



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Montevideo, 9 de noviembre de 2012

COMUNICACIÓN N° 2012/191

Ref: Unidad de Información y Análisis Financiero – GUÍA DE OPERACIONES DE RIESGO Y SEÑALES DE ALERTA RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Se pone en conocimiento de los sujetos obligados a reportar operaciones inusuales o sospechosas a la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, conforme a lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de la Ley 17.835 de 23 de setiembre de 2004, en la redacción dada por la Ley 18.494 de 5 de junio de 2009, que se ha dictado la guía de transacciones y señales de alerta que se presenta a continuación, con el objetivo de colaborar en la detección de patrones sospechosos o inusuales en el comportamiento de los clientes -habituales u ocasionales- de los sujetos obligados a informar, cuyas actividades podrían estar relacionadas con el financiamiento del terrorismo.

El procedimiento utilizado para la confección de la presente guía se inició en el ámbito del Observatorio de Análisis Estratégico de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos de la Presidencia de la República, obteniendo la información de carácter general en posesión de los organismos de inteligencia con competencia en la materia: Dirección Nacional de Inteligencia del Estado (DINACIE) del Ministerio de Defensa Nacional y Dirección General de Información e Inteligencia (DGII) del Ministerio del Interior. Posteriormente, dicho Observatorio elaboró un documento en el que procesó e integró la misma con otros documentos publicados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA, en consulta con la UIAF.

Esta guía no reviste carácter exhaustivo, sino que sólo constituye una recopilación de tipologías o patrones de transacciones que podrían estar vinculadas con operaciones de financiamiento del terrorismo. Por otra parte, aunque las características indicadas en este documento se aplican específicamente al financiamiento del terrorismo, también pueden aplicarse, en su mayoría, a la identificación de transacciones sospechosas en sentido general. Esta situación también puede darse a la inversa y por ello esta Guía debe ser complementada con las actividades financieras inusuales contenidas en la Comunicación 2002/198 emitida por esta UIAF el 4 de noviembre de 2002 (ver <http://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco02198.pdf>).



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la mera ocurrencia de alguna de las transacciones o señales de alerta contenidas en la presente lista, no implica necesariamente que la misma sea parte de un proceso de financiamiento del terrorismo, ni tampoco que deba ser reportada automáticamente a la UIAF, sino que se trata de operaciones que deben ser objeto de un análisis especial a efectos de descartar su vinculación con actividades irregulares.

En caso que, luego de realizado ese análisis más detallado, la transacción se presente como inusual para los usos y costumbres de la actividad de que se trate, o que no surja una justificación económica o legal evidente, o que se plantee con una complejidad inusitada o injustificada, o si, a juicio del sujeto obligado, existe alguna sospecha sobre la ilicitud de los activos involucrados, la transacción debe ser reportada inmediatamente a la Unidad de Información y Análisis Financiero.

El contenido de esta guía deberá ser difundido entre el personal de los sujetos obligados a informar, a efectos de alertarlos respecto al potencial riesgo asociado a las transacciones reseñadas.

INTRODUCCIÓN

1) LAS RECOMENDACIONES DEL GAFI

Las recomendaciones 5 y 6 del GAFI, según el nuevo texto aprobado en febrero de 2012, establecen lo siguiente respecto del delito de financiamiento del terrorismo y las sanciones financieras relacionadas:

Recomendación 5 - Delito de financiamiento del terrorismo: Los países deben tipificar el financiamiento del terrorismo en base al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, y deben tipificar no solo el financiamiento de actos terroristas, sino también el financiamiento de organizaciones terroristas y terroristas individuales, aún en ausencia de un vínculo a un acto o actos terroristas específicos. Los países deben asegurar que tales delitos sean designados como delitos determinantes del lavado de activos.

Recomendación 6 - Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo: Los países deben implementar regímenes de sanciones financieras para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención y represión del terrorismo y el financiamiento del terrorismo. Las Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición de, directa o indirectamente, o para el beneficio de, alguna persona o entidad ya sea (i) designada por, o bajo la autoridad de, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo en concordancia con la Resolución 1267



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

(1999) y sus Resoluciones sucesoras; o (ii) designada por ese país en virtud de la Resolución 1373 (2001).

