

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.4.2004
COM(2004) 262 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**RELATIVA A LA PREVENCIÓN Y LA LUCHA CONTRA LA DELICUENCIA
ORGANIZADA EN EL SECTOR FINANCIERO**

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
1. ANÁLISIS DEL PROBLEMA.....	4
2. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y FUTURA POSIBLE ACCIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA FINANCIERA ORGANIZADA	6
2.1. Blanqueo de capitales.....	6
2.2. Legislación comunitaria existente contra el blanqueo de capitales - Primera y Segunda Directiva sobre el blanqueo de capitales	6
2.3. La tercera Directiva sobre el blanqueo de capitales y otras posibles acciones políticas	8
2.4. Otras medidas contra el blanqueo de capitales y posibles medidas políticas futuras	10
2.5. Unidades de información financiera	13
2.6. Fraude (excepto contra los intereses financieros de las Comunidades).....	15
2.7. Protección de los intereses financieros de la Comunidad	16
2.8. Protección del EURO.....	18
3. HERRAMIENTAS HORIZONTALES PARA CONSOLIDAR LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA FINANCIERA ORGANIZADA	19
3.1. Transparencia de determinadas personas jurídicas	19
3.2. Cooperación entre los sectores privado y público.....	21
3.3. Investigación financiera	21
3.4. Estadísticas y evaluación comparativa.....	22
3.5. Blindaje contra el delito	23
3.6. Evaluación y supervisión políticas.....	23
3.7. Programas de formación, talleres y estudios.....	23
4. POLÍTICAS PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA PREVENIR Y LUCHAR CONTRA LA DELINCUENCIA FINANCIERA ORGANIZADA	24
4.1. Medidas de financiación para luchar contra la delincuencia financiera organizada..	24
4.2. Potenciación de la acción exterior en la lucha contra la delincuencia financiera organizada	24
5. CONCLUSIÓN	25

RESUMEN

- Los objetivos de esta comunicación son proporcionar una descripción de la acción adoptada para prevenir y combatir la delincuencia organizada en el sector financiero ("delincuencia financiera organizada") y discutir la acción política capaz de consolidar la lucha contra este tipo de delito. A efectos de esta Comunicación, por delincuencia financiera organizada se entiende las actividades de grupos de delincuentes organizados que abusan de los sistemas financieros o de pago para obtener unas ganancias, definición lo suficientemente amplia como para abarcar ciertos escándalos recientes en el sector empresarial.
- La importancia de la lucha contra la delincuencia financiera organizada va más allá del propio delito específico puesto que, si es acertada, ataca los cimientos mismos de las redes de delincuencia organizada, a saber obtener beneficios máximos por medios ilícitos. Privar a estas organizaciones de la capacidad de blanquear el dinero o financiar actividades delictivas incide perceptiblemente en su motivación y capacidad de funcionar.
- Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, es cada vez más evidente que las redes terroristas emplean métodos delictivos para adquirir, mover y blanquear capitales. Por consiguiente, esta Comunicación sirve también para la lucha contra la financiación terrorista. Los problemas específicos a la financiación terrorista se desarrollan más ampliamente en la Comunicación de la Comisión sobre el terrorismo y otras formas graves de delincuencia¹.
- Las investigaciones sobre la delincuencia financiera organizada requieren generalmente un planteamiento multidisciplinar, que incluye contabilidad, auditoría, peritajes legales, fiscales y bancarios. La cooperación entre los sectores privado y público basada en el objetivo común de reducir el daño de la delincuencia financiera organizada puede facilitar el acceso a la experiencia pertinente y promover la confianza mutua en la capacidad de cada uno y la voluntad de investigar y de reducir la incidencia de tales delitos.
- Las fuerzas de seguridad del Estado deben ser animadas a que como una cuestión de rutina realicen **investigaciones financieras** que no se limiten al delito específico sino que se amplíen a las redes delictivas adyacentes incluyendo la identificación de los ingresos precedentes del delito, el acopio de datos relativos al comportamiento de sospechosos de conformidad con disposiciones de protección de datos, e intenten identificar a los beneficiarios finales de la delincuencia financiera organizada. Todo esto también ayudará a poner en marcha un enfoque de investigación basado en la **organización de la información**.
- Las complejas manipulaciones de blanqueo de capitales que se aprovechan de la facilidad de constituir entidades legales, el uso de testaferros y el empleo de una gama de dispositivos para ocultar la identidad del verdadero usufructuario facilitan la tarea de la delincuencia financiera organizada. El problema de la transparencia,

¹ 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 (adoptada por la Comisión el 29.03.2004 – COM(2004)221).

incluido el uso de paraísos fiscales y estructuras ad hoc, como se ha visto recientemente con el escándalo Parmalat, debe por lo tanto abordarse como un aspecto importante de la lucha contra la delincuencia financiera organizada.

- Medir la delincuencia financiera, evaluar la eficacia de la política, analizar tendencias y posibles amenazas requiere implementar **instrumentos estadísticos coherentes** capaces de elaborar estadísticas fiables y comparables sobre este tipo de delincuencia. Además, hay que potenciar los sistemas que permiten el **seguimiento del proceso de aplicación de ley y de otros datos** proporcionados a las unidades de información financiera de conformidad con la normativa sobre el blanqueo de capitales para ayudar supervisar su impacto.
- El beneficio es el principal objetivo de la delincuencia organizada. Como consecuencia suprimir los productos e instrumentos del delito es probablemente la manera más efectiva de abordar la delincuencia organizada. Hay una evidente necesidad de sistemas efectivos de embargo y decomiso de los bienes. En este contexto hay que reflexionar más sobre el uso debidamente de autorizado de **organismos de recuperación de activos** en caso necesario, siguiendo el ejemplo de algunos Estados miembros, con capacidad de aplicar soluciones de derecho civil para la recuperación.
- La Comisión aunque reconoce la existencia de amplias medidas contra el blanqueo de capitales, considera que el análisis de la delincuencia financiera organizada es crucial para identificar las mejores prácticas y la necesidad de iniciativas legislativas u otras en este ámbito. Por lo tanto en 2005 debe hacerse una evaluación completa de la política y de las medidas sobre la delincuencia financiera organizada en la UE.

1. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

Esta Comunicación aborda el problema de la delincuencia organizada en el sector financiero. El foco se centra por lo tanto en la delincuencia no violenta que implica el abuso de sistemas financieros o de pago y que supone generalmente un beneficio financiero ilícito. A efectos de esta Comunicación, la delincuencia organizada en el sector financiero ("delincuencia financiera organizada") abarca una variedad de actividades ilegales, incluido el blanqueo de capitales, el fraude financiero y la falsificación del euro cometidos por organizaciones delictivas. Estas últimas están definidas en la Acción Conjunta de 21 de diciembre de 1998².

Centrada en las medidas adoptadas desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999, que reforzó el compromiso de la lucha contra la delincuencia organizada en el ámbito de la UE, el propósito de esta Comunicación es doble:

² El Artículo 1 de la Acción Común establece: "a efecto de la presente Acción Común, se entenderá por "organización delictiva" una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo, y que actúe de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años como mínimo o con una pena aún más severa con independencia de que esos delitos constituyan un fin en sí mismos o un medio de obtener beneficios patrimoniales y, en su caso, de influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública".

- primero, ofrecer una descripción de la acción adoptada hasta ahora, cuyo objeto específico sea la delincuencia financiera organizada o contribuya a la lucha global contra esta forma de delito, y
- segundo, sobre la base de esta descripción, identificar aquellas áreas que requieran nuevas iniciativas para consolidar la lucha contra este tipo de delincuencia.

El delito financiero se considera a menudo erróneamente como crimen "sin víctimas". Mientras que la delincuencia financiera organizada puede no afectar siempre directamente a individuos (aunque existen muchos ejemplos de individuos perjudicados directamente), la realidad es que la amplitud de su impacto social es considerable en términos de pérdida de ingresos, menoscabo de reputación y degradación de valores públicos. Un alto nivel de tales delitos puede desalentar la creación de nuevas empresas, disuadir a posibles inversores y distorsionar la competencia.

En este contexto, la lucha contra la delincuencia financiera organizada adquiere su importancia no sólo por el acto delictivo en sí. Cuando tal acto proporciona la base para cometer otros delitos, posiblemente más graves, su investigación financiera se convierte en un elemento central de la estrategia de la Unión Europea contra la delincuencia organizada, porque ésta no puede sobrevivir sin el acceso al dinero o a otros activos financieros. Combatir el delito en sí repercute en las actividades de organizaciones delictivas, atacar su objetivo base, el beneficio, puede ser igual, o más, efectivo para eliminarlas.

