COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.10.2004
COM(2004) 700 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo

a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 3

2. PANORAMA DE LA LUCHA CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO 3

3. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO E INTERCAMBIO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 5

3.1. Intercambio de información entre autoridades competentes 5

3.2. Intercambio de información entre autoridades y sector privado 6

3.3. Apertura al sector privado 6

4. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y TRAZABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS 6

4.1. Investigación financiera 6

4.2. Transferencias de fondos 7

4.3. Transacciones fuera del sistema financiero formal 7

4.4. Identificación del cliente 8

5. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y TRANSPARENCIA 8

5.1. Personas jurídicas 8

5.2. Entidades sin ánimo de lucro o de beneficiencia 8

6. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y MEDIDAS HORIZONTALES 9

6.1. Congelación de activos 9

6.2. Formación eficaz y específica 10

6.3. Investigación sobre seguridad 10

6.4. Acción exterior 11

7. CONCLUSIONES 11

ANEXO 1 12

ANEXO 2 14

ANEXO 3 19

1. INTRODUCCIÓN

En su reunión extraordinaria de 21 de septiembre de 2001, el Consejo Europeo pidió al Consejo que adoptara todas las medidas necesarias para combatir la financiación del terrorismo. En respuesta a los ataques terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el Consejo Europeo adoptó la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo[1]. La Declaración comprometía a la Unión y sus Estados miembros *"... a hacer cuanto esté a su alcance para combatir todas las formas de terrorismo..."* y señalaba varios Objetivos Estratégicos para ayudar a lograr este fin, entre ellos que la Unión y sus miembros tomen todas las medidas necesarias *"para restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y otros recursos económicos"*. El Plan de Acción revisado de la UE sobre Lucha contra el Terrorismo[2] establece propuestas detalladas para ampliar la lucha contra la financiación del terrorismo.

La presente Comunicación estudia algunas otras medidas necesarias para hacer frente a la financiación del terrorismo de la manera más eficaz. Sobre la base de las consideraciones recogidas en la presente Comunicación, el Anexo 1 indica otras medidas posibles para luchar contra la financiación del terrorismo que deben examinarse en términos de viabilidad y rentabilidad. El Anexo 2 es un resumen de las medidas de la UE relativas a la lucha contra la financiación del terrorismo adoptadas desde octubre de 2001. El Anexo 3 enumera las medidas actualmente en debate.

2. PANORAMA DE LA LUCHA CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

La financiación del terrorismo cubre dos aspectos distintos: la financiación de los ataques terroristas y de las redes terroristas. Se calcula que las bombas de Madrid no costaron más de 8.000 euros. Hay indicios de que las transacciones que financian las redes terroristas, al contrario que los ataques específicos, generalmente son también de escaso valor monetario. Como los importes pueden ser reducidos y es improbable que por sí mismos puedan despertar sospechas al circular por los canales financieros, *es difícil detectar las transacciones financieras destinadas a financiar el terrorismo.*

Esto no significa que las instituciones financieras no deban intentar aplicar las técnicas contra el blanqueo de capitales a la detección de la financiación del terrorismo. Pero muestra la necesidad de desarrollar y utilizar otros métodos, centrados en los principales riesgos identificados por los servicios de seguridad, para boicotear la logística y las operaciones de las redes terroristas, adoptando un planteamiento más amplio que supere la mera desecación de los cauces financieros. Sobre todo, hay que asegurar que *los financieros de los terroristas operen en un entorno hostil donde todas las opciones impliquen grandes riesgos.*

Se han hecho progresos considerables a nivel de la UE en la lucha contra el terrorismo y su financiación[3]. Para ser eficaces en la lucha contra la financiación del terrorismo, los Estados

---

1 Bruselas, 29 de marzo de 2004, 7906/04.
2 10586/04 de 15 de junio de 2004.
3 Véase el Anexo 1.

miembros tienen que ponerlos en práctica y ejecutarlos correctamente, pero persisten lagunas importantes [4].

Hay tres áreas principales que pueden considerarse pertinentes para luchar contra la financiación del terrorismo: *la mejora de la cooperación en el intercambio de información, el aumento de la trazabilidad de las transacciones financieras y la mayor transparencia de las personas jurídicas*. Si estas cuestiones se abordan eficazmente, podrán lograrse otros beneficios significativos: interrupción preventiva de la actividad terrorista, reducción de los canales financieros destinados a grupos terroristas y mejora de la comprensión de las redes terroristas.

Debe encontrarse el correcto equilibrio entre las medidas preventivas o de interrupción por una parte y las libertades civiles por otra. Por ejemplo, *hay que asegurarse de que la nacionalidad o afiliación religiosa no se convierta en un motivo para colocar a una persona bajo sospecha.* Toda acción preventiva y represiva debe estar basada en datos de inteligencia u otros datos objetivos que permitan sospechar que una persona pueda estar implicada en actividades terroristas.

