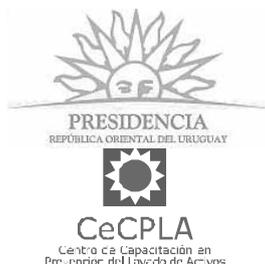


I. ANTECEDENTES

1. *La situación existente en Uruguay en marzo de 2005 en materia de prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo era el resultado de una estrategia delineada por el gobierno del Dr. Jorge Batlle a mediados del año 2000 para enfrentar un contexto internacional de crecientes presiones y una amenaza concreta del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) de incluir a Uruguay en la lista de países no cooperantes.*
2. *Los objetivos centrales definidos fueron:*
 - Intensificar los contactos y la inserción del país en el esquema internacional
 - Tener una actitud protagónica en el proceso de creación de GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica) como regional del GAFI.
 - Promover la aprobación de un conjunto de normas y la implementación de políticas que permitieran incrementar el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI en materia de lavado de activo, así como las Recomendaciones Especiales para prevenir el financiamiento del terrorismo.
3. *Esa estrategia fue impulsada por la Prosecretaría de la Presidencia a través del Centro de Capacitación para la Prevención del Lavado de Activos (CeCPLA) creado por Decreto No.82/001 del 08/03/001.*
4. *Si bien fueron importantes los avances en cuanto a la inserción y la imagen internacional del país, en junio de 2002, al aprobarse el primer informe de evaluación del Uruguay por Gafisud, subsistían importantes carencias en el sistema antilavado a nivel interno.*
5. *A ello se agregó una agudización de las presiones internacionales potenciada por el desarrollo de políticas muy activas contra el financiamiento del terrorismo, a partir de los hechos del 11/09/01 y el creciente involucramiento en la materia de los organismos multilaterales como el FMI, Bco. Mundial y BID.*
6. *Es con el objetivo de responder a esta nueva situación que mediante la Ley No. 17.835 de setiembre/2004 y el Decreto No.86005 que la reglamenta, se promueve el nuevo "Sistema de Prevención y Control del Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo". Fueron aportes sustantivos de esta nueva legislación:*
 - Ampliación del número de delitos considerados precedentes del lavado de activos



- Ampliación de las obligaciones asignadas a diferentes actores sociales con actuación en actividades a través de las que puedan canalizarse fondos con origen o destino ilegal.
- Ampliación de la lista de sujetos obligados por las normas antilavado
- Exoneración de responsabilidad a quienes de buena fe reportan operaciones sospechosas.
- Tipificación de los delitos de NATURALEZA TERRORISTA y, por primera vez en la región, el de FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO.
- Ampliación y fortalecimiento de las potestades de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Banco Central del Uruguay incluyendo la posibilidad de requerir información a otros actores que deberán brindarla obligatoriamente (sin poder oponerle ninguna disposición sobre secreto o reserva) y la posibilidad explícita de intercambiar información con UIF de otros países.
- Mejora de los mecanismos de cooperación internacional para el combate del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
- Incorporación y regulación de la técnica de investigación especial denominada “*entrega vigilada*”.
- Exigencia de declaraciones juradas para los movimientos transfronterizos de efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios superiores a U\$S 10.000.’
- Incorporación de la potestad de crear judicatura especializada en materia de lo que se denomina “delincuencia organizada”.