En este contexto, las siguientes consideraciones merecen una atención especial:

- Hasta ahora en la UE no ha habido ningún intento de definir de manera precisa el concepto "delito financiero", que se compone de un número significativo de tipos específicos o sub categorías de delitos. Si se quiere atacar eficazmente la delincuencia financiera organizada en el ámbito de la UE e internacional, es muy importante trabajar hacia una definición común en este campo. Esto podrá conducir a un planteamiento político convergente y a un acuerdo de cómo prevenir y luchar mejor contra la delincuencia financiera organizada.
- El Derecho civil, las normas administrativas, los procedimientos y las penas deben convertirse en componentes integrales de una estrategia efectiva de prevención e investigación del delito, como complemento a las disposiciones de Derecho penal, en especial cuando el procesamiento efectivo de delitos penales o civiles se imposible o está obstaculizado por la ineficacia de los medios de cooperación judicial. La total y efectiva cooperación administrativa y el intercambio de información entre las autoridades reglamentarias y supervisoras pertinentes pueden desempeñar un papel importante en la prevención y lucha del delito financiero. **Para que la lucha contra la delincuencia financiera organizada sea eficaz, hay que elaborar a escala de la UE políticas completas que engloben el Derecho penal sustantivo y las disposiciones del Derecho civil y el diálogo regulador en un enfoque integrado hacia la prevención del delito y la ejecución de la ley.**

2. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y FUTURA POSIBLE ACCIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA FINANCIERA ORGANIZADA

2.1. Blanqueo de capitales

La lucha contra el blanqueo de capitales es una importante prioridad política de la Unión Europea desde hace varios años, basada en la necesidad de proteger el sistema financiero contra la degradación y la corrupción, y de fomentar el esfuerzo para combatir la delincuencia organizada en el sector financiero. El Consejo Europeo declaró en las conclusiones de la cumbre de Tampere que el blanqueo de capitales está en el centro mismo de la delincuencia organizada y debe erradicarse allí donde se produzca y que se deben dar pasos concretos para proceder al seguimiento, embargo preventivo, incautación y decomiso de los beneficios del delito³.

Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU., se han ampliado las defensas contra el blanqueo de capitales para cubrir una gama amplia de delitos graves, incluida la financiación terrorista⁴.

El dinero procedente de actividades delictivas, además de ser una amenaza para la estabilidad social y política, también pone en peligro la reputación y estabilidad de las instituciones financieras y del sistema bancario y financiero en general. Por esta razón la Comisión ha adoptado medidas firmes para proteger el sistema financiero contra su uso torticero por los blanqueadores de capitales. La Comisión está decidida a continuar este trabajo y a desarrollar la legislación contra el blanqueo de capitales en el contexto de un sistema financiero internacional cada vez más sofisticado. Para que estas iniciativas comunitarias sean tan eficaces como viables es importante completarlas con medidas adoptadas en el marco de la cooperación entre los Estados miembros.

2.2. Legislación comunitaria existente contra el blanqueo de capitales - Primera y Segunda Directiva sobre el blanqueo de capitales

La necesidad de proteger el sistema financiero contra el uso torticero y el temor de que la aplicación de medidas radicalmente diversas en este campo pudiera perjudicar el correcto funcionamiento del mercado interior proporcionó a la Comisión Europea la base jurídica conforme al Tratado para proponer legislación comunitaria. Se han adoptado dos Directivas comunitarias en este campo, en 1991 y 2001 respectivamente.

La Directiva de 1991 sobre el blanqueo de capitales⁵ es el instrumento clave en la lucha contra este delito. Dio fuerza legal en el Derecho europeo a aquéllas de las 40

³ Conclusión 51 del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 Octubre 1999

⁴ En una declaración conjunta del Consejo y de la Comisión que modifica el acta de la 2386 reunión del Consejo de Asuntos Generales de 19 de noviembre de 2001, se declaró que los delitos conectados con la financiación del terrorismo constituyen un delito grave a los efectos de la Directiva 91/308/CEE.

⁵ Directiva del Consejo 91/308/CEE de 10 de junio de 1991 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. La Directiva establece un marco para que las entidades de crédito e instituciones financieras se enfrenten al blanqueo de capitales. La primera Directiva se basó en la Cuarenta Recomendación adoptada por el Grupo de Acción Financiera Internacional. La Directiva también creó el Comité de Contacto (bajo los auspicios de la Comisión) para facilitar la aplicación coordinada de la Directiva y la consulta entre los Estados miembros.

Recomendaciones del GAFI⁶ que tratan específicamente del sector financiero. Las 40 Recomendaciones del GAFI están consideradas como la normativa mundial *de facto* en la lucha contra el blanqueo de capitales. En un importante punto, sin embargo, la Directiva supera al GAFI. Mientras que para las 40 Recomendaciones originales la información sobre el blanqueo de capitales era una opción, para la Directiva es una obligación. Esencialmente, la Directiva requiere que las instituciones financieras identifiquen y conozcan a sus clientes, guarden los documentos apropiados, y establezcan programas de formación contra el blanqueo de capitales. De conformidad con la Directiva el secreto bancario debe levantarse en caso necesario y hay que informar de cualquier sospecha de blanqueo de capitales.

La Directiva también impone a las entidades sujetas a la obligación de informar que adopten un **planteamiento basado en el riesgo** y que examinen con suma atención toda transacción que, por su naturaleza, consideren que pueda estar relacionada con el blanqueo de capitales. Se anima a estas entidades a que detecten las áreas vulnerables entre sus operaciones, dentro del marco de sus obligaciones legales y a que den prioridad en consecuencia a sus esfuerzos contra el blanqueo de capitales.

La **Directiva sobre el blanqueo de capitales de 2001**⁷, que los Estados miembros debían haber transpuesto al derecho nacional hasta el 15 de junio de 2003⁸, amplía la gama de delitos graves y extiende las obligaciones de lucha contra el blanqueo de capitales a un espectro más amplio de profesiones y actividades que las de la primera Directiva. **Además del sector financiero, incluye a auditores, contables exteriores, notarios y abogados, casinos y agentes inmobiliarios.** Los profesionales del derecho están incluidos sólo por lo que se refiere a ciertas líneas de asuntos de alto riesgo (financieros, propiedad y mercantil). La Comisión es consciente de que la aplicación de las defensas contra el blanqueo de capitales ha generado hasta cierto punto un paso de los métodos tradicionales a nuevas formas, incluido el uso de pago al contado. Dado su carácter anónimo, esta forma de blanqueo de capitales ha adquirido mayor importancia. Por tanto la Directiva también incluye los **pagos al contado de gran envergadura** y los Estados miembros deben ampliar las obligaciones fijadas en ella a ciertas **personas que comercian con artículos de valor elevado**, siempre que el pago se haga en efectivo y por un mínimo de 15 000 euros. **Se está estudiando actualmente si deben modificarse las Directivas existentes para proporcionar defensas más extensas contra el blanqueo de capitales por lo que se refiere al uso de pagos en efectivo de gran envergadura.**

⁶ El GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales), es un organismo intergubernamental establecido por el G-7 en su Cumbre de 1989, es el primer organismo internacional dedicado a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación terrorista. El grupo de trabajo es un "órgano decisorio" que trabaja para generar la voluntad política necesaria para lograr reformas legislativas y reguladoras nacionales en estas áreas. Año tras año el GAFI ha logrado éxitos prácticos reales y ha adquirido una considerable reputación internacional. La Comisión es un miembro de pleno derecho del GAFI junto a todos los Estados miembros. Para más información véase: <http://www.fatf-gafi.org>.

⁷ Directiva 97/200/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de diciembre de 2001 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales.

⁸ A finales de enero de 2004 sólo nueve Estados miembros habían transpuesto la segunda Directiva sobre el blanqueo de capitales a su Derecho nacional. Estos Estados miembros son Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Irlanda, el Reino Unido, España, Bélgica, Austria y Finlandia.

Los aspectos de **información adecuada** y distribución de datos relacionados con el blanqueo de capitales entre los sectores públicos y privados está también recogidos en la Directiva, que establece que los Estados miembros velarán por que las entidades, instituciones y personas sujetas a lo dispuesto en la presente Directiva tengan acceso a información actualizada sobre las prácticas de los autores del blanqueo de capitales y sobre los indicios que permitan detectar las transacciones sospechosas. **La Comisión analizará si hay que tomar otras medidas en este campo. El sector privado mantendrá la vigilancia y el compromiso si ve que los costes impuestos están generando resultados dignos de interés.**

2.3. La tercera Directiva sobre el blanqueo de capitales y otras posibles acciones políticas

La mayor parte de los Estados miembros y la Comisión Europea consideraron que era necesario aguardar los resultados de las negociaciones sobre la revisión de las 40 Recomendaciones del GAFI antes de llevar a cabo nuevas medidas legislativas en este campo. Las recomendaciones revisadas se adoptaron en la reunión plenaria GAFI en junio de 2003⁹.

La Directiva 2001 anticipa una tercera directiva que cubrirá el concepto de delitos subyacentes. **La Comisión ha anunciado ya su intención de presentar una propuesta de la tercera directiva antes de junio de 2004. En este punto la Comisión es partidaria de la concordancia completa con la definición de delitos graves de la Acción Común 98/699/ JHA¹⁰. Además, los Estados miembros se han comprometido a implementar las 40 Recomendaciones del GAFI revisadas. La propuesta de una tercera directiva debe precisar los cambios que deben hacerse a la Directiva actual para asegurarse de que el nivel de la UE, especialmente en el campo de la diligencia debida al cliente, nunca caiga por debajo del nivel internacional establecido por el GAFI que, teniendo en cuenta el reciente escándalo Parmalat, debe seguir siendo considerado como instrumento importante en la lucha contra el blanqueo de capitales.**

La Comisión está considerando si la prohibición del blanqueo de capitales de la segunda Directiva debe ampliarse específicamente para cubrir también la financiación del terrorismo. Esto significará ampliar la información de blanqueo de capitales y otras obligaciones conforme a la Directiva para cubrir toda transacción que pueda tener indicios de financiación terrorista. La actual definición de blanqueo de capitales no trata adecuadamente el caso de que el dinero o la propiedad legítimos estén previstos o sean desviados para financiar fines terroristas.