Los problemas de protección de datos son clave para gran parte del debate en torno a la mejora de la lucha contra la financiación del terrorismo. Toda excepción a las Directivas comunitarias sobre protección de datos[5], como la prevención y detección del crimen, debe ser necesaria, pertinente y prevista por la ley. *Para fortalecer la cooperación policial y judicial y garantizar al mismo tiempo una estricta protección de los datos, se prevé establecer un marco jurídico coherente a nivel de la Unión basado en normas comunes relativas al tratamiento de datos personales.* Tal política incluirá *salvaguardias apropiadas* para que el tratamiento de datos personales por las autoridades de inteligencia, policiales, aduaneras y judiciales observen los *principios* de la protección de los datos personales consagrada en el artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales.

3. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO E INTERCAMBIO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

3.1. Intercambio de información entre autoridades competentes

El intercambio de información entre los organismos pertinentes a nivel nacional es tan importante como a nivel de la UE e internacional. En ambos casos es preciso *poner en marcha estructuras de cooperación e intercambio que engloben a las autoridades fiscales, los órganos de supervisión financiera, el Ministerio de Justicia, los servicios de inteligencia, las autoridades represivas y las autoridades responsables de la congelación administrativa*[6]**.** Tal red podría constituir un foro para el intercambio estructurado de información sobre las personas investigadas por los organismos participantes.

---

4 Por ejemplo, el Informe de la Comisión de junio de 2004 sobre el cumplimiento de los Estados miembros de la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo indica varias deficiencias a nivel nacional (COM(2004) 409).

5 En particular la Directiva general 95/46/CE sobre protección de datos y la Directiva 2002/58/CE sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas.

6 El FEC de los Países Bajos es un ejemplo de tal colaboración. Es una red que comprende los servicios generales de inteligencia y seguridad, los servicios tributarios y el organismo de represión de delitos fiscales y económicos.

La Comunicación sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley de junio de 2004 ha propuesto actuaciones de mejora del intercambio de información[7]. Su objetivo es establecer en la UE un *sistema represivo basado en la inteligencia y en el que la información disponible pueda ser utilizada por las autoridades competentes en su lucha contra el crimen y el terrorismo organizados.*

La Comunicación[8] sobre la lucha contra el terrorismo contiene en anexo una propuesta de *Decisión del Consejo que permite a los servicios implicados, así como a Europol y a Eurojust, tener acceso a la información más completa y actualizada.* La obligación de intercambiar información se aplicaría a todos los delitos de terrorismo, incluida la participación en las actividades de un grupo terrorista a través de cualquier forma de financiación.

La iniciativa FIU.NET, financiada por los Estados miembros y la Comisión, aspira a establecer una red informática para el intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera (*Financial Intelligence Units*). De acuerdo con la definición revisada de UIF adoptada en la reunión de Egmont de junio de 2004, la FIU.NET se convertirá en un elemento importante en la facilitación del intercambio de inteligencia relacionada con la financiación del terrorismo. *La Comisión y los Estados miembros deben garantizar que la FIU.NET siga recibiendo financiación y recursos apropiados.*

El proyecto de Europol "SUSTRANS" se propone descubrir los vínculos entre las transacciones y las actividades terroristas relacionadas. Debe seguir reflexionándose sobre si los informes de transacciones sospechosas para SUSTRANS deberían formar parte del Sistema de Información de Europol o si debería crearse una base de datos separada para tales informes. Muchos Estados miembros no están proporcionando datos adecuados para permitir que el proyecto SUSTRANS logre su potencial[9]. Por otra parte, el Protocolo del Convenio Europol[10], que amplía la competencia de Europol a todos los delitos de blanqueo de capitales e incrementaría sensiblemente la eficacia de SUSTRANS, aún no ha entrado en vigor debido a la lenta ratificación del Protocolo por determinados Estados miembros[11]. Los Estados miembros que todavía no han ratificado el Protocolo deberían hacerlo urgentemente.

En las investigaciones transfronterizas sobre la financiación del terrorismo deben seguir promoviéndose los Equipos Conjuntos de Investigación al estar bien dotados para actuar con equipos de policías, fiscales y jueces. El intercambio de la inteligencia *con los fiscales* aumentaría las posibilidades de éxito del enjuiciamiento.

---

7 COM(2004) 429 de 16.6.2004.

8 Comunicación de la Comisión relativa a determinadas acciones que deben emprenderse en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia, en particular, con el fin de mejorar los intercambios de información, de 29.03.2004, COM(2004) 221.

9 En julio de 2004 la Dirección General de Justicia e Interior de la Comisión Europea escribió a los Estados miembros que han ratificado el Convenio de Europol y que no facilitan datos adecuados para SUSTRANS. La carta solicitaba información sobre el motivo de esta omisión. Las respuestas se pidieron para el 20 de septiembre de 2004.

10 Acto del Consejo, de 30 de noviembre de 2000, que establece un Protocolo que modifica el artículo 2 y el anexo del Convenio Europol (DO 2000 C 358, p. 1).

11 De los antiguos 15 Estados miembros de la UE han ratificado el Protocolo los siguientes: Alemania, España, Francia, Grecia, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido. Todos los nuevos Estados miembros han ratificado el Protocolo excepto Estonia.

