



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.11.2005  
COM (2005) 620

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

**Prevención y lucha contra la financiación terrorista a través de una mayor coordinación  
a nivel nacional y una mayor transparencia del sector sin ánimo de lucro.**

## INTRODUCCIÓN

El impedir que los terroristas accedan a recursos financieros es una de las piedras angulares de la lucha de la UE contra el terrorismo. Esto se subraya en el Plan de acción para la lucha contra el terrorismo<sup>1</sup> y en las Declaraciones del Consejo tras los atentados en Madrid y Londres<sup>2</sup>. La política de la UE en este campo también se expuso en la Comunicación de la Comisión de octubre de 2004<sup>3</sup> y en la estrategia de la UE contra la financiación del terrorismo de diciembre de 2004<sup>4</sup>. Éstas dejan claro que la importancia de este trabajo consiste no sólo en impedir que los terroristas accedan a la financiación, sino también maximizar el uso de la inteligencia financiera en todos los aspectos del trabajo de la lucha contra el terrorismo.

En su Declaración sobre la lucha contra el terrorismo de 25 de marzo de 2004, el Consejo Europeo invitó a los Estados miembros "a que aumenten la cooperación entre las autoridades nacionales competentes, las unidades de inteligencia financiera y las instituciones financieras privadas para facilitar un mayor intercambio de información sobre la financiación terrorista"<sup>5</sup>. La Declaración también invitó a la Comisión a estudiar la forma de mejorar la regulación y la transparencia de las organizaciones benéficas a las que pueden recurrir los terroristas con objeto de recaudar fondos para sus actividades. La presente Comunicación aborda estos elementos básicos de la lucha contra la financiación del terrorismo. La parte I evalúa las cuestiones de coordinación a escala nacional, mientras que la parte II trata las vulnerabilidades del sector sin ánimo de lucro frente a la financiación terrorista y esboza una Recomendación para los Estados miembros y un marco para un código de conducta de las organizaciones sin fines de lucro que figura en el anexo de la presente Comunicación.

## PARTE I - ESTRUCTURAS NACIONALES DE COORDINACIÓN

La evaluación paritaria sobre el terrorismo ("Dispositivos nacionales de lucha contra el terrorismo: mejora de las herramientas y capacidad nacionales para la lucha contra el terrorismo")<sup>6</sup> ha resultado ser una herramienta valiosa a la hora de ayudar a los Estados miembros a evaluar sus dispositivos nacionales de lucha contra el terrorismo. La lucha contra la financiación del terrorismo se incluía en el ámbito de la evaluación paritaria. La enormidad de la tarea ha significado que los informes y recomendaciones de los países no han abordado

---

<sup>1</sup> Plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo 10586/04 de 15 de junio de 2004 (documento del Consejo).

<sup>2</sup> Declaración sobre la lucha contra el terrorismo adoptada por el Consejo Europeo 25 de marzo de 2004; Declaración del Consejo sobre la respuesta de la UE a los atentados de Londres adoptada por la reunión extraordinaria del Consejo (Justicia e Interior) de 13 de julio de 2005.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo COM (2004) 700 de 20.10.2004.

<sup>4</sup> "Lucha contra la financiación del terrorismo" presentada por el Secretario General/Alto Representante y Comisión al Consejo Europeo. 16089/04 de 14 de diciembre de 2004 (documento del Consejo).

<sup>5</sup> La recomendación 31 de las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera invita a los países a "asegurar que los responsables de formular las políticas, las UIF, las autoridades garantes del cumplimiento de la ley y los supervisores cuenten con mecanismos efectivos que les permitan cooperar y, en los casos apropiados, coordinar a nivel nacional entre sí con respecto al desarrollo y la implementación de políticas y actividades destinadas a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo".

<sup>6</sup> A raíz de los atentados de 11 de septiembre de 2001, el Consejo JAI de septiembre de 2001 puso en marcha una evaluación de las disposiciones nacionales de lucha contra el terrorismo.

siempre la financiación del terrorismo con especial detalle. Debería por tanto estudiarse la posibilidad de centrarse en los dispositivos nacionales de lucha contra la financiación del terrorismo y aprovechar los resultados de la presente Comunicación como posible tema para una evaluación paritaria de seguimiento.

El Programa de La Haya declara que el mero hecho de que la información cruce las fronteras ya no debe tener relevancia en la UE<sup>7</sup>. No obstante, un intercambio eficaz de información entre las autoridades competentes en la UE depende de una coordinación amplia y eficaz a nivel nacional para identificar, comprobar y analizar la información pertinente y producir información de alta calidad y fiable sobre delitos. El intercambio de información a nivel nacional bien coordinado es esencial para que el "principio de disponibilidad"<sup>8</sup> funcione con eficacia, pues a falta de una coordinación adecuada en el nivel nacional y de la generación de información de alta calidad sobre delitos, la información que se busca a nivel de la UE puede no estar disponible.

La Estrategia de lucha contra la financiación del terrorismo de la UE invitó a la Comisión a evaluar las estructuras nacionales de coordinación entre los distintos ministerios, organismos y otros participantes en la lucha contra la financiación del terrorismo. Invitó a la Comisión a estudiar posibles métodos adicionales de cooperación entre las autoridades policiales y los servicios de inteligencia por una parte, y el sector privado, por otra. El análisis de la Comisión se basa en gran parte en las respuestas de los Estados miembros a un cuestionario enviado a la EU-25 a mediados de marzo de 2005, así como en los debates con Europol y con los representantes del sector.