2) LA NORMATIVA NACIONAL

i) Definiciones

Los artículos 14 y 16 de la Ley N° 17.835 del 23 de setiembre de 2004, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.494 de fecha 5 de junio de 2009, establecen las siguientes definiciones sobre terrorismo y su financiamiento:

“ARTÍCULO 14 – Decláranse de naturaleza terrorista los delitos que se ejecutaren con la finalidad de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo mediante la utilización de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para aterrorizar a la población, poniendo en peligro la vida, la integridad física, la libertad o la seguridad de un número indeterminado de personas. La conspiración y los actos preparatorios ser castigarán con la tercera parte de la pena que correspondería por el delito consumado.”

ARTÍCULO 16.- El que organizare o, por el medio que fuere, directa o indirectamente, proveyere o recolectare fondos para financiar una organización terrorista o a un miembro de ésta o a un terrorista individual, con la intención que se utilice, o a sabiendas que serán utilizados, en todo o en parte, para financiar las actividades delictivas descritas en el artículo 14 de la presente ley, independientemente de su acaecimiento y aun cuando ellas no se desplegaran en el territorio nacional, será castigado con una pena de tres a dieciocho años de penitenciaría.

ii) Personas físicas o jurídicas incluidas en listas de la ONU o declaradas terroristas por resolución judicial: obligación de informar a la UIAF

Sector financiero:

El artículo 17 de la Ley N° 17.835 del 23 de setiembre de 2004 establece la siguiente obligación de informar:

“Artículo 17.- Las instituciones de intermediación financiera deberán informar a la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay la existencia de bienes vinculados a personas que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:

A) haber sido identificadas como terroristas o pertenecientes a organizaciones terroristas, en las listas de individuos o entidades asociadas confeccionadas por la Organización de las Naciones Unidas¹;

¹ Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, Nos. 1267 del 15 de octubre de 1999, sus modificativas y ampliatorias y 1373 del 28 de setiembre de 2001 (Ver Circular 1890 de 26/12/2003 [BCU / Lista Unificada de ONU http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm](http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm))



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

B) haber sido declaradas terroristas por resolución judicial firme nacional o extranjera.

La misma obligación del artículo mencionado ha sido recogida por las normativas bancocentralistas emitidas para los distintos sectores financieros bajo su control: seguros, valores, servicios financieros, cambios, transferencias de fondos, etc.-

Sector no financiero:

El art. 12 del Decreto 355/010 de 8 de diciembre de 2010, establece la misma obligación para los sujetos obligados del sector no financiero:

ARTICULO 12.- (Medidas para prevenir la financiación del terrorismo) Con la finalidad de dar cumplimiento a la obligación de detección y reporte de transacciones que puedan estar relacionadas con el financiamiento del terrorismo, los sujetos obligados –que no estén comprendidos en lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 17.835 de 23 de setiembre de 2004- deberán implementar procedimientos que, como mínimo, les permitan detectar la existencia de bienes o transacciones vinculados con personas físicas o jurídicas que hayan sido identificadas como terroristas o pertenecientes a organizaciones terroristas, en las listas de individuos o entidades asociadas , confeccionadas por la Organización de las Naciones Unidas.

iii) Congelamiento de fondos

Según lo dispuesto por la ley 17.835, en base a la información recibida de las instituciones de intermediación financiera la UIAF puede impedir el movimiento de los fondos involucrados por un plazo de 72 horas, debiendo presentarse en dicho plazo ante la justicia penal competente para que ratifique la medida.²

3) CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO³

El objetivo del terrorismo es “intimidar a una población u obligar a un Gobierno de una organización internacional, a que haga o no haga algún acto”⁴. El propósito que persiguen otros tipos de actividades criminales, en cambio, es obtener una ganancia financiera.

Aunque sus metas finales pueden diferir, las organizaciones terroristas necesitan un apoyo financiero para poder alcanzar sus objetivos. Un grupo terrorista exitoso, al igual que

² Artículo 18 - Ley 17.835: *Una vez recibida la información mencionada en el artículo anterior, la Unidad de Información y Análisis Financiero bajo su responsabilidad podrá instruir a la institución denunciante para impedir la realización de operaciones que involucren a los sujetos identificados, procediéndose de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley.*

³ Texto elaborado en base a la “Guía para las Instituciones Financieras en la detección del Financiamiento del Terrorismo”, emitida por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en octubre del año 2001. Ver en [Guidance- Guidance for financial institutions in detecting terrorist financing](http://www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/guidanceontherisk-basedapproachtocombatingmoneylaunderingandterroristfinancing.html) (<http://www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/guidanceontherisk-basedapproachtocombatingmoneylaunderingandterroristfinancing.html>)).