La Comisión también está considerando introducir en la propuesta de directiva el principio general de que los empleados de las instituciones de crédito y

⁹ Las nuevas 40 recomendaciones GAFI se encuentran en www.fatf-gafi.org. La más reciente revisión de las cuarenta recomendaciones GAFI refuerza considerablemente el principio de "conozca a su cliente", amplía la cobertura penal del blanqueo de capitales y fomenta la cooperación internacional reforzada en la lucha contra el blanqueo de capitales. Además las 40 recomendaciones revisado extienden considerablemente la lista de las personas y de las instituciones que tienen que participar activamente en la lucha contra el blanqueo de capitales.

¹⁰ Delitos que lleven aparejada una pena de privación de libertad de un máximo de más de un año o, en lo referente los Estados en cuyo sistema jurídico existe un umbral mínimo para los delitos, los delitos que lleven aparejada una pena máxima de privación de libertad de un mínimo de más de seis meses. Ahora sustituida por la Decisión marco del Consejo 2001/500/ JHA.

financieras que hagan notificaciones de transacciones sospechosas (NTS) reciban la protección apropiada. A la Comisión le preocupa que las amenazas a empleados de instituciones financieras puedan tener un efecto contraproducente en la lucha contra el blanqueo de capitales.

El GAFI adoptó el 14 de febrero de 2003 notas interpretativas sobre dos de las ocho Recomendaciones Especiales¹¹ relativas a la financiación del terrorismo (Recomendación Especial VI sobre los "sistemas alternativos de envíos de fondos" y Recomendación Especial VII sobre las "transferencias por cable"), ambas relativas a cuestiones de pago¹². La Comisión prevé el establecimiento de una zona única para toda clase de pagos y se inclina por integrar estos requisitos en el Derecho comunitario¹³. Los operadores en el sector de pagos piden que la UE armonice completamente las normas en estos aspectos para asegurar el marco competitivo (las mismas condiciones para prestadores de servicios de pagos, acceso, coste del cumplimiento) y por razones de eficacia (requisitos de información idénticos para el ordenante que permitan sistemas internos de procesamiento directo).

La Comisión continuará analizando en 2004 la distribución de datos sobre blanqueo de capitales (reacción) entre los sectores público y privado y el riesgo del uso de importantes pagos en efectivo. En cuanto al intercambio de información, se supervisarán los esfuerzos de los sectores público y privado para establecer si son necesarias nuevas medidas de la Comunidad en este campo.

La Comisión propondrá procedimientos mejorados para identificar los titulares y beneficiarios de cuentas bancarias. Aunque Protocolo 2001 al Convenio relativo a asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea¹⁴ (todavía no ratificado) contiene disposiciones relativas a solicitudes de información sobre cuentas bancarias, transacciones bancarias y la supervisión de operaciones bancarias, no está claro que siempre se pueda disponer fácilmente de la información necesaria. Hay que obligar a los bancos a que respondan rápidamente a las solicitudes de información de las autoridades competentes.

A parte de las dos Directivas sobre blanqueo de capitales mencionadas en el punto 2.2, la Comisión presentó el 2 de julio de 2002 una propuesta de Reglamento del Consejo y del Parlamento relativo a la prevención del blanqueo de capitales mediante la cooperación aduanera (DO C 227, 24.9.2002, p 575). Las Directivas sobre el blanqueo de capitales rigen, inter alia, el control de los recursos financieros vía las

¹¹ Las ocho recomendaciones especiales, que fueron acordadas y adoptadas por el GAFI en octubre de 2003, constituyen la nueva norma internacional para combatir la financiación terrorista. La aplicación de estas recomendaciones especiales debe impedir que los terroristas y sus partidarios accedan al sistema financiero internacional.

¹² El objetivo de RE VI es aumentar la transparencia de los flujos de pago asegurando que los órganos jurisdiccionales impongan medidas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo bajo cualquier tipo de sistema de transferencia de dinero/valores, particularmente aquéllos que operan tradicionalmente fuera del sector financiero convencional. La RE VII tiene como objetivo impedir que los terroristas y otros delincuentes tengan el acceso a transferencias por cable para mover sus fondos y detectar tal uso ilegal cuando se produzca. Específicamente, aspira a asegurarse de que la información básica sobre el ordenante de transferencias por cable esté inmediatamente disponible.

¹³ Véase en este contexto la Comunicación de la Comisión relativa a un nuevo marco jurídico para los pagos en el mercado interior COM(2003) 718 final. Disponible en la página de la Comisión

http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/framework/index_en.htm

¹⁴ 326/01 de 21.11.2001

instituciones financieras. Sin embargo existe el riesgo de que este mecanismo de control resulte desvirtuado por grandes movimientos de dinero en efectivo que no están sometidos a controles de forma uniforme en la Comunidad. La propuesta prevé un enfoque uniforme de control de dinero en efectivo basado en un sistema de declaración para las cantidades superiores a 15.000 €. La medida propuesta contribuirá junto con las directivas sobre blanqueo de capitales a luchar contra este tipo de delito.

La Comisión también continuará supervisando y evaluando la vulnerabilidad de Internet y del desarrollo de tecnologías de las comunicaciones susceptibles de ser explotadas por blanqueadores de capitales. La utilización creciente de Internet como vehículo para transacciones financieras de todo tipo ha hecho surgir la inquietud de que ciertas transferencias puedan eludir los controles y mecanismos de vigilancia implementados por las normas contra el blanqueo de capitales de la UE.

2.4. Otras medidas contra el blanqueo de capitales y posibles medidas políticas futuras

La Acción Común de 3 de diciembre de 1998 relativa al blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito ¹⁵ complementa las Directivas sobre el blanqueo de capitales abordando la necesidad de una cooperación más efectiva entre los Estados miembros en este campo. La Decisión marco ¹⁶ relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito reemplaza parcialmente la Acción Común anteriormente mencionada. Se pretende garantizar que los Estados miembros den los pasos necesarios para no presentar o mantener reservas por lo que se refiere a varios artículos específicos del Convenio de Estrasburgo 1990 ¹⁷ que obliga a los Estados miembros a establecer medidas de incautación y a tipificar el blanqueo de los beneficios de delitos graves. La Decisión marco también obliga a los Estados miembros a garantizar que su legislación nacional permita confiscar la propiedad cuyo valor corresponda a los productos del delito.

Un Acto del Consejo de 30 de noviembre de 2000 ¹⁸ extiende la competencia de Europol al ámbito general del blanqueo de capitales, independientemente del tipo de delito del que procedan los beneficios del blanqueo. Hasta ahora sólo seis Estados miembros ¹⁹ han ratificado el protocolo y los demás **Estados miembros deben ser exhortados a ratificarlo a la mayor brevedad.**

El protocolo al Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal establecido por el Acto del Consejo de 16 de octubre de 2001 ²⁰ establece que las autoridades del Estado miembro proporcionen detalles de cuentas bancarias, y transacciones de

¹⁵ Acción Común 98/699 JAI de 9.12.1998

¹⁶ 2001/500/ JAI DO L 182 de 5/7/2001 La Comisión presentará un informe de implementación sobre esta Decisión marco antes de finales de 2003 para que el Consejo pueda evaluar hasta qué punto se han tomado las medidas necesarias para darla cumplimiento.

¹⁷ Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito, Consejo de Europa, noviembre de 1990

¹⁸ Acto del Consejo de 30 de noviembre de 2000 DO2000/C358/01

¹⁹ Hasta febrero de 2004 habían ratificado el protocolo Alemania, España, Francia, Grecia, Portugal y Suecia

²⁰ 2001/C 326/01 de 2.11.2001

personas identificadas. Los Estados miembros no pueden alegar normas de secreto bancario como razón para negarse a cooperar en este contexto. **El protocolo constituye un instrumento potencialmente importante en la lucha contra la delincuencia financiera organizada. Sin embargo, no se ha ratificado todavía y los Estados miembros deben esforzarse para que entre en vigor rápidamente²¹.**

El proyecto de Decisión marco sobre el decomiso de los instrumentos y productos del delito²², obtuvo el acuerdo político en el Consejo de Justicia e Interior de 19 de diciembre de 2002. La propuesta aspira a asegurar normas efectivas que regulen la incautación de los productos del delito que incluye, en relación con la carga de la prueba, la fuente de los activos que posea una persona condenada por delito relacionado con la delincuencia organizada. La Decisión marco relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas²³ establece las normas para el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones de embargo preventivo dictadas por las autoridades judiciales de un Estado miembro en el marco de los procedimientos penales. Un proyecto de Decisión marco establece un planteamiento similar con respecto a la ejecución de resoluciones de decomiso en la Unión Europea²⁴.