II LA VISIÓN DEL NUEVO GOBIERNO

7. *El proyecto de país impulsado por el gobierno que asume en marzo/2005 determina que se asigne real importancia al combate de delitos tales como el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción, el contrabando, el tráfico de personas, de armamento, etc.*
8. *Consecuentemente también se asigna alta prioridad a luchar contra el lavado de los fondos provenientes de esas actividades ilícitas o tendientes a financiarlas.*
9. *Se trata de prioridades efectivas, y no de meros elementos declarativos, y más allá de la importancia asignada al cumplimiento de los estándares internacionales en la materia, responde a la visión del Uruguay que queremos construir y se traduce en una firme voluntad política para respaldar todas las acciones que sean requeridas.*
10. *Es esa voluntad de transformar efectivamente la realidad lo que marca la nueva etapa y opera en forma convergente en dos planos. Por un lado continuando el proceso anterior, lo que implica **aplicar** y **mejorar** la legislación existente. Pero también supone cambiar sustancialmente aspectos predominantes en períodos anteriores que, privilegiando una concepción de “plaza financiera libre”, de garantías de “reserva para los inversores”, etc.etc. acentuaron la vulnerabilidad del país frente a delitos que tienen un carácter claramente transnacional.*
11. *Hasta el momento, no se han verificado en este tema contradicciones de importancia entre los diferentes partidos políticos, lo que se reflejó en el apoyo unánime al nuevo marco legal aprobado en setiembre de 2004 y se refleja ahora en la voluntad expresada enfáticamente por el nuevo gobierno de continuar en esa línea de trabajo. A partir de estas coincidencias, existen condiciones para avanzar firmemente en la construcción de una Política de Estado en la materia que asegure su continuidad más allá del partido político que en cada etapa pueda ser mayoritario.*
12. *Simultáneamente, el carácter transnacional de estos delitos obliga a reconocer la importancia del avance en el cumplimiento de los estándares internacionales en la materia así como a mantener una adecuada inserción en el esquema mundial de actuación y coordinación. Desde el momento en que esos objetivos son convergentes a los definidos como proyecto nacional, ambos planos son complementarios y se impulsan con similar fuerza.*
13. *En función de lo anterior, se entendió necesario mantener un buen nivel de participación en los organismos internacionales y regionales que operan en la materia, transmitiendo*

adecuadamente el compromiso asumido por el gobierno y proyectando una imagen de trabajo serio y sistemático. Sin embargo debemos asumir que apenas se ha comenzado a revertir la visión de un país con escasa vocación de control y de colaboración y que se requerirá la generación de resultados concretos tanto en lo interno como en el plano de la cooperación internacional para que esa visión pueda erradicarse definitivamente.

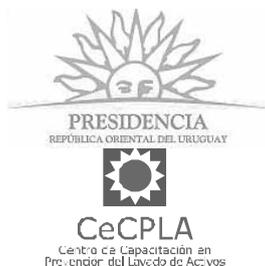
Estos elementos se evidencian en la 2da. Evaluación Mutua de Uruguay, que por un acuerdo con GAFISUD fue realizada por el FMI y ya fue aprobada por ambos organismos. En ella se señalan las mismas debilidades que resaltamos en nuestro diagnóstico pero implicó una fuerte discusión con los evaluadores que evidenciaron fuertes prejuicios derivados de lo que consideraban una reiterada actitud de pasividad en la materia por parte de las autoridades nacionales en períodos anteriores. La demostración durante el último año de que el gobierno viene trabajando en forma seria ha permitido neutralizar esos prejuicios y lograr un reconocimiento expreso del FMI en la reciente reunión de Gafisud en la que se evaluó el Informe de Avance de Uruguay..

III RESUMEN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

14. **Dimensión del problema.** *Se asume la existencia de lavado de dinero en el país, sin que existan estimaciones cuantitativas. Más allá de que pudiera considerarse que el problema no alcanza un nivel de extrema gravedad o que sea menor que el que se verifica en otras jurisdicciones, **esto no puede constituir un argumento para no actuar** sino que por el contrario es un argumento para acelerar el fortalecimiento del esquema preventivo y represivo, en un momento en que aún es posible hacerlo eficazmente. La situación es similar en materia de financiamiento del terrorismo, aunque no se han detectado en este terreno operaciones locales.*

En cuanto a la percepción que de estos delitos existe en la sociedad, se constata una visión dual: por un lado, no aparece como un tema que genere alarma a nivel social, pero por otro, en tanto no se ve una acción efectiva de control, predomina la idea de que en el país existen facilidades para concretar el lavado de fondos.

15. **Marco legal.** *Aunque sin duda existen carencias y vacíos, nuestro planteo ha sido que el marco legal gestado en el período anterior era razonablemente bueno y que, por lo tanto, **el objetivo prioritario es hacer todo lo que la ley nos permite y no estamos haciendo**. De esa acción surgirá, seguramente, la necesidad de modificar o mejorar*



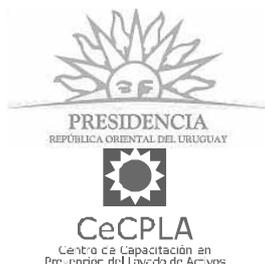
algunos aspectos legales pero hoy no radican allí las trabas para comenzar a desarrollar una acción efectiva.