**En las respuestas a este cuestionario los Estados miembros confirmaron que los organismos estatales responsables de la lucha contra la financiación del terrorismo son los ministerios de hacienda, justicia, interior y asuntos exteriores, el departamento del tesoro y la unidad de inteligencia financiera, la policía financiera especializada, la fiscalía, las autoridades aduaneras, los servicios fiscales, los servicios de inteligencia, las autoridades reguladoras del sector financiero y el Banco Central ("actores pertinentes").**

Muchos Estados miembros resaltaron las ventajas de garantizar la coordinación entre los actores pertinentes:

"... los representantes de la mayoría de los organismos competentes se reúnen e intercambian directamente la información pertinente, la evalúan y elaboran por consenso el producto final que presentarán a los responsables de la toma de decisiones. La "tormenta de ideas" que se desarrolla en estas reuniones de expertos es particularmente útil, así como la posibilidad de tratar cuestiones individuales de forma global."<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. Bruselas 13 de diciembre de 2004 16054/04 (documento del Consejo). Véase también la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad, COM (2005) 490 de 12.10.2005.

<sup>8</sup> Véase la sección 2 del Programa de La Haya sobre mejora del intercambio de información con fines policiales.

<sup>9</sup> Respuesta al cuestionario de la Comisión proporcionado por la representación permanente de la República de Eslovenia a la Unión Europea.

La coordinación y el intercambio de información entre los organismos nacionales se resaltaron en el documento del Consejo sobre mejores prácticas en cuanto a medidas financieras restrictivas dirigidas a la lucha contra el terrorismo<sup>10</sup>. El análisis expuesto en la presente Comunicación es compatible con este enfoque y deberá complementar el mismo.

El análisis de las estructuras de coordinación de los Estados miembros pone de manifiesto (i) distintas buenas prácticas horizontales destinadas a reforzar la coordinación entre **todos** los actores pertinentes y (ii) las áreas donde medidas específicas para ciertos actores pertinentes pueden aumentar la coordinación y el intercambio de información. La primera cuestión se aborda en la sección 1, mientras que las cuestiones de coordinación específicas de ciertos actores pertinentes se exponen en la sección 2. La sección 3 aborda cuestiones relativas a la coordinación entre los actores pertinentes y el sector privado. En todo caso, deberá prestarse especial atención a las normas sobre protección de datos, incluidas las garantías relativas a la exactitud de la información contenida en las bases de datos.

## **1. ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN HORIZONTALES EN LAS QUE PARTICIPAN TODOS LOS ACTORES PERTINENTES**

El análisis de las estructuras nacionales de coordinación pone de manifiesto diversas buenas prácticas horizontales destinadas a consolidar la comunicación de información a nivel nacional entre todos los actores pertinentes, y de las que puede deducirse lo siguiente:

- 1.1. Para ayudar a resolver la coordinación política, deberá estudiarse el establecimiento de un marco nacional que incluya a todos los actores pertinentes.** Esto ayudará a lograr el consenso en torno a una estrategia nacional de lucha contra la financiación del terrorismo. Fomentará una mayor confianza, comprensión y fiabilidad entre organismos. Entre las tareas esenciales deberán figurar la elaboración de un plan de acción conjunto de lucha contra el terrorismo, análisis conjuntos de amenazas y de riesgo por lo que respecta a la lucha contra la financiación del terrorismo y otras investigaciones conjuntas a este respecto<sup>11</sup>. Deberán crearse estructuras que garanticen que se consulta a los actores pertinentes, y que éstos contribuyen y acuerdan análisis conjuntos de inteligencia en cuanto a los métodos utilizados por los terroristas para financiar sus actividades. También deberán estudiarse los beneficios de incluir a los representantes adecuados del sector privado en este trabajo.
- 1.2. Para ayudar a abordar las cuestiones operativas, deberá estudiarse la posibilidad de reunir a los actores pertinentes de los servicios de inteligencia, de los servicios policiales, de la fiscalía, de la UIF, de los servicios de recaudación tributaria y de las autoridades reguladoras del sector financiero.** Podría darse a tal grupo el mandato de examinar los expedientes de investigación desde diversos ángulos. Se obtendrían los siguientes beneficios operativos: (i) revelar pistas que de otro modo no se detectarían; (ii) recomendar cambios en la manera de realizar las investigaciones y asegurar que las investigaciones se basan en la información obtenida; (iii) evitar duplicaciones; (iv) contribuir a establecer vínculos entre sospechosos; y (v) facilitar la evaluación conjunta de investigaciones relacionadas.

---

<sup>10</sup> Documento 13851/4/04 rev. 4 del Consejo.

<sup>11</sup> Un Estado miembro resaltó el valor del análisis conjunto de las investigaciones temáticas regulares tales como los movimientos financieros clandestinos relacionados con la financiación del terrorismo.

- 1.3. **La coordinación operativa podría verse reforzada por redes nacionales que conecten en cada Estado miembro la UIF respectiva con, por una parte, los organismos informadores, y por otra parte los actores pertinentes.** Esto crearía un medio electrónico automatizado, pero seguro, para la recepción, tratamiento y difusión de la inteligencia financiera. Permitiría la transferencia directa de información de las instituciones financieras a bases de datos especiales en la UIF, apoyaría la producción asistida por ordenador de inteligencia financiera en la UIF y permitiría el intercambio automatizado de información entre la UIF y los actores pertinentes. Este trabajo se está evaluando actualmente en el proyecto NET UIF.
- 1.4. **Normas mínimas para la recogida, análisis y difusión de la inteligencia.** Esto facilitaría la generación y distribución de inteligencia y promovería un enfoque basado en la inteligencia y en el riesgo. Las normas deberán poner de relieve la necesidad de analizar la información recogida y de alcanzar un compromiso común para divulgar rápidamente esa información entre las personas autorizadas de los demás actores pertinentes.
- 1.5. **El desarrollo de normas mínimas para manejar la información,** como niveles de confidencialidad, habilitaciones de seguridad o códigos de tratamiento de documentos, facilitaría y ampliaría un intercambio de información rápido y eficaz entre los actores pertinentes.
- 1.6. **La inteligencia financiera debería apoyar y complementar la actividad global de lucha contra el terrorismo.** La integración en la actividad global de lucha contra el terrorismo de aportaciones del organismo responsable de la coordinación de la lucha contra la financiación del terrorismo, contribuiría a garantizar que la inteligencia financiera forme parte de la actividad antiterrorista. También supondría la ventaja de colmar la laguna que puede existir entre la policía especializada en lucha contra la financiación del terrorismo, la policía antiterrorista y los servicios de inteligencia.