Posibles futuras acciones políticas:

- **Seguimiento de indicios:** Se alienta a los Estados miembros a que desarrollen **sistemas coherentes capaces de permitir el control de los datos proporcionados por las entidades obligadas a informar sobre el lavado de capitales para demostrar el cumplimiento de la ley u otro seguimiento dado a las notificaciones de transacciones sospechosas (“NTS”)**. Esto permitirá obtener datos específicos y fiables a escala nacional en términos de número de procesos y de condenas por blanqueo de capitales o delitos subyacentes, incautaciones de activos, investigaciones emprendidas y detenciones hechas, basados en informaciones de blanqueo de capitales. Los sistemas de seguimiento deberán también ser capaces de indicar los datos proporcionados por una UIF a otra y los utilizados a efectos policiales relacionados. Esto requerirá que las UIF, los servicios de policía, los órganos jurisdiccionales y otros organismos en la cadena de prevención del blanqueo de capitales implementen instrumentos estadísticos capaces no sólo de la recogida de los datos pertinentes sino también de localizarlos (o enviarlos) en la Información sobre la lucha contra el blanqueo de capitales²⁵.
- **Poderes de decomiso:** La Recomendación 3 de las 40 Recomendaciones GAFI anima a los países a considerar medidas de incautación "sin que se requiera una condena penal o que requieren que el imputado demuestre el origen lícito de los activos eventualmente sujetos a decomiso". Los ejemplos en algunos Estados miembros muestran que la creación de instancias especializadas en la recuperación de activos²⁶ puede ser la piedra angular en el esfuerzo para privar a

²¹ El 1 de noviembre de 2003 ningún Estado miembro había ratificado el Protocolo

²² DO C184, 2.8.2002, p.3.

²³ 2003/577/ JAI de 22 de julio de 2003 L196/45

²⁴ 2002/C184/05 2-8-2002 C184/8

²⁵ Véase en este contexto la Recomendación 32 de las cuarenta Recomendaciones GAFI

²⁶ La Recomendación 17 (b) de la Estrategia del Milenio establece que los Estados miembros tendrán que estudiar la posibilidad de crear “unidades expresamente dedicadas a los procedimientos de seguimiento,

los autores del delito de sus beneficios y activos ilegales, por cualesquiera que sean los medios legales disponibles conforme a la ley penal y/o civil²⁷. Éstos incluyen la potestad de confiscar activos sin una condena penal previa o requieren que un delincuente demuestre el origen legal de la propiedad que se presume delictivo²⁸. **La Comisión apoya el proyecto de Europol de crear un "centro de conocimiento de embargo de activos"**²⁹ **para facilitar la identificación de activos delictivos en el curso de investigaciones criminales importantes llevadas a cabo por los Estados miembros. Se debe asociar a Eurojust en este trabajo.**

- **Requisitos de la Información:** La Recomendación 17 de las 40 Recomendaciones del GAFI pide que se disponga de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas para tratar a las personas físicas o jurídicas que no cumplan con las normas para combatir el blanqueo de capitales. Las Directivas sobre el blanqueo de capitales imponen a determinadas personas la obligación de informar, entre otras. Debe reflexionarse sobre si la tipificación de la negligencia grave en la inobservancia de la obligación de informar y otras obligaciones tales como la de realizar controles adecuados de identificación, custodia de documentos y cooperación con las UIF, incluida la posible responsabilidad de las personas jurídicas en determinadas circunstancias, mejorará la eficacia de este aspecto de las normas contra el blanqueo de capitales.
- **Base de datos de operaciones de divisas:** Habrá que reflexionar sobre la viabilidad y necesidad de que los Estados miembros crearan una base de datos electrónica de las operaciones de cambios de moneda por encima de una cantidad determinada a la que debe tener acceso la policía y las autoridades judiciales en investigaciones de blanqueo de capitales, respetando las normas de protección de datos³⁰.
- **Paraísos fiscales:** La Recomendación 14 de la Estrategia del Milenio establece que hay que adoptar un instrumento respecto a los centros financieros off-shore y on-shore y los paraísos fiscales que funcionan en el territorio propio o dependiente de los Estados miembros, y una política común de la Unión Europea en relación con los centros financieros y los paraísos fiscales fuera del territorio de la Unión Europea. Los Estados miembros deben asegurarse de que las 40 Recomendaciones GAFI y las Directivas comunitarias sobre el blanqueo de capitales se apliquen adecuadamente en los centros financieros off-shore y on-shore y en los paraísos fiscales que operan en los territorios que dependan de

²⁷ embargo y decomiso de los bienes..." y deberán examinar además si dichas unidades "disponen de personal y recursos técnicos y operativos suficientes para luchar contra el blanqueo de capitales". Estos ejemplos han probado ser un útil altamente efectivo en la supresión de los productos del delito. El procedimiento es "in rem", es decir, contra la propiedad y es independiente de la condena del imputado del hecho delictivo. Esto permite que las autoridades de policía centren su actividad en los productos del delito. Una vez que se ha probado el origen delictivo de los activos, utilizando la carga de la prueba civil que es menos estricta, el demandado deberá probar el origen legítimo de los activos. Por lo que se refiere al organismo de recuperación del activo del Reino Unido, puede encontrarse información en <http://www.homeoffice.gov.uk/>

²⁸ Véase en este contexto la Recomendación 19 de la Estrategia del Milenio.

²⁹ Este centro proporcionará información sobre los instrumentos de identificación de activos existentes en los Estados miembros y fuera de ellos, una descripción de los procedimientos más importantes y una lista de puntos de contacto nacionales para facilitar la cooperación internacional.

³⁰ La Recomendación 19 b) de las Cuarenta Recomendaciones GAFI invita a los países a considerar la creación de tal base de datos gestionada por organismos nacionales.

ellos. En cuanto a los paraísos fiscales que formen parte de un territorio dependiente de los Estados miembros³¹, hay que reflexionar sobre un mecanismo apropiado para facilitar la reacción a escala de la UE en el caso de que se considere que los paraísos fiscales supongan un importante peligro de blanqueo de capitales³². Para prevenir y desenmascarar el delito financiero, la implicación de centros financieros y estructuras ad hoc se necesita en especial una estrecha coordinación entre los inspectores del derecho de sociedades, las autoridades responsables del mercado de valores y los auditores y consultores.

- Los terroristas y otros delincuentes hacen uso a menudo de la banca clandestina y otros sistemas alternativos de envíos de fondos para transferir fondos ilegales pues dichos sistemas por lo general no dejan rastro de papel. Para garantizar un control adecuado y, en caso necesario, dismantelar tales sistemas, es necesario alentar el rápido intercambio de información caso por caso entre las fuerzas de seguridad, las UIF y otros organismos. A su vez hay que promover la acción coordinada entre las administraciones nacionales y extranjeras para detectar el empleo de estos sistemas para transferir fondos ilegales. En este sentido, la Comisión apoya y participa en la creación de un sistema de detección precoz para impulsar el intercambio de información y acciones conjuntas para acabar con las transferencias internacionales ilegales de fondos.
- Sustrans: la Comisión apoya y alienta a Europol a intensificar sus **esfuerzos en la lucha contra el blanqueo de capitales mediante la implementación de la evaluación informatizada de las notificaciones de transacciones sospechosas enviadas al Fichero del análisis de Europol (Sustrans), que debe basarse en un incremento de la transmisión sistemática de información financiera por parte de los Estados miembros.**

La lucha contra el blanqueo de capitales ha sido objeto de un importante esfuerzo en el sector privado para implementar sistemas que permiten, entre otras cosas, identificar y notificar transacciones sospechosas. Como complemento necesario, se requieren ahora nuevas iniciativas en el sector público. La mejora de la eficacia del esfuerzo complementario del sector público en la lucha contra el blanqueo de capitales, implica reflexionar sobre la posibilidad de extender las obligaciones de las instituciones financieras y otras conforme a las Directivas sobre el blanqueo de capitales. Esto puede significar, por ejemplo, ampliar la definición de blanqueo de capitales para abarcar situaciones en las que una persona debe saber que el origen de la propiedad es una actividad delictiva.

2.5. Unidades de información financiera

Cooperación e intercambio de información entre las UIF

Las Directivas sobre el blanqueo de capitales exhortan a los Estados miembros a que creen un organismo para recibir las notificaciones de transacciones sospechosas

³¹ El Consejo conjunto (JAI/Ecofin) adoptó en octubre de 2000 conclusiones sobre la cuestión del riesgo de blanqueo de capitales que suponen los centros financieros off-shore y on-shore y los paraísos fiscales.

³² En este contexto véase el anuncio del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de 19.11.2003 de que separaba Myanmar de su sistema financiero al designarlo como centro de blanqueo de capitales.

presentadas por el sector financiero y otras actividades y profesiones. Estos organismos se denominan ahora generalmente Unidades de información financiera (UIF). Todos los Estados miembros han creado una UIF en su territorio. Su tarea consiste en recoger y analizar la información recibida de conformidad con la Directiva. Esta información se utiliza para producir inteligencia financiera, dirigida a detectar vínculos entre transacciones financieras sospechosas y la actividad delictiva subyacente.

