han buscado ajustarse a dicho esquema, como el de los “Principios de Wolfsberg”, una iniciativa de finales de los años noventa, presentada por 12 de los bancos más importantes del mundo, que estable-

<sup>24</sup> Más aún, a finales de agosto de 2001, un informe de la ONU daba pocas esperanzas con respecto a las perspectivas de esa “guerra” financiera. Hacia finales de noviembre de 2002, sólo se habían confiscado 121 millones de dólares y Al Qaeda había dado muestras de su habilidad para desviar recursos por medio de canales financieros no tradicionales, entre ellos mercancías de poco valor y redes bancarias informales. “La ONU afirma que ha fracasado el bloqueo de las cuentas de Al Qaeda”, *El País*, 30 de agosto de 2002; y “Sólo se han intervenido 120 millones a grupos terroristas”, *El País*, 27 de noviembre de 2002.



ció los Lineamientos Mundiales contra el Lavado de Dinero para la Banca Privada, sin que a la fecha ninguna institución de China, Rusia, América Latina, el Medio Oriente o África los haya suscrito.<sup>25</sup> Pese a ello, también es cierto que en la era post Enron, el tema de la responsabilidad corporativa permanece en el aire. Sería, pues, una ironía de la historia que la guerra contra el terrorismo catalizara el juicio a favor de la rendición de cuentas corporativa.

Pero si, al reglamentar el dinero de los terroristas, los bancos terminan siendo el blanco, ¿qué ocurre entonces con el capital de los propios terroristas? ¿Qué herramientas debe utilizar el paradigma antilavado de dinero contra el capital terrorista? La segunda cuestión es polémica. Debemos tener en mente dos expresiones distintas, pero íntimamente relacionadas, de capital terrorista: el dinero "real" de bienes transferibles y el capital simbólico de la acción terrorista *per se*. Este último no es menos valioso por ser simbólico. Después de los acontecimientos del 11 de septiembre, existe un comprensible tabú en torno a este tema. Debe ser claro, sin embargo, que la destrucción de las Torres Gemelas en Nueva York fue una acción terrorista "sublimemente" fructífera. En el sentido estricto de la palabra, en la historia de la estética, lo sublime designa un acto calculado para inspirar terror, pese a que, en la práctica, tanto la motivación como el alcance destructivo de tales acciones resulten, con frecuencia, inconmensurables.<sup>26</sup>

En la medida en que el paradigma contra el lavado de dinero hace de los costos y beneficios el factor medular, poco parece decirnos del terrorismo y mucho, en cambio, de la profunda repulsión del pensamiento liberal occidental a la lógica simbólica de los actos de terror. ¿No sería, pues, mejor proceder como si en verdad estuviéramos enfrentando un fenómeno susceptible de ser calculado y, por consiguiente, regulado? Es decir, la manipulación de dinero "real" con propósitos claramente criminales.

<sup>25</sup> Winer, *op. cit.*

<sup>26</sup> Esta concepción del terrorismo se asemeja mucho a la del "terrorismo por el terrorismo", que describe Philip Windsor. Para él esta manifestación de violencia extrema es una "actividad autónoma", independiente de un contexto o realidad particulares y está inspirada por un "deseo de venganza" y una "determinación psicótica de dejar una marca en el mundo", la cual es a su vez desencadenada por un patrón de "ultrajes y represalias". El vehículo de esa agresión no aspira (ni puede aspirar) a convertirse en un actor o un interlocutor político. Por tanto, afirma Ludolfio Paramio, ese terrorismo "fundamentalista" tendría que ser enfrentado en sí mismo y no como un síntoma de un problema más profundo. Véase Windsor, "The Middle East and Terrorism", *op. cit.*, pp. 30 y 31; R.J. Vincent, "Concluding Observations", en Freedman *et al.*, *op. cit.*, p. 103; y Ludolfio Paramio, "Falsos consuelos", *El País*, 6 de octubre de 2001.

## LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO

Pese a las grandiosas pretensiones sintéticas del eslogan de “la guerra contra el terrorismo”, el “eje del mal”, el enemigo monolítico tarde o temprano tendrá que fragmentarse en distintas categorías de amenaza. Si declarar una “guerra” contra Al Qaeda fue una concesión innecesaria al enemigo (pues le otorgó al terrorista precisamente la categoría de combatiente, que hasta entonces se le había negado), la pretensión de unir muchas batallas distintas en una megaguerra corre el riesgo de resultar inoperante.<sup>27</sup> La guerra contra el terrorismo tenderá a bifurcarse de manera irremediable.

A la fecha, hemos observado la apertura de dos frentes que apuntan a dos blancos: las organizaciones terroristas y los estados patrocinadores del terrorismo. ¿Qué tan relacionados están? Sin duda, un Estado con grandes dotaciones de armas biológicas y químicas puede representar una “cabeza de puente” para una organización terrorista. Pero, ¿qué tipo de vínculo realmente existía entre el Estado y las organizaciones criminales y terroristas en el primer caso divulgado de intento de vender armas nucleares con uranio enriquecido, en Rusia?<sup>28</sup> ¿Dónde empieza y dónde termina la línea que separa a los estados de grupos terroristas como la jihad islámica egipcia o los fundamentalistas argelinos?

Podemos delinear dos imágenes muy distintas de lo que constituye la amenaza: en una de ellas se ve a los grupos terroristas como fortuitos e impredecibles, y en la otra se les describe como vinculados e interrelacionados. En la primera, nos enfrentamos a muchos grupos y movimientos, cada uno con sus propias reivindicaciones y resentimientos, historias y “luchas”, un mar de organizaciones subterráneas tan agitado que no podemos saber de dónde provendrá el próximo ataque terrorista, hasta que nos golpee. En la segunda imagen, tenemos un archipiélago de bases de terrorismo interconectadas, algunas de las cuales se presentan como grandes áreas de tierra perfectamente identificables y otras como pequeños islotes.

La imagen que se ha impuesto es la segunda y existen algunas buenas razones para ello. Por una parte, la idea de un mar agitado es demasiado inquietante; es casi una invitación a la pasividad: a sentarse y esperar. En

<sup>27</sup> Para una aproximación más matizada al lenguaje de la guerra y la utilidad de los recursos bélicos véase Michael Howard, “9-11’ and After: A British View”, *Naval War College Review*, otoño de 2002, pp. 10-21; y Joseph D. McNamara, “The Defensive Front Line”, *Regulation Magazine*, vol. 24, núm. 4, invierno de 2001, pp. 61-63.

<sup>28</sup> Véase “Russia Says It Foiled Illegal Sale of Weapons-Grade Uranium”, *New York Times*, 7 de diciembre de 2001. Asimismo, Alex P. Schmid, “The Links between Transnational Organised Crime and Terrorist Crimes”, *Transnational Organized Crime*, vol. 2, núm. 4, invierno de 1996, pp. 40-82.

cambio, la imagen de las cadenas de islas ofrece la posibilidad de identificar los eslabones y por consiguiente de intentar, al menos, romper y desarticular la cadena.

No obstante, el problema con la segunda imagen es que cada vez hay más eslabones que separar. ¿Por qué habría de emprenderse una acción antiterrorista en ese punto, más que en aquel otro? En lugar de llevar la cuenta de las victorias contra los terroristas, lo único que nos queda es una lucha sin tregua contra “el terrorismo”. Si las FARC de Colombia están en la cadena, por ejemplo, ¿por qué no existe actualmente una guerra contra ellas, así como las hay contra la Euskadi ta Askatasuna (ETA o País Vasco y Libertad), el Ejército Revolucionario Irlandés o Hezbolá?<sup>29</sup>

Aunque pudiera responderse, en un tono pragmático, con la afirmación de que “iremos por ellos en su momento”, la imagen de la cadena, y de una gran conspiración, ha ganado fuerza precisamente porque ofrece un mecanismo de respuesta con un poder de alcance tan grande como la imagen misma del enemigo al cual evoca. La “guerra” es sólo un segmento de dicho mecanismo. En efecto, en tanto respuesta, es a la vez metáfora y amenaza real contra el terrorismo. Cualquier acción que se emprenda contra el terrorismo puede considerarse como parte de esta gran campaña bélica. La eliminación de las finanzas del terrorismo ha sido, sin duda, la primera medida a escala mundial contra el terrorismo y ha sido, quizás también, la primera batalla de la guerra contra el terrorismo.