## 2. COORDINACIÓN ESPECÍFICA PARA CIERTOS ACTORES PERTINENTES

- 2.1. Varios Estados miembros dijeron que habían **formalizado estructuras de intercambio de información sobre financiación del terrorismo entre los ministerios de finanzas, de interior y de justicia** y describieron cómo este proceso había dado un nuevo ímpetu a la lucha contra la financiación del terrorismo acercando entre sí a los servicios de inteligencia, a la policía especializada y a la UIF.
- 2.2. Algunos Estados miembros señalaron los beneficios de un **órgano interdepartamental dedicado a la identificación, rastreo y congelación de activos de delincuentes y terroristas.** Estos "órganos de investigación de activos", con una capacidad de investigación financiera muy desarrollada, deberían poder apoyarse en las competencias complementarias de la policía, el ministerio fiscal, los servicios de recaudación, las aduanas y otros servicios pertinentes, y constituir una fuente de conocimientos técnicos para todas las investigaciones terroristas (y cualquier otra investigación de delitos graves).
- 2.3. Los Estados miembros deberán **promover la sensibilización entre las autoridades policiales respecto del papel que puede desempeñar la UIF en la lucha contra la financiación del terrorismo** y otros tipos de delincuencia. El uso de memorándums

de acuerdo entre la UIF y otros organismos puede ayudar a proporcionar el marco para un acceso eficiente a la información financiera.

- 2.4. Los expertos en lucha contra la financiación del terrorismo dentro de la UIF deberán tener **una habilitación de seguridad apropiada** para poder recibir, transmitir y analizar conjuntamente la información financiera con los servicios de inteligencia u otros actores pertinentes que manejen datos clasificados. También deberá estudiarse la necesidad de habilitaciones de seguridad apropiadas para otros actores pertinentes, para poder compartir y analizar conjuntamente la información clasificada en caso necesario.

#### **Refuerzo de la comprensión mutua entre actores pertinentes**

- 2.5. Es probable que la coordinación en la lucha contra la financiación del terrorismo se vea facilitada en los casos en que la **UIF cuente con una unidad dedicada a la lucha contra la financiación del terrorismo** que facilite una más estrecha coordinación con los expertos en materia de lucha contra la financiación del terrorismo y lucha contra el terrorismo de otros actores pertinentes. Los expertos en lucha contra la financiación del terrorismo de las UIF también tienen un mayor conocimiento de las tipologías existentes en este ámbito y facilitan de esta manera la identificación y la priorización de los casos de alto riesgo. Estas unidades de expertos deberán asegurar un enfoque que incluya a varias instancias a través de una coordinación estructurada con la policía, fiscales y servicios de inteligencia. Deberá fomentarse el que estas unidades comparen enfoques con sus homólogos en otros Estados miembros.

- 2.6. Para reforzar el entendimiento mutuo, particularmente cuando no existe una estructura formal, los Estados miembros deberán fomentar el envío en **comisión de servicio de magistrados investigadores, fiscales, investigadores financieros, analistas y otros a la UIF**, así como hacia y desde otros actores pertinentes.

- 2.7. **Los actores pertinentes deberán comprender claramente la función de cada uno y asegurarse de que existan sistemas que permitan que la información se mueva rápidamente hacia las personas mejor situadas para actuar con ella.** Esto aseguraría, por ejemplo, que la información policial o judicial sobre sospechosos conocidos se transmita rápidamente a los funcionarios del ministerio de asuntos exteriores responsables de pedir al Consejo o al Consejo de Seguridad de la ONU la designación como terroristas para poder aplicar medidas restrictivas financieras preventivas (sanciones) a sus fondos y activos. Las autoridades responsables de la investigación deberán considerar si se cumplen los requisitos para aplicar medidas administrativas de congelación, y si tales medidas son oportunas, y en los casos apropiados, solicitar su aplicación. Del mismo modo, cuando se incauta dinero en efectivo, ya sea en la aduana en la frontera o en otra parte, y exista la sospecha de que pueda estar asociado con el terrorismo, deberá informarse a la UIF para aumentar la probabilidad de encontrar información relacionada.

#### **Garantizar el uso óptimo de la inteligencia financiera**

- 2.8. **El uso de palabras clave, nombres clave y otros identificadores para fomentar la identificación inmediata de las declaraciones de transacciones sospechosas de estar relacionadas con el terrorismo.** Deberán establecerse formas adecuadas de

cooperación entre las UIF y los servicios especializados operativos, incluido el intercambio de información sobre transacciones sospechosas a efectos de inteligencia y posible interrupción de actos terroristas.

### **Combinar conjuntos de habilidades**

- 2.9. La complejidad del trabajo de lucha contra la financiación del terrorismo es tal que la experiencia y los conocimientos técnicos deben combinarse frecuentemente, por ejemplo,** permitiendo que expertos con cualificaciones complementarias participen puntualmente en un proyecto, una investigación o un procesamiento. Un Estado miembro ilustró este aspecto mencionando las estructuras creadas que permiten y facilitan a un fiscal con experiencia en delincuencia financiera actuar conjuntamente con un fiscal con experiencia en lucha contra el terrorismo, en casos de lucha contra la financiación del terrorismo.

### **Llegar a un público más amplio**

- 2.10.** Además de asegurar que los empleados de los organismos responsables de la comunicación estén informados de las tipologías y de las amenazas, los Estados miembros junto con las instituciones financieras y otras deberán garantizar que los **usuarios de los servicios financieros estén informados sobre cómo pueden contribuir a los esfuerzos tanto del sector público como del sector privado** para luchar contra la financiación del terrorismo y otra delincuencia financiera.