Actualmente, la cooperación y el intercambio de información entre las UIF de los Estados miembros son a menudo lentos y limitados, y por lo general no están informatizados. Al mismo tiempo, dada la naturaleza frecuentemente internacional del blanqueo de capitales, los esfuerzos para combatir este fenómeno podrán aumentarse y mejorar los resultados obtenidos si se pudiera aprovechar al máximo la inteligencia financiera disponible. Para promover un intercambio efectivo de información entre las UIF de los Estados miembros, una Decisión del Consejo de octubre 2000³³ invita a los Estados miembros a asegurarse de que las UIF cooperen para reunir, analizar e investigar la información pertinente de que dispongan, incluido el intercambio de la misma.

La Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y el Consejo europeo han señalado todos ellos la necesidad de mejorar la cooperación entre las UIF. El Consejo conjunto ECOFIN/JAI de octubre de 2001 pidió a la Comisión que investigara la posibilidad de financiar un proyecto en esta materia. Se ha desarrollado bajo la égida de los Países Bajos una red piloto informatizada que establece la conexión entre varias UIF. Aunque modestos, los primeros resultados de este proyecto denominado FIU-NET, son alentadores. Sin embargo es evidente que desarrollar y poner en funcionamiento una red completamente operativa a la que se conecten todas las UIF de los Estados miembros requerirá una considerable inversión a lo largo de varios años.

La Comisión cree que éste es un proyecto digno de interés capaz de perfeccionar considerablemente el esfuerzo contra el blanqueo de capitales de la UE. Por consiguiente, se ha propuesto actualmente que la Comisión concluya un convenio de financiación por medio de subvenciones con el ministerio de Justicia de los Países Bajos para comenzar a cofinanciar un proyecto de desarrollo e implementación de una red informática operativa que conecte todas las UIF de los Estados miembros para el tratamiento e intercambio de inteligencia financiera.

La FIU-NET hará posible que todos los Estados miembros puedan intercambiar información de inteligencia financiera a través de una red informática descentralizada; las UIF deben conectarse con la actual red piloto básica (FIU-NET). Europol, dados los estrechos vínculos con su propio trabajo, participará estrechamente en este proyecto.

El 22 de diciembre de 2003 la Comisión decidió conceder una subvención al ministerio de Justicia de los Países Bajos para el desarrollo del proyecto FIU-NET.

³³

Decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información, (2000/642/ JAI), DO L271 de 24/10/2000, p.4. La Decisión también invitó a Estados miembros a que establecieran y acordaran unos canales de comunicación adecuados y protegidos entre las UIF

Ahora está a punto de concluirse el convenio de financiación de subvención entre la Comisión y el ministerio.

Hay que tener en cuenta que se está creando una red paralela financiada por el programa PHARE entre las UIF de los Estados de adhesión. Las dos redes se están diseñando y desarrollando de forma que sean completamente compatibles para facilitar que puedan unirse en una sola red a escala comunitaria en un momento apropiado.

2.6. Fraude (excepto contra los intereses financieros de las Comunidades)

Los medios de pago distintos del efectivo (principalmente las tarjetas de crédito y débito y los cheques) representan una fuente importante de ingresos ilícitos para los grupos de delincuencia organizada través del fraude y de la falsificación. En 2001 se adoptó una Decisión marco³⁴ para asegurar que el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo se tipifiquen y sean sujetos de sanciones efectivas.

En febrero de 2001, como complemento a la Decisión marco, la Comisión adoptó un Plan de acción de tres años para prevenir el fraude y la falsificación de medios de pagos distintos del efectivo³⁵, que aspira a promover un planteamiento de prevención más coherente en este campo. El plan de acción se basa en una estrecha colaboración entre los poderes públicos pertinentes y las partes privadas. Incluye un grupo completo de medidas no legislativas dirigidas a un aumento de la conciencia, intercambio de experiencias e información, la formación, y el desarrollo e intercambio de material docente³⁶. El plan de acción ha sido positivamente acogido por los interesados tanto públicos como privados.

La Comisión publicará en 2004 un informe sobre lo que se ha progresado conforme al Plan de Acción y propondrá otras iniciativas. Las áreas prioritarias continuarán siendo la seguridad de los sistemas y medios de pago, un intercambio efectivo de información y una cooperación cada vez mayor entre los poderes públicos pertinentes y entre éstos y el sector privado. Es necesario perfilar más la actual legislación de protección de datos de la UE en cuanto a actividades de prevención del fraude para permitir un intercambio de información transfronterizo más amplio. También continuará siendo prioritaria la integración de los países candidatos a la adhesión en el marco de la prevención del fraude en la UE y unas relaciones más estrechas con los poderes públicos de terceros países. También se abordarán las nuevas amenazas. Por ejemplo, en febrero de 2004 el Foro europeo para la prevención de la delincuencia organizada organizó un seminario sobre la usurpación de la identidad - el uso no autorizado de la identidad de una persona para encubrir la comisión de delitos.

³⁴ Decisión marco del Consejo, de 28 de mayo de 2001, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, (2001/413/ JAI), DO L 149 de 02/06/2001, p.1. Esta Decisión marco cubre el robo, la falsificación o manipulación, el recibo o la obtención y el uso fraudulento de instrumentos de pago o supuestos instrumentos que pretenden ser instrumentos de pago. El uso ilegal de un ordenador para lograr beneficios financieros está también cubierto. La Decisión marco también establece la cooperación y el intercambio de información entre Estados miembros para abordar estos delitos.

³⁵ Prevención del fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo de 9.2.2001 COM(2001) 11 final

³⁶ Más información sobre todas las medidas del Plan de Acción 2001-2003 y su implementación está disponible en: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/fraud/index_en.htm

La lucha efectiva contra el fraude requiere mayor cooperación a todos niveles. Los sistemas para asegurar el intercambio de datos rápido y apropiado entre los interesados deben aplicarse completamente. **A través del Foro de la UE para la prevención de la delincuencia organizada y de otros grupos³⁷, la Comisión explorará el alcance y el posible contenido de directrices claras sobre el trabajo conjunto de los organismos públicos y privados para combatir más eficazmente el fraude. La ausencia de legislación armonizada en la lucha contra el fraude pone en sordina la cooperación policial y judicial en este campo.**

2.7. Protección de los intereses financieros de la Comunidad

Los recursos propios de la Comunidad sufren pérdidas enormes a consecuencia del fraude, fuente de ingresos enormes con muy bajo riesgo y sanciones generalmente suaves en caso de sentencias condenatorias.

Sobre la base del artículo 280 El Tratado CE la Comunidad y los Estados miembros pueden adoptar las medidas necesarias para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad. Como en 1995 con el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea (en vigor desde el 17 de octubre de 2002), el Segundo Protocolo a ese Convenio³⁸ invita a los Estados miembros a adoptar medidas e intercambiar información con la Comisión para que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables por los actos de fraude, corrupción y blanqueo de capitales. Este Segundo Protocolo todavía no ha entrado en vigor y los dos Estados miembros que aún no lo han ratificado deben acelerar los trámites para hacerlo al objeto de reforzar la lucha contra el fraude que perjudica los intereses financieros de la Comunidad.

La OLAF desempeña un papel fundamental como investigador o coordinador en todas las áreas de protección de los intereses financieros de la Comunidad. Los esfuerzos dirigidos a detectar y prevenir el blanqueo de productos del fraude a la CE son un elemento importante de la protección de los intereses financieros de la Comunidad. Una mayor cooperación e intercambio de información con las UFI repercutirá muy positivamente en el trabajo de la OLAF en este campo.

Una asistencia administrativa mutua coordinada y el intercambio de información son elementos clave de la lucha contra el fraude. La Comisión está preparando una iniciativa sobre la asistencia administrativa mutua para proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude y otras actividades ilegales. Esta iniciativa cubre los campos verticales y/o horizontales de la asistencia administrativa y el intercambio de información respecto al fraude del IVA, blanqueo de capitales de los productos del fraude a la CE, fraude de los fondos estructurales y otras áreas todavía no cubiertas por la legislación CE.

En cuanto al delito financiero la iniciativa se propone usar la información obtenida de los instrumentos sobre el blanqueo de capitales de los pilares primero y tercero para proteger los intereses financieros de la Comunidad. Esto significa en concreto

³⁷ Por ejemplo, el grupo comunitario de expertos de prevención del fraude en el campo de medios de pago distintos del efectivo

³⁸ Segundo Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO C 221 de 19/07/1997, p.12.

rastrear el fraude a través de la información sobre operaciones financieras sospechosas. El **fraude del IVA** preocupa seriamente a los Estados miembros y a la Comunidad Europea. El IVA constituye en algunos Estados miembros la principal fuente de ingresos fiscales y los recursos propios IVA de los Estados miembros constituyen hasta el 25% del presupuesto comunitario. Además de la pérdida de ingresos, este fraude compromete el comercio legítimo en ciertos sectores económicos y daña el funcionamiento del mercado interior.