3.2. Intercambio de información entre autoridades y sector privado

El intercambio de datos en tiempo real entre los servicios represivos y de inteligencia y el sector privado (transacciones financieras pero también compra de billetes de líneas aéreas o alquiler de coches) puede generalmente desempeñar un papel esencial en la actividad tanto preventiva como represiva de lucha contra el terrorismo y su financiación. Esto podría permitir el seguimiento en tiempo real de las transacciones financieras.

El sector financiero no tiene la información con que las UIF (y otros) pueden trabajar cuando analizan las transacciones y métodos financieros sospechosos. La falta de acceso directo a la información limita la capacidad de las UIF para configurar datos de muchas fuentes diversas. *El debate con la comunidad financiera, los servicios de seguridad y las UIF debería dar con la localización de los problemas y las soluciones más rentables*. Un posible medio sería conceder a las UIF *pleno acceso a bases de datos específicas de la comunidad financiera y bajo su control.* Esto permitiría la conexión de temas, la detección de flujos de dinero y de sus fuentes. Para respetar la privacidad, las instituciones financieras podrían conceder el acceso a datos previamente "cifrados".

3.3. Apertura al sector privado

Para asegurar que la comunidad financiera y otras ramas del sector privado den la máxima prioridad a la lucha contra el terrorismo, *deberían establecerse y mantenerse contactos a alto nivel entre los organismos represivos especializados en terrorismo y representantes del sector privado. Deben seguir desarrollándose mecanismos apropiados para la cooperación, el intercambio de datos y de información de retorno entre los servicios de inteligencia y las instituciones financieras.*

4. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y TRAZABILIDAD DE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS

4.1. Investigación financiera

Los Estados miembros deben asegurar que los servicios represivos tienen medios para desarrollar una capacidad de investigación financiera que les permita remontar la pista del dinero hasta la persona que proporciona la financiación y descenderla hasta las células terroristas. *Los Estados miembros deben priorizar la investigación financiera y convertirla en una parte rutinaria de todas las investigaciones policiales sobre sospechosos de terrorismo.*

Debe fomentarse la designación o establecimiento de cuerpos nacionales dedicados a la identificación, rastreo, congelación y decomiso de activos del terrorismo (y de otros delitos) que puedan conjugar conocimientos en materia de investigación, fiscalidad y Derecho. Tales cuerpos también podrían constituir un punto de contacto tanto para la comunidad financiera en materia de orientación sobre las cuestiones relacionadas con el embargo, como para las autoridades competentes de terceros países en materia de designación de particulares o grupos. La puesta en marcha de una red de cooperación entre tales cuerpos debería seguir promoviéndose[12].

---

[12] A través de su programa de la financiación AGIS para 2004 la Comisión Europea está financiando actualmente dos proyectos en este campo, a saber la red CARIN y una evaluación de estrategias alternativas multidisciplinarias para localizar los ingresos de la actividad criminal - perspectiva UE.

Detectar los vínculos entre la financiación de actividades y la perpetración de atentados terroristas permitiría convertir los datos financieros en inteligencia que, a su vez, puede convertirse en pruebas. Como las instituciones financieras utilizan canales electrónicos de comunicación, el trabajo de recopilación de pruebas electrónicas es de importancia vital. Un proyecto de financiación europea, "CTOSE"[13], aspira a proporcionar una comprensión común de las medidas necesarias para presentar pruebas electrónicas ante los tribunales. *La recopilación de pruebas electrónicas debe reconocerse como prioridad clave.*

4.2. Transferencias de fondos

La Comisión Europea adoptará, en otoño de 2004, un proyecto de Reglamento sobre la *información relativa al pagador que se consigna en las transferencias de fondos*, que establece normas sobre esta materia, para asegurar que la información básica está inmediatamente disponible para las autoridades responsables de la lucha contra el terrorismo. *La propuesta aumentará la trazabilidad de las transferencias de fondos y debería ser puesta en práctica por el sector financiero cuanto antes, y aboga por una rápida adopción en el Consejo y el Parlamento.*

4.3. Transacciones fuera del sistema financiero formal

Los sistemas informales de envío de dinero, como Hawala, son un medio importante de transferir dinero ilícito. La Comisión está preparando un proyecto de directiva sobre un nuevo Marco Jurídico para Pagos en el Mercado Interior para garantizar la aplicación armonizada de la Recomendación Especial VI en Derecho comunitario. El régimen regulador previsto para los remisores de fondos requerirá el registro del ordenante en el marco de una licencia especial y tendrá en cuenta su perfil de riesgo estableciendo requisitos de supervisión a medida.