## **3. ACTORES PERTINENTES Y SECTOR PRIVADO**

En muchos casos, no es tanto la información financiera *per se* que tienen los bancos y otras entidades lo que reviste una importancia vital a efectos policiales, sino más bien la *inteligencia* que tal información puede proporcionar. Por esta razón, es esencial asegurar la buena coordinación entre los actores pertinentes y las instituciones financieras (y otros organismos que informen sobre el blanqueo de dinero) para poder obtener la información necesaria de forma fácil y rápida y con la orientación adecuada de los actores pertinentes<sup>12</sup>. **La inteligencia del sector público puede verse mejorada con las aportaciones de las instituciones financieras.** Por ejemplo, en algunos Estados miembros se ha obtenido información importante cuando se ha compartido información sensible (por ejemplo, datos sobre documentos de identidad falsificados) con instituciones financieras, a fin de identificar y localizar a personas sospechosas.

### **Acceso a la información financiera del sector privado**

- 3.1. Medidas destinadas a permitir a las autoridades competentes saber si una persona sujeta a investigación tiene o ha tenido una cuenta bancaria, y obtener detalles de cuentas y transacciones bancarias según el artículo 32 de la tercera Directiva sobre blanqueo de capitales<sup>13</sup>.** Algunos Estados miembros, en respuesta a

---

<sup>12</sup> Por lo que se refiere a la cooperación *internacional* entre actores pertinentes, deberá respetarse el artículo 28 de la tercera Directiva anti blanqueo de capitales y deberá reforzarse y no reducirse el intercambio de inteligencia entre las Unidades de inteligencia financiera.

<sup>13</sup> El artículo 32 de la tercera Directiva contra el blanqueo de capitales establece que "Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias a fin de garantizar que sus entidades de crédito e

los cuestionarios anteriormente mencionados, señalaron las ventajas de un registro nacional de cuentas bancarias para la rápida identificación de los fondos y cuentas sospechosos. Estos "registros" pueden ser desde una única base de datos central (constantemente actualizada) hasta listas de clientes codificadas, mantenidas y controladas por las instituciones financieras. El acceso de la Unidad de inteligencia financiera (UIF) sobre la base de un informe de transacción sospechoso, pondría de manifiesto mediante una respuesta positiva o negativa si una persona sospechosa tiene o ha tenido una cuenta bancaria en una institución concreta. Un modelo alternativo permitiría a las autoridades policiales que investiguen una sospecha de financiación terrorista solicitar a la UIF que pregunte a las instituciones financieras si el sospechoso tiene o ha tenido una cuenta. La Comisión emprenderá nuevos trabajos junto con los Estados miembros y el sector privado para evaluar los modelos de aplicación del artículo 32 de la Directiva anteriormente mencionada.

- 3.2. Los servicios de inteligencia han averiguado que los terroristas han utilizado conocidas empresas de envío de dinero con ramas en distintos Estados miembros para hacer una serie de pequeñas transferencias destinadas a personas asociadas con grupos extremistas. Individualmente, cada una de estas transferencias puede parecer legítima. Contempladas colectivamente, pueden levantar sospechas. **Los establecimientos que realizan servicios de envío y giro de dinero deberán disponer de sistemas que les permitan** adecuarse a las normas internacionales sobre información del remitente, así como al enfoque de las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo basado en el riesgo, y en especial las medidas que prevén un seguimiento adecuado de las operaciones sospechosas.
- 3.3. La buena práctica indica que las actividades sospechosas deberán comunicarse a la UIF, **incluso cuando no se refieran a una transacción**, por ejemplo cuando una fuerte sospecha ocasione la negativa de una institución financiera a abrir una cuenta, por ejemplo, si la persona no proporciona información de identificación adecuada.

### **Promover la cooperación con el sector privado**

- 3.4. Fomentar el funcionamiento eficaz de **comités de enlace entre uno o más actores pertinentes y representantes de entidades financieras y de crédito y otros organismos de información**. Las reuniones regulares de los comités de enlace, presididas por el organismo nacional de coordinación de la lucha contra la financiación del terrorismo y/o la UIF, constituyen un excelente medio para movilizar y sensibilizar al sector privado, informándole acerca del desarrollo de tipologías de financiación terrorista y actualizando los indicadores de riesgo. Además de los comités de enlace estructurados, deberán existir puntos de contacto dedicados a la lucha contra la financiación del terrorismo en las instituciones financieras para facilitar el contacto rápido con la UIF y otros actores pertinentes. Una información de retorno regular a los órganos que proporcionan información ayudará a asegurar que se transmiten informes de alta calidad a las UIF.

---

instituciones financieras puedan responder de forma completa y diligente a las solicitudes de información que les curse la unidad de inteligencia financiera u otras autoridades con arreglo a su Derecho nacional sobre si mantienen o han mantenido a lo largo de los cinco años anteriores relaciones de negocios con determinadas personas físicas o jurídicas y sobre la naturaleza de dichas relaciones".

- 3.5. Los organismos de información que actúan en más de un Estado miembro deberán aspirar a establecer una coordinación entre los responsables nacionales de la conformidad ("compliance officers"), por ejemplo mediante una **"función europea de la conformidad"**. Esto tendría como objeto tanto establecer vínculos entre transacciones sospechosas identificadas en dos o más Estados miembros, como establecer o reforzar sospechas en el caso de transacciones relacionadas, realizadas hacia o desde dos o más Estados miembros.
- 3.6. Debería fomentarse la **asignación en comisión de servicio, incluso por un breve período, de policía financiera/personal de la UIF/personal de inteligencia, con los tenedores de datos del sector privado**. Esto reforzaría la comprensión del sector público acerca de la gestión de datos del sector privado, y acerca de la facilidad o dificultad de participar en la recuperación de determinados tipos de información.