Por lo tanto, en junio 2001, la Comisión hizo una propuesta³⁹ de un nuevo reglamento para consolidar la cooperación entre las administraciones tributarias de los Estados miembros para combatir el fraude del IVA. El Consejo adoptó esta propuesta el 8 de octubre de 2003, y un nuevo Reglamento⁴⁰ (Nº 1798/2003) relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido entró en vigor el 1 de enero de 2004. Este Reglamento ha mejorado considerablemente el marco jurídico de la cooperación administrativa y se debe por lo tanto considerar como herramienta importante en la lucha contra el fraude del IVA.

Aunque que el nuevo Reglamento sobre la cooperación administrativa era un requisito previo para mejorar la cooperación de los Estados miembros en la lucha contra el fraude del IVA, era también necesario acompañar esta iniciativa legislativa de medidas concretas que reforzaran la cooperación entre las administraciones y funcionarios fiscales. El programa Fiscalis 2003-2007 fue consecuentemente adoptado por el Consejo y el Parlamento Europeo para reforzar la cooperación cotidiana entre funcionarios.

Paralelamente, la Comisión, así como los Estados miembros, han hecho un minucioso examen del fraude del IVA en el comercio intracomunitario y han identificado las diversas medidas que se han tomado a escala nacional y que han dado los mejores resultados en la lucha contra el "fraude de carrusel". Mientras tanto, varios Estados miembros están adaptando sus sistemas nacionales de control, partiendo de estas "mejores prácticas", para prevenir e impedir dicho fraude.

La iniciativa legislativa de la Comisión relativa a una asistencia administrativa mutua y el intercambio de información va a aportar una base legal más detallada para el muy importante papel de coordinación de la Comisión (OLAF) en el campo del fraude transnacional. Esta iniciativa se complementa con la actual legislación, en particular el Reglamento 515/97 relativo a la asistencia mutua en materia aduanera y agrícola y el Reglamento 1798/2003 sobre la asistencia administrativa en materia del fraude al IVA.

Sin embargo, además de lo ya logrado recientemente en este ámbito, hay que reflexionar **sobre un concepto comunitario común y completo de fraude fiscal y la armonización de las penas. La Comisión se propone poner en marcha un estudio comparativo de las respectivas definiciones de fraude fiscal y de sus consecuencias penales. Es necesaria una cooperación más intensa en especial entre los Estados miembros, la Comisión (OLAF), Eurojust y posiblemente Europol, aprovechando las infraestructuras de coordinación de la OLAF,**

³⁹ COM(2001) 294 final de 18.6.2001.

⁴⁰ Reglamento (CE) nº 1798/2003 del Consejo.

proveyéndola de recursos adecuados para optimizar el potencial para una asociación más efectiva⁴¹.

Finalmente la creación de una Fiscalía europea independiente responsable de detectar y perseguir los delitos contra los intereses financieros de la Comunidad reforzará la lucha contra la delincuencia financiera organizada.

2.8. Protección del EURO

La introducción del euro hizo necesaria una más estrecha colaboración entre los Estados miembros de la UE y la adopción de normas y procedimientos comunes. Además, requirió acciones especiales para prevenir la falsificación. Estas acciones incluyen un Reglamento por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro⁴² y una Decisión marco relativa a las sanciones penales⁴³. El Consejo también ha ampliado el mandato de Europol para que se ocupe de la falsificación de moneda⁴⁴ y asignado a la Comisión la coordinación de la formación y la asistencia técnica, mediante una Decisión por la que se establece un programa financiero específico⁴⁵.

El Banco Central Europeo ("BCE ") ha establecido y mantiene el SCF⁴⁶ base de datos sobre falsificaciones y análisis de nuevos tipos de billetes de banco falsos. Europol es responsable de la transmisión y del análisis de la información y ha establecido una base de datos sobre hechos delictivos para uso de las fuerzas de seguridad y está consolidando su papel en este campo. La Comisión (OLAF) supervisa la implementación de la legislación y prepara iniciativas legislativas, gestiona "Pericles ", programa de formación y asistencia técnica, y analiza nuevos tipos de monedas de euro falsificadas.

Todos los Estados miembros han implementado la legislación comunitaria relativa las sanciones penales⁴⁷. Han establecido oficinas centrales nacionales para la protección contra la falsificación y designado organismos encargados del análisis técnico de falsificaciones. También han introducido leyes que obligan a las entidades de crédito a retirar de la circulación y entregar las falsificaciones a las autoridades competentes. Finalmente, en coordinación con la Comisión, los Estados miembros llevan a cabo la formación y las acciones de asistencia técnica para la protección del euro.

⁴¹ Véase la Declaración 2 al Consejo por la que se amplía el mandato de Europol para que se ocupe de los actos graves de delincuencia organizada enumerados en el anexo al Convenio Europol (2001/C 362/02).

⁴² Reglamento (CE) n° 1338/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación, DO L 181 de 4.7.2001 p.6

⁴³ Decisión marco del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección por medio de sanciones penales y de otro tipo con miras a la introducción del euro (2000/383/ JHA), DO L 140 de 14/6/2000, p.1

⁴⁴ Decisión del Consejo de 29 de abril de 1999 por la que se amplía el mandato de Europol a la lucha contra la falsificación de moneda y de medios de pago (1999/ C 149/02), DO C 149 de 28.5.1999, p. 16.

⁴⁵ Decisión del Consejo de 17 de diciembre de 2001 por la que se establece un programa de acción en materia de intercambios, asistencia y formación para la protección del euro contra la falsificación de moneda (programa "Pericles"), (2001/923/CE), DO L 339 de 21.12.2001 p. 50.

⁴⁶ Sistema de Control de Falsificaciones

⁴⁷ Informes de la Comisión basados en el artículo 11 de la Decisión marco del Consejo de 29 de mayo de 2000 sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con vistas a la introducción del euro, COM (2001) 771 final de 13 de diciembre de 2001 y COM (2003) 532 final de 3 de septiembre de 2003.

El uso cada vez mayor de equipos digitales modernos, que permiten la reproducción relativamente fácil de billetes de banco está siendo estudiado por el BCE y la Comisión. Se está analizando la legislación comunitaria sobre el uso de elementos de lectura óptica específicos incorporados a los billetes de euro⁴⁸. Finalmente, se están examinando en institutos de crédito y de otras instituciones pertinentes métodos comunes de detección de billetes de banco y monedas falsificados.

3. HERRAMIENTAS HORIZONTALES PARA CONSOLIDAR LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA FINANCIERA ORGANIZADA

La Comisión Europea se propone desarrollar y mejorar una serie de medidas horizontales para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada en general que sirven también para combatir la delincuencia financiera organizada.

3.1. Transparencia de determinadas personas jurídicas

Hay una necesidad general de reforzar las normas de transparencia e integridad de las administraciones públicas y entidades privadas para prevenir y desalentar los delitos financieros en general y para contribuir por lo tanto a seguir el rastro de la delincuencia financiera organizada de forma más efectiva. El GAFI ha resaltado la necesidad de facilitar el acceso a la información sobre la propiedad efectiva y el control de personas jurídicas, con títulos al portador y fondos fiduciarios que requieran atención particular⁴⁹. La necesidad de mayor transparencia en la propiedad efectiva también se reconoció en las conclusiones de Tampere de octubre de 1999⁵⁰.

Un informe realizado en nombre de la Comisión⁵¹ concluyó que la falta de transparencia relacionada en especial con la identificación del beneficiario efectivo, el uso de fideicomisos o instrumentos equivalentes y de testaferros constituyen obstaculizan la cooperación internacional en la lucha contra el blanqueo de capitales. Las recomendaciones 33 y 34 de las Cuarenta Recomendaciones GAFI también resaltan los riesgos de que los títulos al portador y los fideicomisos puedan emplearse de forma torticera para el blanqueo de capitales.

El asunto Parmalat y otros escándalos han puesto en evidencia muchos fallos. La Comisión está aplicando ahora su programa sobre gobernanza empresarial y derecho de sociedades que aborda varias áreas donde se han detectado puntos débiles. La Comisión ha adoptado recientemente una propuesta de Directiva por la que se revisa la octava Directiva de Derecho de sociedades relativa al control legal. Se abordan problemas tales como el control de auditores, a cargo de órganos independientes de control; otra de las cuestiones consideradas es la plena responsabilidad de los grupos

⁴⁸ La legislación europea exigirá que todos los fabricantes o importadores de impresoras, escáneres y programas informáticos de tratamiento de la imagen establecidos en la UE, incorporen detectores apropiados a sus productos que podrán basarse en el sistema antifalsificación Counterfeit Deterrence System (CDS) desarrollado por el BCE y otros bancos centrales.

⁴⁹ Véase en particular las recomendaciones 33 y 34 de las cuarenta Recomendaciones GAFI

⁵⁰ La Conclusión 54 declara que "Respetando debidamente la protección de datos, debe mejorarse la transparencia de las transacciones financieras y de la propiedad de las sociedades anónimas ..."