De cualquier manera,, es importante señalar que en este período de gobierno se han concretado importantes avances en el marco legal, entre las que vale la pena señalar:

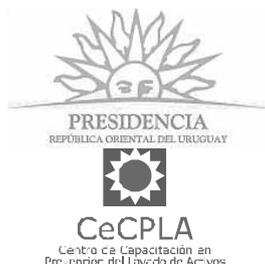
- La ley de Rendición de Cuentas 2004 incorporó la obligación para las sociedades comerciales de actualizar la información referente a representantes y direcciones.
- La ley de Presupuesto concreta importantes avances en materia de decomisos y en especial para la rápida disposición de los bienes decomisados, punto al que se asigna especial importancia porque permite golpear al crimen organizado en la disposición de sus ganancias, y porque a la vez posibilita la aplicación con destinos amplios de los bienes obtenidos.
- En la misma ley se crea la figura del Coordinador Nacional de Inteligencia, dependiente de la Presidencia de la República, que deberá tener un papel relevante en la coordinación de la lucha contra el terrorismo y su financiamiento.
- El proyecto de Reforma Tributaria recientemente aprobado es convergente con el objetivo de identificar a los tenedores de bienes y el origen de sus ganancias, y posibilita la eliminación de las Sociedades Financieras de Inversión, como herramienta que se considera inadecuada para los actuales requerimientos.
- La ley de Rendición de Cuentas 2005 incorporó nuevos avances en materia de constitución del fondo de bienes decomisados.
- El proyecto de ley de Reforma de la Carta Orgánica del BCU permitirá concretar importantes mejoras en la gestión preventiva e investigativa a cargo del Banco.

16. **Marco institucional.** *Como resultado de la estrategia desarrollada en el período anterior, la actuación del Estado en esta materia se encuentra articulada hoy en torno a diferentes organismos*

- La orientación global corresponde a la Junta Nacional de Drogas, dependiente de la Presidencia de la República en tanto tiene asignados legalmente, entre otros, los cometidos de:
 - instrumentar las directivas relacionadas con la fijación de la política nacional en materia de drogas, incluyendo la represión del tráfico de drogas y precursores químicos, lavado de dinero y delitos conexos.



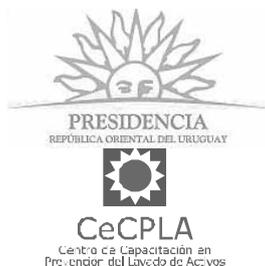
- supervisar y evaluar la ejecución de los planes y programas que se establezcan de conformidad a las políticas referidas en el punto anterior.
- promover y coordinar las acciones referidas al lavado de activos y delitos conexos y, en general, el delito internacional organizado.
- La responsabilidad en el cumplimiento de los cometidos específicos referentes al lavado de activos se encuentra radicada actualmente en el Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos, a través del Presidente de su Consejo Directivo y Delegado de la Junta Nacional de Drogas, en dependencia directa del Prosecretario de la Presidencia de la República y Presidente de la Junta. Asimismo dicho Centro elabora e implementa programas de capacitación en la materia.
- Al Banco Central le corresponde dictar reglamentaciones dirigidas a las personas físicas o jurídicas bajo su supervisión para prevenir el lavado de activos y ejerce la supervisión en la materia sobre las Instituciones Financieras, Compañías de Seguros, Mercado de Valores, Administradoras de Fondos Previsionales y empresas que prestan servicios de transferencia o envío de fondos.
- Pero además, y de acuerdo con el esquema aplicado internacionalmente, en la órbita del BCU funciona la Unidad de Información y Análisis Financiero uno de los pilares del esquema de prevención en tanto con amplias atribuciones, que incluyen:
 - solicitar (con amplias facultades), recibir y analizar información referida a transacciones financieras y remitirla a la Justicia competente cuando involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud, a efectos de impedir el delito de lavado de activos
 - instruir a las Instituciones sujetas al control del Banco Central del Uruguay para que impidan, por un plazo de hasta 72 horas, la realización de operaciones que involucren a personas físicas o jurídicas sospechadas de estar vinculadas a organizaciones criminales relacionadas con el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo.
 - sobre la base del principio de reciprocidad, intercambiar información relevante con las Autoridades de otros Estados que ejerciendo competencias homólogas lo soliciten fundadamente .
 - recibir de las Instituciones de Intermediación Financiera la información referente a la existencia de bienes vinculados a personas identificadas como terroristas o pertenecientes a organizaciones terroristas, con potestades para disponer su congelamiento transitorio.