## PARTE II - VULNERABILIDADES DE LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO FRENTE A LA FINANCIACIÓN TERRORISTA Y OTROS ABUSOS DELICTIVOS

### 1. CONTEXTO EUROPEO E INTERNACIONAL

En su Comunicación de octubre de 2004 sobre la financiación del terrorismo, la Comisión mencionó la posibilidad de adoptar un código de conducta con el fin de disminuir los riesgos de utilización abusiva del sector sin ánimo de lucro<sup>14</sup>. La recomendación y el marco para un código de conducta que se adjuntan a la presente Comunicación constituyen por tanto la consecuencia lógica de dicho documento. Mientras que el objeto de la presente Comunicación es la prevención de la utilización abusiva de las ONG para la financiación del terrorismo, las medidas de transparencia y responsabilidad financiera reforzadas permitirán proteger también a estos organismos contra otras formas de desvío con fines delictivos. La recomendación y el marco para un código de conducta deberían pues reforzar la confianza de los donantes y fomentar las subvenciones, previniendo al mismo tiempo, o en cualquier caso reduciendo, el riesgo de desvío con fines delictivos.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Grupo de Acción Financiera ("GAFI") adoptó una serie de "Recomendaciones especiales" sobre la financiación del terrorismo. Entre éstas figura una recomendación<sup>15</sup> por la que se invita a los países a reflexionar y encontrar soluciones a las vulnerabilidades del sector sin ánimo de lucro. En la práctica, los Estados miembros y los terceros países han tenido dificultades para aplicar este aspecto de las recomendaciones especiales. En el GAFI se celebraron importantes debates sobre los distintos enfoques posibles. Hasta ahora, los miembros del GAFI no han conseguido ponerse de acuerdo sobre un enfoque común para la aplicación de la recomendación especial VIII.

---

<sup>14</sup> COM(2004) 700 de 20.10.2004; véase el punto 5.2.

<sup>15</sup> La recomendación especial VIII establece lo siguiente: "... Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables y los países deben asegurar que las mismas no sean utilizadas ilegalmente: (i) por organizaciones terroristas que aparezcan como entidades legales; (ii) para explotar entidades legales como conducto para la financiación del terrorismo, incluyendo el propósito de evitar las medidas de congelamiento de activos y (iii) para esconder y ocultar el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legales hacia organizaciones terroristas."

Los Gobiernos de los Estados miembros de la UE y otros organismos internacionales han reconocido también la importancia de esta cuestión<sup>16</sup>. El documento de estrategia común sobre la lucha contra la financiación del terrorismo<sup>17</sup> y las conclusiones del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004 invitaron a la Comisión a que presentara propuestas destinadas a evitar la utilización abusiva de los organismos sin ánimo de lucro para financiar el terrorismo. La declaración del Consejo de 13 de julio de 2005 sobre la reacción de la UE a los atentados de Londres invita al Consejo a "aprobar un código de conducta destinado a impedir el uso por parte de los terroristas de las asociaciones benéficas".

Habida cuenta de la potencial vulnerabilidad que presenta el sector sin ánimo de lucro con relación a la financiación del terrorismo y a otros desvíos con fines delictivos, la Comisión dirige una recomendación a los Estados miembros y propone un marco para un código de conducta destinado a las organizaciones sin ánimo de lucro que ejercen su actividad en la Unión Europea.

La Comisión consultó con los Estados miembros y las organizaciones sin ánimo de lucro durante la fase de elaboración de esta Recomendación y este marco, y realizó una consulta pública en Internet que duró ocho semanas.

## 2. APLICACIÓN A ESCALA EUROPEA

La Comisión debería *proseguir el diálogo con el sector sin ánimo de lucro* durante la fase de seguimiento de la recomendación y el marco para un código de conducta que figuran adjuntos a la presente Comunicación.

En particular, en la primera mitad de 2006, la Comisión creará un **grupo de contacto informal** y organizará una conferencia con representantes de este sector y autoridades competentes con el fin de explorar los medios para una aplicación más avanzada de los principios enunciados en la Recomendación y el marco para un código de conducta.

También deberán continuar los debates con las partes interesadas sobre la posibilidad de desarrollar la asociación entre las organizaciones sin ánimo de lucro y las autoridades públicas, con el fin de establecer un *equilibrio adecuado entre la regulación de origen legislativo y la autorregulación del sector sin ánimo de lucro*.

La Comisión Europea profundizará en su reflexión sobre la cuestión de si, *en determinadas circunstancias, la financiación comunitaria de las organizaciones sin ánimo de lucro* podría supeditarse al respeto de medidas de transparencia y responsabilidad financiera reforzadas.

Tres años después de su fecha de adopción, la Comisión *evaluará los resultados obtenidos gracias a la aplicación de la Recomendación y el marco para un código de conducta*.

---

<sup>16</sup> El Grupo de acción financiera, en su recomendación especial VIII; los Ministros de Hacienda del G8, la "Declaración de los Ministros de Hacienda" de Deauville de 17 de mayo de 2003; los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior del G8, en sus "Recommendations for Enhancing the Legal Framework to Prevent Terrorist Attacks", Washington, 11 de mayo de 2004.

<sup>17</sup> Véase la nota 4.

## ANEXO

### Recomendación a los Estados miembros y marco para un código de conducta destinado a las organizaciones sin ánimo de lucro con el fin de reforzar la transparencia y la responsabilidad financiera del sector sin ánimo de lucro para la prevención de la financiación del terrorismo y otros tipos de desvío con fines delictivos

#### 1. INTRODUCCIÓN

El sector sin ánimo de lucro realiza misiones esenciales de carácter humanitario y otras, indispensables para los ciudadanos en determinados ámbitos fundamentales. Constituyen una parte importante de nuestras sociedades democráticas, y realizan a menudo tareas cruciales que no pueden asumir otros tipos de organizaciones o autoridades públicas.