La principal ventaja de atacar los recursos financieros es que promete ser algo tan global como el propio “terrorismo”. Pero la campaña contra los recursos financieros ha permitido también insertar las diferentes expresiones y manifestaciones locales en la economía global del terrorismo. Por un lado, se juzga que las operaciones terroristas no son nada sin el apoyo de los grupos financieros terroristas, y por el otro, se alega que los estados patrocinadores han funcionado en ocasiones como bancos, y en otras como donantes de los terroristas. No debe, pues, extrañar que las sanciones financieras fueran también diseñadas para lidiar con los estados “paria”.

La Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo equivale, por consiguiente, a una declaración de guerra y es consecuencia inevitable del papel que desempeña la ONU en la defini-

<sup>29</sup> Desde el 11 de septiembre, las listas de grupos terroristas han sido objeto de una atención cada vez mayor por parte de Estados Unidos, la ONU, la UE y otros organismos regionales, entre ellos la OEA. Aunque ha habido ciertas coincidencias, como en el pasado, es muy posible que surjan discrepancias. Sobre el debate en la UE en torno a la exclusión de Hezbolá de la lista de organizaciones terroristas, véase “La prisa del gobierno propició la difusión de una lista errónea de grupos terroristas”, *El País*, 29 de diciembre de 2001.

ción de las normas internacionales. Debe ser claro, sin embargo, que este tipo de declaraciones de guerra no se da en la nada. Dejando de lado las enormes repercusiones y secuelas de los ataques terroristas de septiembre de 2001, como este ensayo ha intentado mostrar, es posible rastrear una genealogía muy precisa del paradigma que postula “seguir la pista del dinero”. En efecto, podemos trazar una clara continuidad desde la campaña para la eliminación de las finanzas terroristas hasta el conjunto de medidas contra el lavado de dinero, y, de ahí, a la más amplia y vieja cruzada contra el narcotráfico. Por donde se mire, en la guerra contra el terrorismo nos topamos con la continuación de la guerra contra las drogas.

Esto es evidente en muchos niveles, desde el retórico hasta el institucional. En el libro intitulado *Terrorism, Drugs and Crime in Europe* encontramos, por ejemplo, la siguiente afirmación: “El problema es tan urgente de debería ser considerado como una guerra mundial.”<sup>30</sup> No se trata, puntualiza de inmediato el autor, de una “guerra convencional”, aunque no por ello deja de ser una guerra, en la que además, de paso, está en juego la civilización. También resulta curioso el origen de una institución como el Grupo de Acción Financiera, que se creó en 1989 luego de que un grupo de países admitiera la amenaza que representaban los ingresos derivados del narcotráfico y el consecuente lavado de dinero.<sup>31</sup> Posteriormente, en 1998, ocho países firmaron la Declaración de Basel, por la cual se comprometieron a identificar las fuentes del dinero del narcotráfico y a cooperar en las investigaciones judiciales internacionales sobre actividades ilegales relacionadas con el narcotráfico. Poco hace falta para reconocer que los diversos tratados y convenciones internacionales para combatir el comercio de drogas ilícitas y psicotrópicas, las transacciones ilícitas y el crimen organizado internacional, no hacen sino corroborar la hipótesis de que, en la guerra contra el terrorismo, están contenidas muchas guerras.

Es aquí donde las críticas pragmáticas realmente hacen dudar de la eficacia del método de regulación financiera para enfrentar la amenaza del terrorismo. Si tomamos, por ejemplo, los ingresos totales del narcotráfico, tendríamos que aceptar que éstos han seguido aumentando pese a las numerosas iniciativas y medidas internacionales que se han tomado. Esto no nos lleva a concluir que el régimen contra el lavado de dinero sea erróneo en principio o imposible de poner en práctica (aunque, cuando las transferencias electrónicas de fondos ascienden a millones de dólares, la tarea resulta temeraria), sino más bien que la táctica que postula “seguir la pista del dinero” no ha sido la mejor forma de librar la batalla con-

<sup>30</sup> Clutterbuck, *op. cit.*, p. 192.

<sup>31</sup> Winer, *op. cit.*

tra las drogas.<sup>32</sup> Más que el plano financiero es el ámbito político el que merece una mayor atención.