- Al Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud del Decreto No.86/2005 (por el que se reglamentó la Ley No.17.835) corresponde la supervisión del cumplimiento de las normas de prevención de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en coordinación con la Unidad de Información y Análisis del Banco Central del Uruguay. En virtud de estas disposiciones, el MEF ejerce la supervisión directa sobre los sujetos obligados por la ley que no son controlados por el BCU, y en este grupo se encuentran la mayoría de los nuevos sujetos incorporados por la Ley 17.835, con particular destaque de los casinos y las inmobiliarias, sectores con los que el trabajo recién se inicia.

En el marco del proceso de definiciones del último año, esta supervisión ha sido asignada dentro del MEF a la Auditoría Interna de la Nación.

- La Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y del Mercosur, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, tiene la función de recibir y dar trámite a las solicitudes de cooperación jurídica internacional
- Paralelamente se produce la actuación de los servicios de investigación y represión (Ministerio del Interior, Dir. Nacional de Aduanas, Prefectura Nacional Naval), así como la del Ministerio de Defensa en materia de lucha contra el terrorismo. En el caso del Ministerio del Interior el trabajo se ha coordinado a través de la DGRTID y de la Unidad de Investigación Patrimonial creada en su seno en dic/05.
- En el plano judicial, no se ha concretado la existencia de un ámbito especializado (jueces, fiscales y el imprescindible apoyo técnico) previsto en la Ley No. 17.835 y que es reconocido por diversidad de actores (aunque no en forma unánime) como imprescindible.
- El MEF, la UIAF y la Dirección de Cooperación Jurídica Internacional integran el Consejo Directivo del CeCPLA, presidido por el representante de la JND. Éste es la principal instancia de coordinación existente en la actualidad, y si bien se ha constituido en un excelente ámbito de trabajo, su integración y sus atribuciones resultan insuficientes para encarar la nueva etapa que, como se señaló, está caracterizada por ser esencialmente operativa en el plano de la aplicación de la ley.
- Asimismo, el CeCPLA cuenta con un Comité Asesor integrado además por: Ministerio del Interior, Poder Judicial, Ministerio Público, DINACIE, BROU, BHU, BSE, y entidades representativas de los sujetos legalmente obligados (Bancos Privados, Cámara de Entidades Financieras, Asociación de Cambios, Colegios y Asociaciones Profesionales, etc.).



Es un organismo de funcionamiento espaciado que en la etapa anterior constituyó un ámbito adecuado para la gestación del marco legal promovido y para sensibilizar y capacitar a los sujetos obligados. Por el contrario, no aparece como un órgano eficaz cuando la prioridad es la aplicación de la ley, en tanto lo que se requiere en primer lugar es un nivel de coordinación de carácter operativo entre quienes tiene la responsabilidad de supervisar y garantizar su cumplimiento.

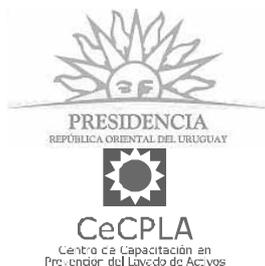
En un análisis global de la situación, el marco institucional de actuación ha constituido una importante limitación para que la voluntad política existente pueda concretarse en una aplicación efectiva de la legislación vigente y consecuentemente reducirse la vulnerabilidad existente ante este tipo de delitos. Sin embargo, se entendió conveniente, al igual que en el caso de la legislación, iniciar el trabajo con la estructura vigente tanto para poder basar una propuesta de ajuste en un conocimiento real de la problemática, como para evitar que se interpretara que lo primero que se hacía era generar una reestructura, con nuevos cargos, costos etc., sin un trabajo previo que la legitimara.