Ahora bien, existen pruebas que demuestran que en varias ocasiones, las organizaciones sin ánimo de lucro han sido utilizadas para financiar el terrorismo y para otros fines delictivos<sup>18</sup> y que, en algunos casos, se han aplicado medidas administrativas de congelación<sup>19</sup> con el fin de evitar este tipo de abusos. Los terroristas y las organizaciones terroristas pueden tener acceso a distintas fuentes de financiación. El dinero puede circular a través del sistema financiero, mediante transferencias electrónicas, mediante otros sistemas de entrega y mediante correos de efectivo, pero los fondos también pueden moverse y recaudarse al amparo de organizaciones sin ánimo de lucro. El GAFI declaró, en su Informe sobre tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo 2003-2004, lo siguiente: *"Los ejemplos de casos presentados durante el ejercicio de tipologías de este año demostraron que se puede hacer un uso ilegítimo de las NPO de diversas formas y con distintos propósitos dentro del marco del financiamiento de la actividad terrorista. En primer término, las NPO pueden ser utilizadas por terroristas y organizaciones terroristas para reunir fondos, como es el caso de las NPO más importantes cuyos fondos fueron congelados de acuerdo con la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1373 (Año 2001)... Los expertos han advertido la importancia de las colectas informales de dinero en efectivo en algunos grupos étnicos o comunidades religiosas y las dificultades que se encuentran al intentar hacer un seguimiento de esos fondos... Las NPO también pueden ser utilizadas por terroristas para mover fondos... Finalmente, las NPO también pueden utilizarse para dar apoyo logístico directo a terroristas o servir como fachada para sus operaciones."*<sup>20</sup>

La aplicación por parte de los organismos sin ánimo de lucro de normas de transparencia y responsabilidad financiera más estrictas o más sistemáticas contribuirá a proteger mejor a este sector contra los abusos con fines delictivos. La presente Comunicación tiene por objeto

---

<sup>18</sup> Expertos del GAFI analizaron casos de utilización abusiva de OSAL para financiar el terrorismo, por ejemplo en el *Informe sobre tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo 2003-2004*, disponible en la dirección <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/16/35396797pdf>; otros ejemplos figuran en los informes de investigación de la *Charity Comisión for England and Wales*, en la dirección <http://www.charitycommission.gov.uk/investigations/inquiryreports/inqreps.asp>.

<sup>19</sup> Las medidas de congelación se adoptaron en virtud del Reglamento (CE) n° 881/2002 de 27 de mayo de 2002 (DO L 139 de 29.5.2002, p. 9), modificado, o del Reglamento (CE) n° 2580/2001 de 27 de diciembre de 2001 (DO L 344 de 28.12.2001, p.70), modificado.

<sup>20</sup> Véanse las páginas 10 a 12 del *Informe sobre tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo 2003-2004*, disponible en la dirección <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/16/35396797pdf>.

encontrar un enfoque que reduzca este riesgo de utilización abusiva del sector sin ánimo de lucro, sin aumentar las dificultades que pesan sobre él. Los principios fundamentales que enuncia no deben interpretarse de manera restrictiva para la libertad de asociación. También deberá prestarse especial atención al cumplimiento de la normativa sobre protección de datos. Además, la aplicación de la Recomendación a los Estados miembros y el marco para un código de conducta no deberá perjudicar la eficacia de la ayuda de urgencia u otras acciones realizadas, en su caso, por las organizaciones sin ánimo de lucro. Conviene velar por que no se haga nada que pueda comprometer el trabajo, o perjudicar la reputación, de la gran mayoría de las organizaciones sin ánimo de lucro que operan legítimamente a nivel nacional, europeo o internacional.

Las organizaciones sin ánimo de lucro de la Unión Europea son muy heterogéneas por su tamaño y por su forma jurídica<sup>21</sup>. A efectos de la Recomendación a los Estados miembros y del marco para un código de conducta, estas organizaciones se consideran organizaciones, personas jurídicas y demás entidades jurídicas cuyo objeto principal es "participar [ ] en la recaudación o distribución de fondos para fines caritativos, religiosos<sup>22</sup>, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para otros tipos de obras benéficas"<sup>23</sup>. Habida cuenta de esta diversidad de formas, sería necesario evitar cualquier enfoque demasiado "generalizador"<sup>24</sup>. Además, la Recomendación y el marco para un código de conducta no deben en modo alguno suponer un obstáculo a las actividades transfronterizas legales de las organizaciones sin fines de lucro. El enfoque europeo tiene por tanto por objetivo establecer principios comunes en los que puedan basarse las medidas nacionales de desarrollo.

## **2. RECOMENDACIÓN A LOS ESTADOS MIEMBROS PARA ABORDAR LAS VULNERABILIDADES DEL SECTOR SIN FINES DE LUCRO CON RELACIÓN A LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y OTRAS FORMAS DE ABUSO CON FINES DELICTIVOS**

La siguiente Recomendación va dirigida a los Estados miembros con el fin de ayudarles a evaluar el alcance de los progresos realizados en la lucha contra el mal uso de las organizaciones sin fines de lucro para financiar el terrorismo, así como con otros fines delictivos, y establecer qué otras medidas podrían adoptarse a nivel nacional. Los Estados miembros deberán fomentar que las organizaciones sin fines de lucro sean más transparentes y responsables en su gestión diaria con objeto de reducir las posibilidades de abuso con fines delictivos. Los Estados miembros deberán procurar que su sector nacional sin fines de lucro se asocie plenamente a la aplicación de estos principios a escala nacional.

---

<sup>21</sup> La diversidad del sector ya se señaló en la Comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa, COM(1997) 241.

<sup>22</sup> Según la declaración n° 11 aneja al Tratado de Amsterdam, "La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales."

<sup>23</sup> Inspirado en la definición extraída del documento del Grupo de Acción Financiera sobre las mejores prácticas internacionales relativas a la lucha contra la utilización abusiva de los OSAL, Recomendación Especial VIII.

<sup>24</sup> Para evitar este enfoque, se propone registrar a los OSAL que deseen beneficiarse de un régimen fiscal particular, del acceso a las subvenciones públicas y del derecho a recaudar fondos del público; el marco para un código de conducta hace hincapié por su parte en la aplicación de normas contables y declaraciones simplificadas para los OSAL menores de un tamaño determinado.