Uno de los métodos preferidos para trasladar fondos para financiar el terrorismo es a través de particulares que llevan efectivo y otros instrumentos equivalentes a otro país. Hay que poner a punto y utilizar tecnología para detectar este fenómeno. También urge la necesidad de asegurar la adopción de un instrumento apropiado de la UE para regular la práctica de los traslados de efectivo. *Debería darse prioridad a la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre los controles de los movimientos transfronterizos de dinero efectivo*[14]*, cuyas negociaciones ya se han retrasado indebidamente, con el fin de asegurar la adopción de una Posición común durante la Presidencia de los Países Bajos.*

El recurso a los pagos al contado a gran escala en los negocios constituye un punto débil de la financiación del terrorismo que en gran parte no se ha abordado. *La propuesta de la tercera Directiva sobre blanqueo de dinero amplía el mecanismo preventivo del sistema antiblanqueo a los pagos al contado para bienes con un valor superior a 15 000 euros.*

4.4. Identificación del cliente

Las entidades financieras ya están sujetas a la obligación de *identificar y conocer a sus clientes,* cosa esencial para contribuir al esfuerzo de los servicios represivos contra la financiación de terrorismo. Sería útil establecer *normas mínimas comunes para las*

---

[13] http://www.ctose.org

[14] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención del blanqueo de capitales mediante la cooperación aduanera (COM(2002)328-C5-0291/2002-2002/0132(COD)).

instituciones financieras de la UE por lo que se refiere a la verificación de la identidad de cliente y al registro la identificación de datos.

Podría estudiarse el establecimiento de una base de datos electrónica de muestras de documentos de identidad de la UE (y otros) para los servicios represivos y el sector privado, con ejemplos de documentos falsificados. Un control cruzado de los documentos presentados podría ayudar a autoridades y empresas a identificar las posibles falsificaciones.

5. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y TRANSPARENCIA

5.1. Personas jurídicas

La falta de normas internacionales sobre mecanismos clave utilizados en transacciones financieras globales, como sociedades internacionales, fondos fiduciarios, vehículos de financiación extraterritoriales, crea un grado de opacidad financiera que supone una auténtica ventaja para quienes financian el terrorismo. La Comisión Europea se propone emprender un análisis de rentabilidad de una gama amplia de medidas de transparencia para contribuir a este debate abierto.

Aumentar la transparencia de las personas jurídicas es un elemento clave para contrarrestar la infiltración de las organizaciones terroristas y sus simpatizantes. La Comunicación de la Comisión de 29 de marzo de 2004 sobre la lucha contra el terrorismo destacaba los potenciales beneficios de incluir, en las legislaciones relativas a la constitución y administración de personas jurídicas, *mecanismos de inhabilitación y prohibición aplicables a las personas físicas y jurídicas en caso de condena, en particular, por infracciones vinculadas al terrorismo o a la delincuencia organizada.* Del mismo modo, un mecanismo eficaz de intercambio de información sobre condenas en la UE, puede ayudar a impedir que los grupos terroristas o sus financieros se infiltren en actividades legítimas.

5.2. Entidades sin ánimo de lucro o de beneficiencia

La transparencia es un problema clave en el sector de las entidades sin ánimo de lucro o benéficas. El número de organizaciones sin ánimo de lucro o benéficas y la cantidad de ayuda que dispensan han aumentado considerablemente durante los últimos años. Muchas de estas organizaciones recaudan dinero destinado a las zonas de conflicto. Una vez el dinero llega a esas zonas, disminuye mucho la capacidad de confiar en la cooperación internacional para descubrir su destino, en particular en los territorios donde los fondos se transportan en efectivo.

Debería estudiarse más a fondo una posible *normativa mínima a escala de la UE diseñada para aumentar la transparencia del sector*[15]. Podría adoptar la forma de norma vinculante o de un Código de Conducta para el sector del voluntariado. Entre las normas apropiadas sobre transparencia podrían figurar la publicación anual de las cuentas auditadas independientemente, normas sobre el buen gobierno corporativo y el requisito de presentación de una auditoría de las rutas de desembolso. Teniendo en cuenta el gran número de organizaciones sin ánimo de lucro o benéficas sitas fuera de la UE pero con oficinas en uno o más Estados miembros, las medidas de transparencia también deberían surtir efectos fuera de la UE.

---

[15] La Comisión Europea está organizando un taller para el 29 de octubre sobre el enfoque de la UE en materia de prevención del abuso del sector benéfico con fines de financiación del terrorismo.

En la mayor parte de los Estados miembros el sector benéfico disfruta de un trato fiscal especial de modo que las autoridades fiscales disponen de información detallada sobre ingresos y desembolsos de la mayor parte de las organizaciones de beneficencia. Debería profundizarse en el papel de *las autoridades tributarias en el contexto de la Recomendación Especial VIII.*

La Comisión Europea *mejorará sus métodos de recogida automática de inteligencia, extracción de información e instrumentos de análisis para aplicarlos al sector de la beneficencia.* La Comisión llevará a cabo un estudio de viabilidad, con aportaciones de Europol, para trazar el mapa del sector en la UE de los 25 en torno a una serie de dimensiones que puedan ayudar a detectar la presencia de un alto riesgo de financiación del terrorismo u otra actividad delictiva. Se espera que el estudio incluya también una revisión de los análisis nacionales del riesgo, si lo hay, e intentará establecer una metodología que identifique los puntos débiles y los indicadores de riesgo.

6. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y MEDIDAS HORIZONTALES

6.1. Congelación de activos

El mecanismo de la UE de designación de terroristas y organizaciones terroristas con excepción de Al-Qaeda[16], creado en especial para permitir la congelación de activos, no ha dado lugar a una lista que pueda considerarse exhaustiva y plenamente eficaz. Las interpretaciones divergentes de las condiciones para la designación y los consiguientes retrasos causados por el requisito de unanimidad parecen ser la causa principal, aunque la falta de orientación a los terceros países que se proponen formular una petición de designación también puede haber influido. Contar con una interpretación y un planteamiento estándar en las áreas de divergencia es un requisito clave para mejorar la eficacia, por ejemplo:

– *designación de grupos o entidades que han cambiado de nombre después de la designación;*

– *designación de las "organizaciones tapadera";*

– *designación de los líderes de grupos y entidades ya designadas.*

La Lista electrónica consolidada de sanciones financieras específicas es una iniciativa conjunta de la Comisión Europea y de los bancos europeos[17]. Es una base de datos consolidada de personas y entidades sujetas a las sanciones financieras de la UE. Puesto que las sanciones financieras son aplicables a la fecha de su publicación en el Diario Oficial, *la Comisión se esforzará por asegurar que la base de datos se actualice el mismo día de la publicación del Diario Oficial.* Las instituciones financieras han pedido orientaciones sobre estándares de comparación que permitan aclarar si una determinada persona es una persona designada. Tal orientación aumentaría la eficacia de las sanciones y, puesto que se refiere a sanciones financieras de la UE, debería proceder preferiblemente del Consejo o de la Comisión (por ejemplo, en una recomendación).

---

16 Posición común 2001/931/CFSP y Reglamento (CE) n° 2580/2001.

17 Federación de Bancos Europeos, Grupo de Cajas de Ahorros Europeas, Asociación Europea de Bancos Cooperativos, Asociación Europea de Bancos Públicos.

6.2. Formación eficaz y específica

La presencia de un número adecuado de personas correctamente formadas en el seno de las autoridades competentes y el sector privado es esencial.

Hay que lograr que haya un número adecuado de investigadores con formación financiera. La Comisión Europea y Europol han iniciado un proyecto conjunto para establecer normas mínimas comunes en el ámbito de la formación para la investigación financiera en la UE. *El objetivo es promover las buenas prácticas y un enfoque mínimo común para la formación de la investigación financiera.*

CEPOL desempeña un papel clave en el desarrollo de una cultura europea de investigación financiera y de otro tipo de formación entre los altos funcionarios de policía y en la extensión de las buenas prácticas en esta área vital.

6.3. Investigación sobre seguridad

La Comisión Europea gestiona las actividades de investigación antiterroristas que pueden apoyar, entre otras cosas, la lucha contra la financiación del terrorismo. La *"Acción preparatoria sobre el aumento del potencial industrial europeo en el ámbito de la investigación sobre seguridad"* tiene un presupuesto de 15 millones de euros para 2004 y un presupuesto previsto de 24 y 26 millones de euros para 2005 y 2006 respectivamente. En 2003 se estableció un *"Grupo de Personalidades"* (GP) encargado de proponer orientaciones, principios y prioridades clave para un futuro *Programa Europeo de Investigación sobre Seguridad* ("PEIS") conforme a los objetivos políticos de la UE. El informe del GP[18] recomienda el establecimiento de un PEIS a partir de 2007 con una financiación mínima de 1000 millones de euros al año a añadir a los recursos actualmente existentes. Como seguimiento, la Comisión adoptó el 7.9.2004 una **Comunicación** titulada "**Investigación sobre seguridad: próximos pasos**"[19]. Toma nota de la recomendación del informe, expresando la necesidad de establecer un Comité Consultivo Europeo de Investigación sobre Seguridad que asesore sobre el contenido y la aplicación del PEIS y de presentar una propuesta para un PEIS a principios de 2005, que forme parte del VII Programa Marco de Investigación Comunitaria a partir de 2007. Las áreas donde debe fomentase aún más la investigación comprenden la distribución de la resolución de problemas entre autoridades competentes de la UE y las configuraciones sociocognitivas específicas a la lucha coordinada y eficaz contra la financiación del terrorismo.

6.4. Acción exterior

La lucha contra la financiación del terrorismo debe constituir una parte integrante del diálogo político de la UE y de los programas de asistencia técnica con terceros países, incluido el desarrollo de un diálogo ad hoc a nivel de expertos. La conjunción de los esfuerzos por combatir la financiación del terrorismo también continuará siendo una parte importante y regular de la cooperación UE-USA.

---

[18] "Investigación para un futuro seguro", informe del GP en el ámbito de la Investigación sobre Seguridad, ISBN 92-894-6611-1, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas de Luxemburgo, 2004.

[19] COM 2004/590.

Los paraísos fiscales que permiten la opacidad de actividades bancarias y estructuras societarias proporcionan refugio al dinero del terrorismo. La Unión Europea debe promover una mayor transparencia e intercambio de información con terceros países y territorios dependientes o asociados. La acción positiva podría ayudar a los socios cooperativos a superar las dificultades de naturaleza normativa, técnica o económica al introducir más transparencia, en forma de asistencia técnica reforzada, donde la UE en su conjunto tiene una experiencia considerable, o en forma de algún tipo de apoyo económico. Las evaluaciones anuales e intermedias de los Documentos Estratégicos Nacionales también podrían prever acciones apropiadas. La Comisión supervisará la eficacia y los progresos realizados por los paraísos fiscales fuera de Europa a favor de la transparencia.