⁴ Definición establecida por el Artículo 2 de la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, aprobada el 9 de Diciembre de 1999.



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

cualquier organización criminal, será necesariamente aquel que sea capaz de crear y mantener una infraestructura financiera efectiva. Para ello, el grupo terrorista tiene que desarrollar:

- i) fuentes de financiamiento,
- ii) un medio para lavar dichos fondos y una vía para asegurar que puedan ser utilizados para los fines de la organización.

i) Fuentes de los fondos terroristas

a) Apoyo financiero prestado por Estados u organizaciones con capacidad para recoger y poner los fondos a la disposición de la organización terrorista. También un individuo con medios financieros suficientes puede financiar estos grupos (por ejemplo, Osama Bin Laden y su apoyo a la red terrorista Al-Qaeda).

b) La segunda fuente importante de fondos para las organizaciones terroristas son los ingresos derivados directamente de varias actividades “que generan ganancias”, tanto lícitas como ilícitas.

Fuentes ilícitas: los ingresos de un grupo terrorista se pueden derivar del crimen o de otras actividades ilícitas, como el secuestro y la extorsión, o también pueden provenir del contrabando, estafas, robos o narcotráfico.

Fuentes lícitas: el financiamiento procedente de fuentes lícitas constituye una diferencia clave entre los grupos terroristas y las organizaciones criminales tradicionales. Estas fuentes pueden incluir el manejo de negocios legales, la autofinanciación (a través del financiamiento interno proveniente del trabajo, prestaciones sociales o ahorros de sus miembros) y el uso abusivo de Organizaciones Sin Fines de Lucro (en adelante OSFL), lo que se ve favorecido por el escaso control aplicado a este tipo de entidades en la mayoría de los países. Estas organizaciones, en cuyo nombre se recogen los fondos, pueden tener un carácter religioso, o tener como finalidad la beneficencia o ayuda, u otros fines sociales, e incluso pueden cumplir efectivamente dichas funciones, aunque parte de sus ingresos legítimos (recibidos por donaciones o pago de cuotas de membresía u otros medios) sean derivados al terrorismo sin que sus aportantes de buena fe conozcan dicha situación.

ii) Lavado de fondos relacionados con el terrorismo y su utilización para los fines de la organización

Los métodos utilizados por los terroristas para lavar los fondos de fuentes ilícitas difieren muy poco de los utilizados por las organizaciones criminales tradicionales. Asimismo, con frecuencia el grupo terrorista necesita también oscurecer o disfrazar los lazos existentes



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

entre él y sus fuentes legítimas de financiamiento. Los grupos terroristas tienen entonces que encontrar las vías para lavar estos fondos, con el objetivo de poder utilizarlos sin llamar la atención de las autoridades.

Algunos de los métodos particulares detectados con respecto a los distintos grupos terroristas incluyen:

- contrabando de efectivo (por medio de mensajeros o por grandes cargamentos de efectivo),
- depósitos estructurados a cuentas bancarias o extracciones de cuentas bancarias,
- compra de instrumentos monetarios (cheques de viajero, cheques bancarios, órdenes de pago),
- uso de tarjetas de crédito o débito y
- transferencias electrónicas.

El GAFI destaca también la existencia de indicios de que algunas formas de la banca clandestina (particularmente el sistema hawalla de transferencias informales) han jugado un papel en el traslado de fondos relacionados con el terrorismo.

El volumen y la naturaleza de las transacciones

Este es otro aspecto importante del financiamiento del terrorismo que dificulta su detección, ya que el financiamiento necesario para montar un ataque terrorista no siempre demanda grandes cantidades de dinero, y las transacciones asociadas generalmente no son complejas.⁵

4) GUÍA DE OPERACIONES DE RIESGO y SEÑALES DE ALERTA

Para facilitar su consulta, la guía de riesgo y señales de alerta que se presenta a continuación ha sido ordenada siguiendo las siguientes categorías de riesgo:

- i. Riesgo relacionado con la ubicación geográfica,
- ii. Riesgo relacionado con el cliente y
- iii. Riesgo relacionado con la transacción.