Pero la política nos lleva de regreso a los casos del doble rasero. Mientras que los métodos de regulación y control financiero prometen un trato imparcial (cualquier lavador de dinero está en igual riesgo de ser detectado), debe ser claro que las respuestas políticas que se extiendan tanto a narcotraficantes como a terroristas obligan con frecuencia a abandonar la uniformidad de una norma con pretensiones de imparcialidad. Serán las consideraciones prácticas las que lleven en última instancia a los responsables políticos a concluir si el comercio de opio en Afganistán está contribuyendo o no a consolidar las bases locales del nuevo régimen. Serán este tipo de consideraciones las que llevarán también a los políticos a decidir si el comercio de heroína en Pakistán puede ser atajado sin que se corra el riesgo de perder el control sobre el servicio de inteligencia pakistani, o las que determinan que países productores y de tránsito en Latinoamérica deben ser o no sujetos de certificación.

La conveniencia de este tipo de consideraciones pragmáticas puede parecer comprensible en la práctica pero es difícil de justificar. Entre otras razones porque las consideraciones pragmáticas suelen traer aparejada la necesidad de justificaciones adicionales *ad infinitum*. La ecuación que con frecuencia se establece entre el narcotráfico y ciertos movimientos insurgentes, como las FARC, permite advertir con toda claridad este dilema. De nuevo, la idea de norma, de estándar sólo es concebible si se establece que ciertos actos criminales son peores que otros y si se define con absoluta precisión el carácter criminal de ciertos movimientos y grupos terroristas.

En teoría, la guerra contra el terrorismo se conducirá de manera similar al combate contra el narcotráfico. Así como este último se transformó en una guerra contra insurgentes involucrados en actividades criminales, así también la guerra contra el terrorismo deslegitimará a los terroristas, redefiniéndolos como criminales económicos. La conclusión obvia de esta lógica es que la guerra contra el terrorismo tendrá que enfrentar a un superenemigo como las "terroristas-guerrilleras-criminales FARC".

Pero a esto se añade un último problema. Si las FARC han usado dinero del narcotráfico para la insurgencia y el terror, ¿no sería mejor cortar el suministro de dinero, y no sólo seguirle la pista? En teoría, eso es lo que pretende el paradigma de la prohibición de las drogas. Pero, en la prácti-

<sup>32</sup> Véase Stephen E. Flynn en "Report of the Workshop on Money Laundering of the Resource Committee on Transnational Crime of the International Scientific and Professional Advisory Council (ISPAC)", Courmayeur, Italia, 23 y 24 de marzo de 1992. En 1991, por ejemplo, el Clearing House Interbank Payment System manejó alrededor de 37 mil millones de transacciones, por un valor de 222 billones de dólares.

ca, tal prohibición ha sido el factor central que ha incrementado el valor total de las drogas que se comercian, creando unos diferenciales de precios cada vez más grandes entre los costos de producción y su precio en las calles.<sup>33</sup> Si lo que se tiene en la mira es el dinero del narcotráfico que, se supone también, es la fuente más criminal del financiamiento terrorista, entonces la guerra contra el terrorismo debería encarar al menos el hecho de que los narcotraficantes y los grupos insurgentes y terroristas relacionados con éstos resultan en última instancia beneficiados al imponerse el cumplimiento de la prohibición. Si realmente pudiéramos incautarnos del dinero del narcotráfico (y no sólo seguirle el rastro), entonces tal vez podríamos empezar a discernir si la motivación de los grupos insurgentes y terroristas es el dinero o los objetivos ideológicos que enarbolan.<sup>34</sup>

#### COMENTARIOS FINALES

La guerra contra el terrorismo que declaró el gobierno de Bush a finales de 2001 parece desprenderse de las premisas de la legislación contra el lavado de dinero cuyo auge ocurre en los pasados 15 años. En efecto, uno de los rasgos más característicos de la guerra de Washington contra el terrorismo ha sido la inclusión de los ingresos de los terroristas en la lista de blancos prioritarios. Sin embargo, aunque la lógica de drenar los recursos de las redes terroristas pueda parecer a primera vista impecable, en la práctica resulta ajena a las motivaciones e incluso hostil a los fines últimos del terrorismo.