7. CONCLUSIONES

Dificultar a los terroristas la recaudación de fondos es uno de los elementos de la lucha contra la financiación del terrorismo. Además, el rastreo de transacciones financieras y de otro tipo es un medio eficaz para localizar a los terroristas y sus partidarios e interrumpir la actividad terrorista. Todo ello se vería facilitado con el incremento de la transparencia de las transacciones financieras y personas jurídicas, incluidas las que actúan en el sector sin ánimo de lucro. Para obtener resultados reales y lograr el intercambio de datos en tiempo real en la actividad preventiva y represiva de lucha contra la financiación del terrorismo, necesitamos colaborar estrechamente y crear mecanismos reforzados de intercambio de información a nivel nacional, de la UE e internacional tanto entre las autoridades competentes como entre éstas y el sector privado.

TECHNICAL ANNEXES

ANEXO 1

Possible Future Measures relevant to the fight against terrorist financing

Information Exchange:

- Establish appropriate mechanisms to achieve multilateral co-ordination with all authorities and bodies involved in supervising and detecting irregularities in the financial sector (to include fiscal authorities, financial oversight bodies, Justice Department, intelligence community, law enforcement authorities, authorities in charge of administrative freezing measures).

- Promote appropriate information sharing mechanisms between intelligence services and prosecutors.

- Promote intelligence led law enforcement by ensuring access to private sector information to facilitate information gathering on, detection and location of suspects.

- Promote outreach and other mechanisms to facilitate real time tracking and data exchange by means of the financial and other systems.

- Consider ways to improve communication between FIUs and the financial community through enhanced access to relevant databases.

Traceability of Financial Transactions:

- Promote financial investigation as a law enforcement technique in the Member States. Encourage establishment of common minimum standards in financial investigation training standards in the EU via Joint Commission/Europol project).

- Promote establishment of national bodies dedicated to identification, tracing, freezing and confiscation of terrorist (and other criminal) assets and implementation of a co-operation network among such bodies to facilitate co-operation in the tracing of fast moving terrorist and other criminal funds.

- Promote organisational and technical measures needed to present electronic evidence in Court.

- Consider need for common minimum EU standards for verification of customer identity.

- Consider case for database with samples of all identity documents issued in the EU and beyond to facilitate detection of false identity papers by financial institutions when verifying customer identity.

- Guidance on matching standards to be applied when checking whether any given person is a designated person to improve the effectiveness of financial sanctions (see Section 6.1).

Transparency:

- Consider what further measures may be needed to enhance transparency of legal entities having regard in particular to ant recommendations to be made in the Commission's planned Study on cost benefit assessment of transparency measures.

- Consider further EU-wide mechanisms for the disqualification of individuals of firms convicted of offences related to terrorism or organised crime.

- In the non-profit/charitable sector assess appropriate EU-wide transparency measures and mechanisms to ensure compliance with these together with methods to identify high risk for terrorist financing or other criminal activity.

Asset Freezing:

- Promote standard interpretation on designation of groups or entities that have renamed themselves after designation, designation of 'front organisations', designation of leaders of groups and entities that have already been designated.

ANEXO 2

1. Measures Adopted at EU level relevant to the fight against terrorist financing.

Since October 2001 an important number of actions have been taken at EU level aimed at countering terrorism as well as preventing the acquisition, retention and use of funds or assets by such organisations. Taken together with earlier actions, these constitute powerful measures in the Union's arsenal to fight terrorism and its financing.

Legislative Actions

1.1. Council Act of 16 October 2001 establishing, in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, the Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (2001/C 326/01) (OJ C 326 of 21 November 2001 p.1)

This Act provides for the exchange of information between Member States concerning bank accounts held by any person who is the subject of criminal investigations. It has not yet been ratified and Member States are encouraged to accelerate this process.

1.2. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 76)

The second money laundering Directive, amending the 1991 Directive, was adopted in December 2001. The definition of criminal activity giving rise to money laundering is widened to include all organised crime and a wide range of serious crimes, including offences related to terrorism. The professions which are required to report money laundering suspicions, in addition to the credit and financial and related institutions, now include accountants, lawyers, notaries, real estate agents, casinos and dealers in high value goods.

1.3. Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention (2001/C 362/01) (OJ C 362 of 18 December 2001, p.1)

The effect of this Council Decision was to enable Europol to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, such as murder, grievous bodily injury, kidnapping, hostage-taking, organised robbery and illicit arms trafficking. Europol's mandate now includes support for law enforcement against serious international organised crime, including terrorism.

1.4. Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 90)

The Common Position sets out a number of actions to be taken to combat terrorism. The principal measures contained in the Common Position are: criminalising the financing of terrorism within the EU, freezing of financial assets or economic

resources of persons or entities involved in terrorism, prohibiting the giving of financial or other assistance to such persons or entities, requiring measures to be taken to suppress any form of support for those involved in terrorist acts, taking steps to prevent terrorist acts and denying safe haven to those involved in such acts.