1) RIESGOS Y SEÑALES DE ALERTA RELACIONADOS CON LA UBICACIÓN GEOGRÁFICA:

⁵ Por ejemplo, un examen de las conexiones financieras entre los secuestradores del 11 de septiembre de 2001, mostró que la mayoría de las transacciones individuales eran pequeñas sumas, es decir, por debajo de los límites usuales para el reporte de transacciones en efectivo, y en la mayor parte de los casos las operaciones fueron solo transferencias electrónicas. Los individuos eran aparentemente estudiantes extranjeros que parecían recibir dinero de sus padres o donaciones por sus estudios, de forma tal que las transacciones no habrían sido identificadas como merecedoras de una investigación adicional por parte de las instituciones financieras involucradas.



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

1.1) Transacciones en las que intervengan personas físicas o jurídicas domiciliadas o provenientes de:

i) países o territorios que no integren el GAFI, GAFISUD u otros organismos similares, o que hayan sido identificados por éstos como carentes de leyes adecuadas o no cooperadores en el combate al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.⁶

ii) países o territorios que sean considerados paraísos fiscales o en los que rijan normas de secreto que puedan dificultar el adecuado conocimiento de los verdaderos beneficiarios finales de las operaciones y/o el origen de los fondos utilizados.

iii) países o territorios que han sido objeto de sanciones internacionales, embargos o medidas similares emitidas por las Naciones Unidas (ONU) por su vinculación con actividades terroristas.

iv) países o territorios identificados por fuentes confiables⁷ por sus niveles considerables de corrupción u otras actividades delictivas, incluyendo terrorismo.

1.2) Transacciones financieras o comerciales de cualquier tipo, siempre que el origen o el destino de los fondos involucre a cualquiera de los países o territorios mencionados en el numeral anterior.

2) RIESGOS Y SEÑALES DE ALERTA RELACIONADOS CON EL TIPO DE CLIENTE

2.1) Transacciones en las que los intervinientes presenten las siguientes características:

i) personas físicas o jurídicas incluidas en listas internacionales por su participación o apoyo a actividades vinculadas al terrorismo,

⁶ En la página web del Banco Central del Uruguay se publica una lista de los países que integran el GAFI y otros grupos similares, así como las sanciones o advertencias emitidas por estos grupos (Ver: [BCU http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Paises-GAFI.aspx](http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Paises-GAFI.aspx))

⁷ La Guía de Enfoque de Riesgos aprobada por el GAFI en Junio de 2007 define como "Fuentes confiables" a: "... la información producida por organismos bien conocidos que generalmente se consideran serios y que ponen a disposición dicha información pública y ampliamente. Además del Grupo de Acción Financiera y los organismos regionales del estilo de la FATF, dichas fuentes pueden incluir, pero no se limitan, a organismos supranacionales o internacionales, por ejemplo el Fondo Monetario Internacional, el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, así como también organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales nacionales. La información proporcionada por estas fuentes confiables no tiene el efecto de una ley o reglamento y no debe considerarse como una determinación automática de que algo es de un riesgo más elevado." Ver: [Risk Based Approach:- Guidance on the Risk-Based Approach to combating money laundering and terrorist financing](http://www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/guidanceontheriskbasedapproachtocombattingmoneylaunderingandterroristfinancing.html) (<http://www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/guidanceontheriskbasedapproachtocombattingmoneylaunderingandterroristfinancing.html>)



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

ii) personas físicas que hayan sido procesadas o condenadas por delitos precedentes del lavado de activos o sobre las que existan sospechas respecto de su presunta relación con actividades delictivas,

iii) personas físicas que estén relacionadas con las anteriores por lazos familiares, profesionales, de origen, en las que exista coincidencia en el domicilio o coincidencia de representantes o apoderados, etc.).

iv) personas físicas o jurídicas con domicilio desconocido o de mera correspondencia (p.e. apartado de correos, sedes compartidas, estudios profesionales, etc.), o con datos supuestamente falsos o de probable no certeza.