La nueva ofensiva contra el lavado de dinero tiene sentido en tanto estrategia de guerra contra un enemigo específico, a saber, aquel criminal que se comporta como un actor racional motivado exclusivamente por cálculos de costo-beneficio y de maximización de ganancias. Tendría también sentido en el caso de que las naciones industrializadas se vieran inundadas con narcóticos y dinero del narcotráfico, y por consiguiente en una situa-

<sup>33</sup> Véase Mónica Serrano y María Celia Toro, "From Drug-Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America", en Berdal y Serrano, *op. cit.*, p. 160.

<sup>34</sup> Tomemos como ejemplo el caso de las complejas técnicas financieras utilizadas por las FARC para "clonar" las cuentas bancarias del gobierno con el fin de lavar ingresos provenientes del narcotráfico y secuestros. Cuando menos, eso es lo que dijo el gobierno. Pero, según otra fuente, León Valencia, los movimientos insurgentes de Colombia son inherentemente conservadores en el manejo de sus recursos financieros y, por ende, no son propensos a recurrir a los circuitos financieros modernos. Además de ser un analista sumamente reconocido, Valencia también tiene la ventaja de haber sido él mismo un guerrillero. "Las FARC bloquean dinero a través del gobierno", *El País*, 30 de agosto de 2002.

ción de mayor inseguridad. Si unimos ambos supuestos, la estrategia resultante sin duda parece racional. Se trata de acertar en el corazón de la operación financiera con el fin de sustraer las ganancias y conseguir de esta manera disuadir poderosamente el crimen. De nuevo, algo semejante supone la lógica a favor de drenar el capital criminal. Cuanto menor sea el capital serán menores también las posibilidades de que se cometan crímenes. Y esto nos conduce a otra premisa central de esta estrategia: la certeza de que un método semejante pudiera contribuir también a proteger la economía legal.<sup>35</sup> Por donde se mire, pues, el saldo deberá ser positivo. Ésta es no sólo una política racional, sino también una política cargada de buenas noticias. La importancia de esta estrategia ha dependido más de la claridad y de la consistencia de su lógica que de su desempeño práctico. En efecto, su precario desempeño práctico se antoja irrelevante. Pese al escaso éxito de esta estrategia en el control de los mercados ilegales, incluido el mercado de drogas ilícitas, el método de seguir la pista de los dividendos del crimen se convirtió en uno de los dos pilares más importantes de la respuesta de Bush a los atentados del 11 de septiembre.

Pero la racionalidad de esa política ha descansado en sus pretensiones de congruencia interna, y en su fidelidad a una serie de principios cuya validez práctica ha sido cada vez más cuestionada. El hecho de que la política no funcionara donde debía haberlo hecho (en el rentable e ilícito mercado de las drogas) era claramente irrelevante. Su poder seductor fue tal que pronto Al Qaeda fue considerada como una organización jerárquica poderosa, bajo el férreo control de un pequeño grupo de mentes geniales y con acceso a inmensas sumas de dinero derivadas del crimen. Y, al tiempo que ocurría esto, otras perspectivas fueron sencillamente descartadas. Entre éstas es importante destacar aquella que buscó dar cuenta del legado estructural que dejó el fin de la Guerra Fría en Afganistán: el auge de la economía del opio, del comercio de armas y de las instituciones filantrópicas islámicas (sector que había sido originalmente fomentado por Estados Unidos para ayudar a financiar la guerra contra la ocupación soviética).

Poca duda cabe de que Osama bin Laden y la red Al Qaeda encontraron en esta estructura económica, tan caótica como "bien aceitada", un valioso nicho desde el cual pudieron eviscerar lo que quedaba del Estado y utilizar el caparazón restante como cuartel de operaciones para desde ahí planear su atroz campaña terrorista.<sup>36</sup> La atrocidad del terrorismo no admite discusión, como tampoco la barbarie de los ataques del 11 de septiembre. Sin embargo, más que establecerse en el centro de una red

<sup>35</sup> Véase Naylor, *op. cit.*, pp. 250 y 251.