1.5. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 93)

The Common Position establishes the primary list of persons, groups and entities involved in terrorist acts[20]. It sets out the criteria to be used to decide who should be considered as terrorists for inclusion on the list and the actions which constitute terrorist acts. The names on the list are to be reviewed at least once every six months. Under the Common Position the European Community is required to order the freezing of the funds and other financial assets or economic resources of, and the prohibition on the provision of financial services to, the listed persons, groups and entities. Member States are required to afford each other assistance in preventing and combating terrorist acts.

1.6. Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 70)

The Regulation provides for the freezing of the funds, financial assets and economic resources of certain persons, groups and entities involved in terrorism, for a prohibition on the making available of funds, financial and economic resources to such persons, groups and entities and a prohibition on the provision of financial services to them. It authorises the Council to establish and maintain a list of persons, groups and entities involved in terrorism[21]. Provision is also made for the granting of authority for the use of funds frozen in accordance with the Regulation to meet essential human needs and for certain other payments (e.g. taxes, utility bills etc.).

1.7. Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (2001/927/EC) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 83)

This decision contains a list or persons, groups and entities against whom specific restrictive measures are to be applied in accordance with Council Regulation No 2580/2001. An updated list of persons, groups and entities to which the measures imposed by the Regulation apply has been published seven times, the latest publication being that of Council Decision 2004/306/EC.

1.8. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) (OJ L 063 of 6 March 2002 p. 1)

---

[20] The latest version of the list is set out in Common Position 2004/500/CFSP.

[21] The latest version of the list is set out in Council Decision 2004/306/EC.

This Decision establishes Eurojust, to be composed of seconded prosecutors, judges or police officers from each Member State. The objectives of Eurojust are to stimulate and improve the co-ordination, between the competent authorities of the Member States, of investigations and prosecutions, to improve co-operation between the competent authorities of the Member States and to support the competent authorities of the Member States in order to render their investigations and prosecutions more effective.

1.9. Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP (2002/402/CFSP) (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 4)

It prohibits the supply of arms etc. to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and associated persons or groups in accordance with UNSCR 1267(1999) and 1333(2000). It also provides for the freezing of their funds and economic resources and prohibits the making available to them of funds and economic resources. The Common Position is to be kept under constant review.

1.10. Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 9)

The Regulation freezes the funds and economic resources of, and prohibits the making available of funds and economic resources to, a large number of persons, groups and entities which are set out in an Annex. The Commission has amended the Regulation on 36 occasions for the purpose of updating the list of persons, groups and entities which are subject to the restrictions set out in the Regulation, the latest publication being that of Commission Regulation (EC) No 1728/2004. Modification of the list is an on-going process.

1.11. Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams (2002/465/JHA) (OJ L 162 of 20 June 2002, p. 1)

The Framework Decision is intended to make the combating of international crime as effective as possible. It considered it appropriate that a specific legally binding instrument on joint investigation teams should be adopted to apply to joint investigations into drugs/human trafficking and terrorism and that they should be set up, as a matter of priority, to combat offences committed by terrorists. The Framework Decision provides that two or more Member States may establish joint investigation teams for a specific purpose and for a limited period to carry out criminal investigations in one or more of the States establishing the team. Member States are required to comply with the Framework Decision by 1 January 2003.

1.12. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) (OJ L 164 of 22 June 2002, p. 3)

The Framework Decision requires Member States to adopt a common definition of terrorist offence as set out in Article 1. It also obliges Member States to criminalise certain actions related to terrorist groups or terrorism, such as directing or participating in the activities of a terrorist group including by funding its activities in any way, as well as inciting, aiding or abetting and attempting to commit a terrorist offence. Member States had to comply with the Framework decision by 31 December 2002. In June 20041 the Commission produced a report analysing national measures taken to comply with the Framework Decision (COM 2004 409 of 8.6.2004).

1.13. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) (OJ L 190 of 18 July 2002, p. 1)

The Framework Decision provides for the execution in any Member State of a judicial decision made in another Member State for the arrest and surrender of a person for the purpose of criminal proceedings or the execution of a custodial sentence. The offences covered by the Framework Decision include terrorism. After 1 January 2004 extradition between Member States will be governed by rules adopted pursuant to the Framework Decision. Member States were required to take the necessary measures to comply with the Framework Decision by 31 December 2003.

1.14. Directive on Insider Trading and Market Manipulation (Market Abuse) (2003/6 of 28 January 2003) (OJ L 96 of 12 April 2003, p. 16 -25)

The Insider Dealing and Market Manipulation (Market Abuse) Directive was adopted by the Council and the Parliament on 3 December 2002. Terrorists may abuse financial markets by financing activities through insider dealing or market manipulation (using clean money in a dirty way) or by laundering 'dirty' money on financial markets through insider dealing and market manipulation. The Market Abuse Directive contributes to strengthen the fight against criminal activities on financial markets.