IV Avances del período El trabajo desarrollado desde abril de 2005 ha permitido consolidar un equipo interinstitucional adecuadamente capacitado, pero que además cuenta con un importante nivel de confianza mutua y un fuerte compromiso. A ello se agrega una mejora sustancial en la imagen internacional y el hecho de que en setiembre/06 el éxito de la operación “Chimed” llevada adelante por la DGRTID permitió desarrollar un trabajo intenso que confirmó fortalezas y debilidades a la vez que posibilitó mostrar por primera vez a la opinión pública la existencia real de organizaciones del crimen organizado operando en el país para el lavado de fondos.

V PROPUESTA

A partir de la situación descrita se entiende conveniente promover la existencia de un nuevo esquema de coordinación en el que participen los diferentes organismos del Estado que integran el esquema de prevención y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

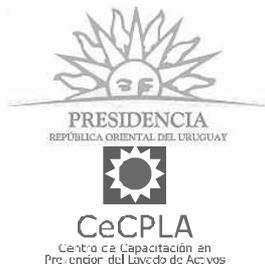
Sus cometidos principales en esta etapa, serían:



- *La formulación de un diagnóstico de la situación nacional en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, con especial énfasis en la elaboración de un mapa de las actividades que se consideran de mayor riesgo.*
- *La definición de una estrategia conjunta.*
- *La elaboración, a la luz del diagnóstico y de la estrategia definidos, de un Plan Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, que permita articular y potenciar los múltiples esfuerzos que convergen en esta lucha.*
- *El análisis permanente del marco institucional existente, formulando las propuestas de ajuste que se consideren necesarias.*
- *La coordinación efectiva de los aspectos operativos en la investigación y represión de estos delitos incluyendo el intercambio de información, pudiendo promover a esos efectos, la firma de memorandos de entendimiento interinstitucionales.*
- *El conocimiento de las capacidades y necesidades de los organismos participantes, para posibilitar la mayor eficacia en la acción conjunta.*
- *La instrumentación de los apoyos mutuos, incluyendo la generación de las instancias de capacitación que se requieran.*
- *El análisis y formulación de las modificaciones requeridas a la legislación vigente*
- *La supervisión de la puesta en marcha del Plan Nacional, realizando la coordinación efectiva con las instituciones participantes y generando las medidas correctivas necesarias para su adecuado cumplimiento.*
- *El impulso de una política activa de cooperación en el plano internacional.*
- *El mantenimiento y profundización de las imprescindibles relaciones con aquellos actores de la actividad privada a los que la ley asigna responsabilidades en la materia.*
- *La difusión pública de los elementos centrales de esta problemática con el objetivo de generar una mayor conciencia social sobre la importancia del combate a estos delitos.*

La responsabilidad general del cumplimiento de estos objetivos se asignará a un organismo integrado por:

- *Un representante de la JND, que lo presidirá.*



- *Un representante de la UIAF del Banco Central, que facilitará la coordinación con las diferentes unidades del Banco implicadas en esta lucha*
- *Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, que facilitará la coordinación con la Auditoría Interna de la Nación, DGI, D.N. de Aduanas, Zonas Francas, Dirección de Casinos, etc*
- *Un representante del MEC que facilitará la coordinación con el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Registros, Junta Asesora en Materia Económico-Financiera, Dirección de Coop. Jurídica Internacional y del Mercosur, Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales etc.*
- *Un representante de la UIP de la DGRTID, que facilitará la coordinación con las restantes reparticiones del Ministerio del Interior.*

Este organismo de coordinación dependerá de la JND, establecerá sus pautas de funcionamiento y podrá integrar en forma ocasional o permanente a delegados de otros organismos vinculados a la materia.

Desde este primer nivel se deberá promover la coordinación con las otras instituciones implicadas en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, con especial prioridad hacia el Poder Judicial. Asimismo, se deberá promover y mantener un contacto fluido con los sujetos obligados por nuestra legislación y con la sociedad en su conjunto. A estos efectos se establecerán pautas de funcionamiento flexibles que posibiliten la mayor eficacia y la participación en cada instancia de los organismos directamente implicados.

En tanto sus actuales responsabilidades serán absorbidas por la nueva estructura, esta propuesta implica la desaparición del CeCPLA.