## 2.1. Vigilancia del sector sin fines de lucro

- Los Estados miembros deberán garantizar la vigilancia de su sector sin fines de lucro. Esta misión de vigilancia podría confiarse a un solo organismo público, a autoridades existentes o a organismos de autorregulación.
- Las instancias encargadas de la vigilancia del sector sin fines de lucro, o de parte de éste, deberán garantizar una cooperación nacional eficaz. En el marco de esta misión, deberán:
  - utilizar sistemas, accesibles al público, de registro de todos los organismos sin ánimo de lucro (OSAL) que ejerzan actividades en su territorio y que deseen beneficiarse de un régimen fiscal preferencial, del derecho a recaudar fondos del público y del acceso a las subvenciones públicas. Estos sistemas de registro podrán gestionarse a nivel nacional, regional o municipal. Conviene velar, en particular, por que el registro de los OSAL respete plenamente el principio de la libertad de asociación. Este registro adoptaría por tanto la forma de un aviso de constitución y no de una solicitud de autorización previa a la constitución;
  - determinar los requisitos actuales para los OSAL, con el fin de evitar someter los OSAL a una doble obligación de registro y/o declaración;
  - determinar las categorías de OSAL que no están contempladas por la obligación de registro y reducir los riesgos que genera este vacío jurídico;
  - orientar a los OSAL en materia de transparencia financiera y con respecto a las vulnerabilidades del sector;
  - garantizar una coordinación entre las instancias competentes por lo que se refiere a las investigaciones referentes a las utilidades abusivas de los OSAL. Las investigaciones deberán ajustarse a los procedimientos penales existentes. Las instancias competentes deberán también tener los medios para apreciar el riesgo de utilización abusiva de cada OSAL;
  - fomentar el que las autoridades fiscales realicen revisiones de los OSAL que se beneficien de un régimen fiscal especial, teniendo en cuenta debidamente el tamaño y la actividad del organismo.

## 2.2. Fomentar el respeto del código de conducta

Con el fin de fomentar el respeto de este código, los Estados miembros deberán tener en cuenta los siguientes elementos:

- El registro y las normas de transparencia y responsabilidad financiera reforzadas *confieren un estatuto visible* a los OSAL y contribuyen al surgimiento y mantenimiento de la confianza del público y a garantizar la credibilidad de las actividades sin fines de lucro;
- a los todos OSAL que cumplan la obligación de registro y las normas de transparencia y responsabilidad financiera se les podrá proponer *un estatuto fiscal preferencial, subvenciones públicas y el derecho a recaudar fondos del público*. Con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes, deberá elaborarse un modelo de certificación tal como el descrito *infra*;

- Podría resultar adecuado, en el futuro, prever que los principios de transparencia y responsabilidad financiera propuestos en el marco para un código de conducta figuren *en etiquetas existentes o pendientes de elaborar*. Tales sistemas, que podrían ser gestionados por entidades públicas o privadas, tendrían por objeto examinar el respeto por los OSAL de las normas en materia de transparencia y responsabilidad financiera;
- Deberá fomentarse que *las entidades de supervisión privadas* o *las organizaciones coordinadoras de las entidades sin fines de lucro* creen sellos u otros instrumentos similares para los OSAL que respeten los principios enunciados en el marco para un código de conducta.

### 2.3. Sensibilización y vulnerabilidades de los OSAL frente a la financiación del terrorismo y otros fines delictivos

La inteligencia obtenida sigue indicando<sup>25</sup> que la utilización abusiva del sector sin fines de lucro sigue constituyendo uno de los medios utilizados por los terroristas para recaudar fondos con el fin de financiar sus actividades. Es por tanto esencial que los Estados miembros y los OSAL estén bien informados de la manera en que estos organismos pueden utilizarse para la financiación del terrorismo y otros fines delictivos.

- Deberá fomentarse que los OSAL **evalúen sus buenas prácticas actuales** para prevenir aún más el que puedan ser mal utilizados con fines de financiación del terrorismo y otros fines delictivos.
- Con la participación de los principales actores del sector sin fines de lucro, los Estados miembros deberían establecer **programas de sensibilización dirigidos a los OSAL**, sobre los riesgos de abuso y/o las vulnerabilidades del sector a este respecto.
- **Deberá orientarse al sector privado** (instituciones financieras, contables, auditores y abogados que cuenten con OSAL entre sus clientes) con el fin de facilitar la detección de actividades y/o transacciones sospechosas, y en particular de técnicas conocidas utilizadas por los terroristas para infiltrarse en los OSAL.

### 2.4. Investigaciones sobre la utilización abusiva de OSAL

Las investigaciones deberán ser proporcionadas a la importancia del riesgo detectado, y deberán ajustarse a los procedimientos penales existentes.

- La cooperación y/o el intercambio de información *a nivel nacional* deberán ser supervisados y coordinados, en la medida de lo posible, por uno de los servicios competentes en materia de vigilancia de los OSAL, y en ello deberán participar las autoridades fiscales, la unidad de información financiera y los servicios policiales. Para facilitar el intercambio de información a nivel nacional, sería necesario designar a una persona en cada una de estas entidades, que constituiría el punto de contacto a efectos de intercambio de información sobre cuestiones vinculadas al mal uso de los OSAL para financiar el terrorismo. Es necesario crear circuitos de información específicos entre estas entidades con el fin de garantizar la rapidez y la eficacia de los intercambios.

---

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, el documento de Europol titulado "*Overview of the fight against financing of terrorism in the European Union*", difusión restringida, 1 de junio de 2005.

- La cooperación y/o el intercambio de información *a nivel internacional y/o de la UE* deberán basarse en una red compuesta por puntos de contacto en los servicios policiales con experiencia en financiación del terrorismo y buen conocimiento del sector sin fines de lucro. La Comisión promoverá la utilización de las redes de cooperación y/o de intercambio de información existentes en la UE, entre los servicios policiales y, en su caso, otras instancias competentes para investigar sobre la posible utilización abusiva de OSAL. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) podría desempeñar un papel específico en esta cooperación y este intercambio de información. El papel de la *CEPOL (Escuela Europea de Policía)* podría ser esencial para la formación de los altos responsables de los servicios de policía con el fin de mejorar sus conocimientos de las vulnerabilidades del sector y las tipologías de utilizaciones abusivas, y promover la cooperación y el intercambio de información.