1.15. Council Decision of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP (2003/48/JHA) (OJ L 16 of 22 January 2003, p. 68)

The Decision relates to access and collection of information concerning and resulting from criminal investigations and proceedings with respect to terrorist offences involving any of the persons, groups or entities listed in the Annex to Common Position 2001/931/CFSP with a view to its communication to Europol and Eurojust. The information in question concerns the identity of the person, group or entity, the acts under investigation or prosecution and links with related cases. In cases involving any of the listed persons, groups or entities the Decision also calls for joint investigation teams in appropriate cases, urgent treatment of requests for mutual

legal assistance and recognition and enforcement of judgements in connection with terrorist offences and sharing of information.

1.16. Ratification of international conventions in accordance with UN SC Resolution 1373 (2001)

In accordance with resolution 1373 (2001), Member States have accepted a political commitment, by means of Article 14 of Common Position 2001/930/CFSP to become parties to the UN Convention for the Suppression of the Financing of terrorism (New York, 9 December 1999) and 12 other conventions on Terrorism.

1.17. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. (OJ L 196/45 of 2nd of August 2003)

This Framework Decision introduces the principle of mutual recognition of judicial orders freezing property and evidence. It establishes the rules pursuant to which Member States must recognise and execute such orders issued by the competent judicial authorities of another Member State. It applies to freezing orders issued for the purpose of securing evidence or subsequent confiscation of property. For this purpose terrorism is included among the offences for which no verification of double criminality is required.

ANEXO 3

1. MEASURES UNDERWAY AT EU LEVEL RELEVANT TO THE FIGHT AGAINST TERRORIST FINANCING

1.1. Draft Framework Decision on Confiscation of Crime-related Proceeds, Instrumentalities and Property

The draft Framework Decision attempts to harmonise certain confiscation related provisions in the Member States, notably in connection with "extended confiscation". According to this concept, a Court shall have power in certain circumstances to order confiscation of a convicted person's assets where the Court is fully convinced, inter alia, that the person's assets derive from other criminal activity. The Framework Decision received political agreement in December 2002 but is still subject to Member State scrutiny reserves.

1.2. Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to Confiscation Orders

The purpose of this draft Framework Decision is to facilitate co-operation between Member States in the recognition and execution of orders to confiscate property. It obliges Member States to recognise and execute in its territory confiscation orders issued by a court competent in criminal matters in another Member State. The draft Framework Decision received political agreement in June 2004 but remains subject to a number of scrutiny reserves.

1.3. Control of Large Scale Cash Movements - Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation

On 25 June 2002 the Commission adopted a report together with a proposal for a Regulation to introduce controls on significant cash movements by persons entering or leaving the Community. The proposed Regulation would complement the Community Money Laundering Directives and oblige persons entering or leaving the Community customs territory carrying cash or equivalent instruments with a value of €15.000 or more, to make an appropriate declaration.

1.4. Proposal for a third Money Laundering Directive

The proposal for a third Money Laundering Directive was adopted by the Commission on 30th June 2004. The proposal seeks to ensure a common EU-wide approach to the FATF 40 Recommendations as revised in June 2003. It proposes to extend the scope of the Directive to trust and company service providers, introduces more detailed requirements regarding customer due diligence and identification of the beneficial owner and extends the anti-money laundering preventive mechanism to transactions suspected to be associated with terrorist financing.

1.5. Proposal for a Council Decision on the exchange of information and co-operation concerning terrorist offences

The European Commission adopted a Communication on the fight against terrorism, including financing of terrorism on 29th March 2004[22]. The Communication contains in annex a Proposal for a Council Decision enabling the services involved to have access to the most complete and up-to-date information. The Commission's proposal widens the scope of the exchange of information to all terrorist offences within the meaning of the Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. The obligation to exchange information would apply to all terrorist offences or offences relating to a terrorist group known to the Member States, including participation in the activities of a terrorist group through any form of financing. The exchange of information will apply to all stages of proceedings. Europol and Eurojust must be sent information on terrorist offences at all stages of proceedings, including convictions.

1.6. Proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers

The European Commission is expected to adopt a proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers in the course of October or November 2004. The proposal for a Regulation aims at transposing Special Recommendation VII into Community law. It lays down rules on payer's information accompanying funds transfers, in order to ensure that basic information is immediately available to the authorities responsible for combating terrorism, to assist them in their task. These rules result in a number of obligations applicable to all payment service providers involved in the payment chain. The payer's payment service provider must ensure that funds transfers contain complete, accurate and meaningful payer's information. Any intermediary payment service provider must ensure that all payers' information that accompanies a transfer is retained with the transfer or that appropriate records are kept. The payee's payment service provider must have effective risk-based procedures in order to identify funds transfers lacking complete payer's information and, as appropriate, report suspicious transactions to the authorities responsible for combating terrorism.

1.7. Draft Directive on a New Legal Framework for Payments in the Internal Market

The Commission is working on the above draft proposal which will ensure the harmonised implementation of Special Recommendation VI of the Financial Action Task Force into Community law and thereby guarantee a level playing field for all providers. The planned regulatory regime for money remitters will not only foresee registration of the transmitter by the introduction of a special licence of a payment service provider but will also take into account the specific risk profile of these providers by the establishment of tailor-made supervisory requirements.

---

22 COM(2004)221