⁵¹ Estudio del Reglamento y de su implementación en los Estados miembros de la UE que obstruye la cooperación de lucha contra el blanqueo de capitales Transcrime Research Institute, informe final octubre de 2001 disponible en <http://www.transcrime.unitn.it>

de auditores respecto de todas las cuentas consolidadas de las empresas con cotización en bolsa; la necesidad de comités independientes funcionales y potentes de auditoría en todas las empresas con cotización en bolsa; un endurecimiento de los regímenes penales y si debe reforzarse la cooperación a escala europea de todos los órganos de control. Se incluye un modelo de trabajo cooperativo con los inspectores de terceros países.

Además habrá que acelerar el trabajo sobre el papel de los directores no ejecutivos o supervisores independientes; sobre la obligación de que todos los directores sean colectivamente responsables de la contabilidad de la empresa; y garantizar la información completa y la comunicación de la estructura y las relaciones internas de un grupo. Cuando se recurre a un paraíso fiscal y canales especiales, se sigue reflexionando sobre si hay que reflejar tales operaciones especiales en la contabilidad de la empresa, explicar su propósito y si el grupo auditor debe ser responsable de comprobar que la descripción corresponde a la realidad.

La "Estrategia del milenio"⁵² también trató de la necesidad de una mayor transparencia para prevenir que los sectores públicos y privados sean infiltrados por la delincuencia organizada. La Comisión ha financiado recientemente un estudio⁵³ que analiza las medidas de los Estados miembros para evitar que la delincuencia organizada y los terroristas penetren en las personas jurídicas. Una discusión más detallada de los resultados del estudio puede encontrarse en la Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra el terrorismo y otros delitos graves⁵⁴.

La Comisión considera que mejores normas de transparencia pueden ayudar a combatir la delincuencia financiera organizada, pero tienen que elaborarse en estrecha cooperación con los representantes del sector no gubernamental. Mayor transparencia en el sector empresarial puede repercutir en la eficiencia y en los costes económicos al requerir, por ejemplo, el examen más detallado de la identidad de directores o accionistas. Además del documento de trabajo de la Comisión sobre la transparencia de las personas jurídicas⁵⁵, la Comisión propone hacer análisis del coste-beneficio en conexión con aumento de las medidas de transparencia para ayudar a combatir la delincuencia financiera organizada.

Además, la Comisión es consciente de que una mayor transparencia e intercambio de información no sólo repercute en la lucha contra la delincuencia financiera organizada sino que también es importante en otras áreas de interés de la UE. Hay que explorar nuevas vías para prevenir y combatir las prácticas financieras deshonestas, haciendo hincapié entre otros en el uso de compañías con estructuras confusas y opacas (incluidos determinados derivados) de sociedades filiales y otros

⁵² Prevención y control de la delincuencia organizada - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio 2000/ C 124/01. Véase en especial la Recomendación 3.

⁵³ Estudio comparativo sobre las medidas de los Estados miembros para prevenir la infiltración de personas jurídicas por grupos delincuencia organizada y terroristas - Institute of Advanced Legal Studies, septiembre de 2003

⁵⁴ 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 (adoptada por la Comisión el 29.03.2004 – COM(2004)221).

⁵⁵ Commission Staff Working Paper on the Transparency of Legal Entities and on Measures to Enhance Transparency in the Banking/Financial Sector in the Context of Action to Combat Money Laundering, Bruselas 16.10.2001 SEC(2001) 1645 (No hay versión en español)

canales para cometer y ocultar conductas ilegales de tipo financiero y fiscal. Uno de los objetivos podrá consistir en recomendar un enfoque de la UE amplio y sólido para combatir tales ilegalidades.

3.2. Cooperación entre los sectores privado y público

La cooperación entre los sectores financieros y empresariales y las fuerzas de seguridad del Estado a escala comunitaria debe desempeñar un papel significativo en la prevención y detección de las formas de blanqueo de capitales y otros tipos de delitos financieros. Esto puede facilitar identificar las mejores prácticas en la actividad empresarial, fomentar los intercambios fructíferos de ideas y promover la consolidación de controles internos a nivel sectorial. Se cree que un volumen significativo de delincuencia financiera organizada no se notifica. Promover una más estrecha colaboración entre la policía (u otras ramas la seguridad del Estado) y el sector privado puede fomentar una mayor información sobre los delitos financieros.

En el contexto del blanqueo de capitales, una mayor cooperación entre las fuerzas de seguridad, el Gobierno y los sectores financieros y otros debe alentar la **detección y eliminación de los puntos débiles** en los sistemas financieros que la delincuencia organizada intenta aprovechar⁵⁶.

La Comisión se propone promover el desarrollo de la cooperación entre los sectores privado y público en el Foro de la UE para la prevención de la delincuencia organizada y fomentar un mayor trabajo de investigación en este campo. Basándose en el resultado de la conferencia de Dublín "Combatir juntos la delincuencia organizada"⁵⁷, la Comisión, previa consulta con otros organismos, desarrollará un plan de acción para tal cooperación en el ámbito de la UE.

La Comisión explorará el margen de coordinación entre las fuerzas de seguridad/Gobierno y los representantes de los sectores financiero y empresarial de la Comunidad y otros sectores afectados por la delincuencia financiera organizada.

3.3. Investigación financiera

Las investigaciones financieras proporcionan una de las herramientas para aprender más sobre actividades y modelos de comportamiento de grupos de delincuencia organizada y para proporcionar el valor añadido efectivo a las investigaciones en los Estados miembros. Si toma en serio la lucha contra la delincuencia financiera organizada, hay que incluir necesariamente al delito financiero como prioridad entre las responsabilidades de los jefes de la policía y

⁵⁶ En julio de 2003 el departamento de EE.UU. Homeland Security anunció un nuevo programa para compartir con el sector privado los datos sobre las diferencias de seguridad y los puntos vulnerables del sistema financiero detectados en investigaciones para ayudar a las empresas privadas a mejorar sus defensas contra el blanqueo de capitales y otros delitos financieros.

⁵⁷ La conferencia de Dublín "Tackling Organised Crime in Partnership" tuvo lugar los días 20 y 21 de noviembre de 2003. Fue financiada por el programa AGIS de la Comisión Europea con el apoyo del departamento irlandés de Justicia, Igualdad y Reforma de la Ley y el Centro de los Países Bajos para la cooperación internacional de la policía. La conclusión final de la conferencia, la "Declaración de Dublín", presenta varias recomendaciones referentes al establecimiento de asociaciones organizadas de prevención de la delincuencia.

adoptar los recursos adecuados a las necesidades económicas y de formación de la policía y las autoridades judiciales.

Las investigaciones financieras pueden desempeñar un papel importante en la mejora de las políticas de desmantelamiento de la delincuencia organizada. Esta forma de técnica de investigación debe fomentarse tanto a escala nacional como, en determinados casos, europea⁵⁸. Tener éxito contra la delincuencia organizada y su financiación requiere cambiar la concepción tradicional de la lucha contra el delito. En las investigaciones del delito financiero, hay que adoptar un planteamiento global frente al "delito en su totalidad" e iniciar investigaciones simultáneas de los delitos y otras actividades relacionadas con él. **La lucha contra la delincuencia financiera organizada se puede mejorar mediante de la elaboración de una política común relativa al desarrollo e implementación de las investigaciones financieras en tanto que técnicas en sí. Deben por tanto tomarse en consideración normas estándar destinadas a los organismos encargados de la investigación financiera en la UE, especialmente respecto a su financiación, requisitos de formación y mecanismos de cooperación.**

Los Estados miembros deben aumentar las capacidades de Europol paralelamente al desarrollo de la necesidad de investigación financiera. Europol debe poder emprender investigaciones financieras paralelamente a las sectoriales sobre la delincuencia organizada. .

La Comisión propone crear un grupo de trabajo con sus propios representantes (incluida OLAF), más Europol y Eurojust con el fin de elaborar normas mínimas destinadas a los sistemas nacionales de investigación criminal para facilitar el análisis estratégico y táctico efectivo, la planificación prospectiva y las operaciones, contribuyendo así a poner en marcha en la UE un sistema represivo eficaz basado en la investigación.

3.4. Estadísticas y evaluación comparativa

La lucha contra la delincuencia financiera organizada mejorará mediante una definición común del delito financiero. Lo cual también contribuirá a la elaboración de estadísticas fiables y comparables que indiquen tendencias en este campo. La recomendación 32 de las llamadas 40 Recomendaciones GAFI pide que se establezcan mecanismos estadísticos completos para facilitar la eficacia y la eficiencia de los sistemas contra el blanqueo de capitales. Un sistema común para medir el volumen de las NTS, los procesamientos por blanqueo de capitales, las condenas y otras repercusiones legales de las NTS, son una herramienta valiosa en conexión con sistemas de detección precoz y evaluación de la eficacia de las políticas en este campo. La letra d) del apartado 2 del artículo 30 del Tratado de la Unión Europea estipula que la acción común en la cooperación policial incluirá la creación de una red de investigación, documentación y estadística sobre la delincuencia transfronteriza. La Recomendación 1 de la Estrategia del Milenio prevé a escala de la Unión un concepto uniforme de los temas y fenómenos relacionados con la delincuencia organizada e identificación de tendencias incipientes⁵⁹.