### 3. PISTAS DE REFLEXIÓN PARA EL SECTOR SIN FINES DE LUCRO - MARCO PARA UN CÓDIGO DE CONDUCTA DESTINADO A LOS ORGANISMOS SIN ÁNIMO DE LUCRO, DIRIGIDO A PROMOVER LAS MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD FINANCIERA

La aplicación de niveles más elevados de transparencia y responsabilidad financiera en el sector sin ánimo de lucro permitiría reducir las posibilidades de desvío con fines delictivos. Una parte importante de los organismos sin ánimo de lucro (OSAL) ya respeta la mayoría de las exigencias previstas en el presente documento, y muchos de ellos también han establecido su propio código de conducta. Al seguir estas normas, los OSAL ponen de manifiesto su responsabilidad respecto a la generosidad pública y se aseguran contra el abuso con fines delictivos. El objetivo principal de las exigencias previstas en el presente marco para un código de conducta consiste pues en definir normas mínimas comunes generales en materia de transparencia, destinadas a los OSAL de la Unión Europea, y en fomentar la continuación de los debates en este ámbito.

- Los OSAL deberán perseguir la *misión* que se les ha asignado y utilizar sus recursos para el cumplimiento de esta misión.
- La responsabilidad del cumplimiento de la normativa corresponderá *a la más alta instancia dirigente* del OSAL.
- Todos los OSAL deberán elaborar un *documento que contenga datos de identificación* sobre la organización. Este documento deberá estar actualizado y disponible en la sede del OSAL. Los OSAL deberán enviar estos datos de identificación a la instancia encargada del registro. Esta instancia deberá ser informada de todas las modificaciones de las principales características del OSAL y de su liquidación (y recibir, en este caso, una declaración sobre el método de distribución de los activos netos del OSAL).

Esta información deberá identificar claramente al OSAL. Además de su denominación oficial, conviene indicar en su caso el acrónimo comúnmente utilizado para designarlo o cualquier otro nombre informal, su razón social y su número de registro (si procede). También deberá mencionarse la dirección del domicilio social, los números de teléfono y fax y la dirección del sitio web del OSAL, y las últimas direcciones y cambios de dirección. También deberán proporcionarse los datos de las sucursales del OSAL, así como una declaración de los objetivos generales, políticas y prioridades (misión) de la organización, y deberá incluirse una descripción de su estructura organizativa y de toma de decisiones que refleje su importancia e

indique los sistemas de control financiero interno. Este documento deberá indicar el nombre de los directores o miembros del comité ejecutivo u otros responsables del OSAL, así como sus responsabilidades. En su caso, conviene también identificar al beneficiario efectivo del OSAL.

La lista de los números de las cuentas bancarias abiertas a nombre del OSAL y todos los datos de carácter personal deberán conservarse de manera confidencial en el registro y en la sede del OSAL.

- Los OSAL deberán seguir *prácticas contables correctas* y establecer *estados financieros anuales* de ingresos y gastos. Deberán elaborar anualmente un *informe* que contenga una descripción y un presupuesto de las actividades, los proyectos realizados durante el ejercicio financiero anterior, así como una declaración sobre la manera en que estos proyectos han impulsado la consecución de los objetivos generales del OSAL. Con el fin de evitar sobrecargar a los OSAL menores de un tamaño determinado<sup>26</sup> con requisitos administrativos excesivos, deberán aplicarse a los mismos *normas contables y de declaración simplificadas*. Los informes y estados financieros deberán estar disponibles en la sede del OSAL y poder consultarse a petición de las autoridades públicas encargadas de la supervisión.
- Los informes y Estados financieros anuales, las actas de las reuniones de los órganos de toma de decisiones y los expedientes sobre las pistas de auditoría<sup>27</sup> deberán *conservarse durante al menos cinco años* en el domicilio social de los OSAL.
- Por lo que se refiere a los flujos financieros, los OSAL deberán recurrir a los *circuitos formales* para el conjunto de las transacciones, siempre que exista una posibilidad razonable de utilizar el sistema financiero oficial. En la medida de lo posible, todas las cantidades recibidas deberán depositarse en cuentas bancarias y las salidas de fondos deberán realizarse a partir de estas cuentas bancarias.
- Todos los OSAL deberán respetar el principio "*conozca a sus beneficiarios y a los OSAL asociados al suyo*", que significa que los OSAL deberán esforzarse por comprobar la identidad, las referencias y la buena fe de sus beneficiarios y de los OSAL asociados. Se podría, por ejemplo, prever, antes del pago, que el OSAL se asegure de la capacidad del beneficiario potencial para realizar el objetivo benéfico perseguido por la subvención, y también proteger los fondos contra todo desvío con fines no benéficos. En la medida de lo posible, los OSAL deberán prever que las condiciones generales de la subvención sean objeto de un acuerdo escrito, y establecer un control permanente.
- Los OSAL deberán establecer *pistas de auditoría* completas y exactas *relativas a los fondos* transferidos fuera de su zona de competencia y/o país, y acerca de los fondos transferidos a las personas que presten servicios en nombre del OSAL contratante. Se podría, en particular, prever la obligación de guardar un rastro adecuado de todas las transacciones financieras destinadas a intermediarios directos, ya sean organizaciones o personas.

---

<sup>26</sup> Los Estados miembros podrán definir otros criterios (por ejemplo, el ámbito de actividad) para los OSAL sujetos a normas contables y de declaración simplificadas.

<sup>27</sup> Véase la descripción que figura en el punto relativo a las exigencias que deben respetarse en materia de *pistas de auditoría relativas a los fondos*.