2.2) Transacciones en las que intervengan Fundaciones o Asociaciones Civiles u otras organizaciones sin fines de lucro (OSFL), cuando no presenten un propósito económico lógico o cuando las características y los demás participantes de la operación no se correspondan con los objetivos de la entidad.

2.3) Transacciones en las que existan indicios o certeza de que los clientes no actúan por cuenta propia, o cuando participen intermediarios de cualquier tipo que intenten ocultar la identidad del beneficiario final de la operación, o cuando se utilicen sociedades o fideicomisos para intentar impedir el acceso a la información sobre la verdadera titularidad de la persona o entidad compradora.

2.4) Transacciones con fondos generados por un negocio que pertenece a individuos del mismo origen o nacionalidad, o vinculado con varios individuos del mismo origen, procedentes de países que generan una preocupación específica por su posible vinculación con actividades terroristas.

3) RIESGOS Y SEÑALES DE ALERTA RELACIONADOS CON EL TIPO DE TRANSACCIÓN

3.1) Varias transacciones financieras relacionadas en las que participa una misma persona física o jurídica, sin que exista una razón económica lógica para ello.

3.2) Transacciones financieras realizadas por grupos de personas que puedan estar relacionadas entre sí (por lazos familiares, por lazos profesionales, por personas de una misma nacionalidad, por personas en las que exista coincidencia en el domicilio o coincidencia de representantes o apoderados, etc.), sin que exista una razón económica lógica para ello.



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

3.3) Cuentas bancarias abiertas en el nombre de una persona jurídica o personas físicas que puedan estar involucradas en las actividades de una asociación o fundación cuyos objetivos estén relacionados con los reclamos o demandas de una organización terrorista.

3.4) Cuentas bancarias que reciben o destinan fondos por volúmenes significativos vinculados a transacciones realizadas por entidades que producen o comercializan bienes relacionados con material susceptible de servir a grupos armados (equipamiento de uniformes, armas, municiones, alimentos, etc.)

3.5) Cuentas bancarias que reciben fondos provenientes de la venta a domicilio de libros o documentos o diferentes artículos de propaganda de organizaciones sin fines de lucro u organizaciones benéficas que sostienen o promocionan aspectos filosóficos o ideológicos que puedan estar relacionados con la actividad de organizaciones terroristas.

3.6) Cuentas bancarias de OSFL u otras entidades benéficas que reciben depósitos en efectivo en carácter de donaciones, con imposibilidad de identificar a los donantes o con donantes identificados pero cuyos datos no son verificables.

3.7) Estructuración de depósitos a través de múltiples sucursales de la misma institución financiera o mediante grupos de individuos que entran a una sucursal al mismo tiempo.

3.8) Cuentas bancarias en las que varias personas físicas tengan firma autorizada, pero entre las cuales no parezca existir ninguna relación que los vincule entre sí (ya sea lazos familiares o relaciones comerciales).

3.9) Transferencias constantes recibidas del exterior ordenadas por diferentes personas a un mismo beneficiario o cuenta, sin ninguna relación o actividad económica aparente e inmediatamente seguida por egresos o transferencias al exterior a diferentes destinos en áreas de riesgo.

3.10) Transferencias electrónicas hacia o por un individuo donde la información sobre la persona en cuyo nombre se realiza la transacción, no es suministrada con la transferencia electrónica.

3.11) Uso de múltiples cuentas bancarias personales y comerciales, o de cuentas de OSFL o de beneficencia, para recoger fondos y luego canalizarlos, inmediatamente o tras un breve periodo de tiempo, a un número pequeño de beneficiarios extranjeros a través de transferencias electrónicas.

3.12) Transacciones en moneda extranjera que son realizadas a nombre de un cliente por una tercera parte, seguidas de transferencias electrónicas de fondos hacia lugares que aparentemente no tienen ninguna conexión comercial con el cliente o hacia países que generan una preocupación específica.



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

3.13) Realización frecuente de transferencias electrónicas por importes pequeños, en un aparente esfuerzo para evitar que entren a funcionar los requisitos de reporte a la UIAF.

Cr. Daniel Espinosa

Gerente de Unidad de Información y Análisis Financiero