⁵⁸

⁵⁹

Véase en particular la recomendación 27 de las Cuarenta recomendaciones GAFI

Prevención y control de la delincuencia organizada Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio- DO C 124 de 3/5/2000. La Recomendación 1 implícitamente aborda la necesidad de

La Comisión, al mismo tiempo que las partes interesadas, se propone promover la recogida de los datos pertinentes y los mecanismos estadísticos especialmente relacionados con la delincuencia financiera organizada. También apoya la realización de análisis del riesgo económico inherente a las formas de delincuencia organizada sectoriales, con objeto de formular una metodología europea de evaluación del riesgo y el daño económicos.

3.5. Blindaje contra el delito

Los servicios de la Comisión están trabajando en un mecanismo para facilitar la identificación de propuestas legislativas que puedan crear inadvertidamente oportunidades a la delincuencia. En una etapa subsiguiente, tal vez sea posible ampliar esta forma de evaluación del riesgo de delito a áreas más allá del proceso legislativo. Esto incluye procedimientos y procesos relativos a reclamaciones de pagos de seguro o solicitudes de tarjetas de crédito con objeto de reducir las posibilidades de fraude. Por lo que se refiere al fraude contra el presupuesto comunitario, la Comisión/OLAF ha iniciado una iniciativa de blindaje diseñada para identificar y eliminar oportunidades de fraude en las propuestas comunitarias legislativas y otras⁶⁰.

3.6. Evaluación y supervisión políticas

La Comisión Europea da una gran importancia al mecanismo mutuo de evaluación según lo establecido por ejemplo en el grupo multidisciplinar del Consejo. **La Comisión prevé hacer en 2005 una evaluación completa de la eficacia y del impacto de la política y medidas de la lucha contra la delincuencia financiera organizada en la UE. El objetivo será identificar las mejor prácticas y áreas que necesiten medidas adicionales en la lucha contra la delincuencia financiera organizada.**

3.7. Programas de formación, talleres y estudios

La formación es un elemento clave en la lucha contra la delincuencia financiera organizada. Hay que proporcionar a las fuerzas de seguridad del Estado, las autoridades judiciales y el sector privado pertinente las cualificaciones y los conocimientos técnicos necesarios. La formación debe motivar el personal y en la medida de lo posible a la sociedad civil, explicando los imperativos económicos y sociales que son la base de la lucha contra la delincuencia financiera organizada.

La Comisión Europea continuará realizando o financiando seminarios, talleres y estudios conforme a su programa de financiación AGIS, cuyos detalles pueden encontrarse en Internet en el sitio Libertad, seguridad y justicia (www.europa.eu.int).

instrumentos estadísticos coherentes que facilitarán el análisis de la delincuencia organizada, la medición de las tendencias europeas y la evaluación de la eficacia de las políticas adoptadas y ejecutadas.

⁶⁰ Comunicación de la Comisión de 7.11.2001 SEC (2001) 2029 final

4. POLÍTICAS PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA PREVENIR Y LUCHAR CONTRA LA DELINCUENCIA FINANCIERA ORGANIZADA

4.1. Medidas de financiación para luchar contra la delincuencia financiera organizada

El 10 de febrero de 2004, la Comisión publicó una Comunicación sobre la partida - 2006 Perspectivas financieras, titulada "Construir nuestro futuro común - retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013" (COM (2004) 101 final). La comunicación identifica el espacio de libertad, seguridad y justicia, como una prioridad en el marco político global, y como "la nueva frontera de la integración". Entre las prioridades en el campo de la seguridad el centro lo constituyen las actividades de prevención de la delincuencia, "especialmente las nuevas formas graves de delincuencia organizada". Este compromiso respecto al establecimiento de nuevos mecanismos de financiación por la Comisión contribuirá ampliar el debate general y el desarrollo político de una lucha efectiva contra la delincuencia financiera organizada en el ámbito de la UE. La Comisión Europea desempeñará de esta manera un papel crucial en el apoyo, supervisión y desarrollo futuro de iniciativas legislativas y políticas en este ámbito.

4.2. Potenciación de la acción exterior en la lucha contra la delincuencia financiera organizada

Objetivo de los programas de asistencia técnica de la UE es ayudar a terceros países a mejorar su capacidad para cumplir las normas europeas o internacionales. Cada vez se tiende más a incluir aspectos de Justicia e Interior en estos programas, particularmente en términos de blanqueo de capitales y financiación de terrorismo. La UE también ha concluido varios acuerdos con terceros países, el más reciente con los Estados Unidos sobre asistencia judicial en materia penal concluido el 25 de junio de 2003⁶¹. La Comisión Europea se propone explorar la posibilidad de concluir acuerdos similares entre la Unión Europea y otros países. La Comisión también recuerda la necesidad⁶² de mejorar la coherencia de las políticas comunitarias respecto a los paraísos fiscales y financieros como medida para promover normas europeas o internacionales de mejores prácticas.

⁶¹ Además de la asistencia judicial en materia penal, el Acuerdo UE/USA también aborda áreas más específicas al delito financiero, especialmente el intercambio de información de cuentas bancarias relativas a personas jurídicas o físicas sospechosas o imputadas de un delito.

⁶² Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social - Política fiscal en la Unión Europea - Prioridades para los próximos años. COM(2001) 260 final de 23 de mayo de 2001.

5. CONCLUSIÓN

La delincuencia financiera organizada perjudica a los actores económicos legítimos y consolida la economía sumergida reduciendo de esta manera el crecimiento económico y los recursos públicos. La lucha contra la delincuencia financiera organizada adquiere incluso mayor significado cuando se comprende que el reducirla repercute en la lucha contra la delincuencia organizada en general. El dinero es la sangre de la delincuencia organizada y por tanto se reduce o elimina la posibilidad de acceder a él estos grupos se debilitarán sustancialmente.

La lucha contra el blanqueo de capitales ha sido una prioridad política esencial de la Unión Europea desde hace varios años, basada en la necesidad de proteger el sistema financiero y de ayudar al esfuerzo para combatir la delincuencia organizada. Los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y el consenso internacional en atacar la financiación terrorista han dado a esta tarea incluso mayor notoriedad e importancia.

Aunque reconoce que ya existen amplias medidas contra el blanqueo de capitales, la Comisión está decidida a continuar la lucha contra este delito y a desarrollar la legislación en el contexto de un sistema financiero siempre más sofisticado.

La primera y la segunda Directivas sobre el blanqueo de capitales han instituido controles significativos diseñados para facilitar la detección de este delito y de otros productos de actividades delictivas. Este trabajo continuará. La propuesta de la Comisión de una tercera Directiva sobre el blanqueo de capitales, que será presentada por la Comisión en junio de 2004, tiende a consolidar y reforzar este planteamiento. La propuesta de la tercera Directiva introducirá cambios a las Directivas existentes unos necesarios para tener en cuenta las 40 Recomendaciones revisadas del GAFI y otros para consolidar defensas contra el blanqueo de capitales.

La lucha contra la delincuencia financiera organizada debe comprometer completamente a todos los interesados en la tarea mixta de identificar, supervisar y combatir la delincuencia. El desarrollo de una mayor cooperación entre los sectores privado y público es clave en este campo. Igualmente, una mayor cooperación e intercambio de información entre todos los niveles de las fuerzas de seguridad tanto a escala nacional como internacional será determinante en este contexto. Hay enfatizar más en el papel estratégico que Europol y Eurojust deben desempeñar en la investigación conjunta y paralela y en la coordinación entre Europol y las fuerzas de Seguridad y las autoridades judiciales nacionales.

Las investigaciones financieras deben convertirse en una tarea rutinaria de actividad de las fuerzas de seguridad, enfocando el “delito en su totalidad” investigando las redes y los beneficiarios de la delincuencia organizada. Hay que seguir reflexionando sobre herramientas efectivas para permitir la identificación, embargo y decomiso de los bienes e instrumentos de los delincuentes organizados, posiblemente con la ayuda de organismos especializados en recuperación de activos y procedimientos civiles.

Los delincuentes se aprovechan de la capacidad de ocultar la identidad del beneficiario efectivo de activos y de la facilidad de constituir sociedades y emplear testaferros. La transparencia por lo tanto sigue siendo un problema importante en la lucha contra la delincuencia financiera organizada y se necesitarán más esfuerzos para abordar esta área.

También son necesarias otras formas de apoyo para optimizar la lucha contra la delincuencia financiera organizada. Hay que desarrollar herramientas para medir y calibrar la amplitud de formas específicas de tal delito, para supervisar el desarrollo de tendencias y para evaluar la eficacia de la política. Es esencial evaluar las medidas políticas en la lucha contra la delincuencia financiera organizada. La Comisión por lo tanto propondrá un análisis completo de la eficacia de las medidas en este campo para ayudar a identificar las mejores prácticas y áreas donde pueda necesitarse un esfuerzo adicional.

La Comisión Europea considera la lucha contra la delincuencia financiera organizada como una prioridad esencial para los próximos años y está decidida a desempeñar un papel completo en la adopción de medidas efectivas y eficientes en este ámbito, de acuerdo con esta Comunicación.