<sup>36</sup> Roberts, *op. cit.*, pp. 20 y 21; Vincent, "Concluding Observations", *op. cit.*, p. 104.

mundial de flujos electrónicos de dinero, bin Laden estaba dispuesto a operar desde una cueva; y más que el lucro, lo que motivó a aquellos de sus lugartenientes que se lanzaron sobre Washington y Nueva York fue un odio tan patológicamente arraigado que dejó a la mayoría de los analistas occidentales aparentemente sin explicaciones. Desde una perspectiva menos apasionada es claro que para Washington era sencillamente inconcebible que estos miembros patológicos de Al Qaeda pretendieran arrogarse el papel de enemigos de la primera superpotencia. Por ello, la función psicológica de la política contra el lavado de dinero, que ha sido ampliamente divulgada a través de los medios de comunicación, es presentar a la mentalidad estadounidense y occidental una imagen más cercana e incluso comprensible del enemigo.

Sin embargo, el autoengaño resulta muy peligroso cuando se trata de asuntos de seguridad. Por una parte, es poco probable que las aportaciones voluntarias a "la causa" puedan ser frenadas con la aplicación de un método enfocado en sustraer los dividendos del crimen. Aun cuando pudiera imponerse una moratoria a los donativos para el terrorismo, como apuntamos antes, las cantidades de dinero que se necesitan para llevar a cabo los actos terroristas son en realidad minúsculas (recordemos que éste fue uno de los rasgos más sorprendentes y cruciales del 11 de septiembre). Pero, además, el daño colateral a la economía legal producido por el aumento progresivo de los requerimientos de información (sobre el origen del dinero) impuestos a los sistemas financieros mundiales podría ser también considerable.

Sin embargo, con frecuencia los críticos del método contra el lavado de dinero parecieran estar desinformados o actuar como consejeros de la inacción, o ambas cosas. Por un lado, dado que la coordinación de cualquier política contra el terrorismo es un asunto tan engorroso como conflictivo, sería poco realista esperar un giro radical hacia un nuevo enfoque, lo que sugiere, pues, la continuación de los paradigmas previamente aceptados. Pese a todos sus problemas y fallas, el paradigma contra el lavado de dinero ha llegado a sentar un precedente importante que le permite al menos funcionar parte del tiempo. Aunque el saldo global pueda ser desfavorable, la operación ocasional que arrebató dinero a las organizaciones violentas y, por ende, reduce su capacidad para cometer actos terroristas, cumple una función importante. Sin embargo, las técnicas contra el lavado de dinero deberían de ser sólo una de las piezas del trabajo policiaco y de inteligencia. Recabar información no es una labor muy espectacular, pero puede adquirir una importancia fundamental en el largo plazo. Por otra parte, el trabajo policiaco hoy incluye también acciones tan diversas como frustrar conspiraciones, desactivar bombas y arrestar y someter al de-



bido proceso a los responsables de actos terroristas. Quizá se considere que esas medidas rebasan el terreno de la guerra contra el terrorismo. Entre otras razones porque implican dilemas, que van desde lo presupuestario hasta lo político. Debe ser claro, sin embargo, que estas alternativas son preferibles a las medidas que se enfocan en un solo aspecto, las cuales, como en el caso análogo de las respuestas militar-punitivas, suelen producir consecuencias no sólo inesperadas sino también perversas.

Por indignos que sean, es indudable que grupos como Al Qaeda son enemigos ideológicos. Y eso significa que no aceptarlo tiene un costo, y un costo particularmente oneroso. Lo que está en juego en las guerras del mundo globalizado de la posguerra fría no es el territorio, sino los corazones y las mentes. Y esto es aún más cierto en la medida en que, hoy, muchos de los actores decisivos viven fuera de las fronteras de Estados Unidos. En la guerra contra el terrorismo global es posible que las respuestas más importantes no sean militares o financieras. Por el contrario, mucho dependerá de la capacidad de las naciones industrializadas para ponerse a la altura de los ideales de justicia y equidad en el marco del Estado de derecho, que desde hace mucho han sido fuente de inspiración para muchos en el mundo.<sup>37</sup> La clave es la legitimidad que, aunque ambigua, desigual y, luego de la guerra contra Iraq, más impugnada que nunca, también es un bien defendible.

Traducción de LORENA MURILLO S.

<sup>37</sup> Peter A. Hall, "This Is More Like 1914 Than 1941", *The Guardian*, 28 de septiembre de 2001.