

Lavado de dinero

El lugar de Uruguay en la división del trabajo del crimen organizado trasnacional

Autor

Gabriel Tenenbaum Ewig

Documento de Trabajo Nro. 003

Julio, 2018

ISSN 2591-6246

Índice de contenido

1. Introducción	4
2. Estrategia metodológica.....	6
3. Lavado de dinero: delimitación general y estado del arte.....	7
4. Uruguay como lavadora industrial de dinero.....	10
4.a. Las presiones internacionales	14
5. Prismáticos cuantitativos para dimensionar el lavado de activos en Uruguay.....	16
6. Reflexiones generales.....	28
Bibliografía y fuentes consultadas:	29

Resumen: El crimen organizado transnacional se caracteriza, a grandes rasgos, por las múltiples jurisdicciones involucradas, la diversificación de tareas y las especialidades necesarias para concretar los objetivos. La división del trabajo, en jurisdicciones e individuos, es una condición *sine qua non* para el funcionamiento y la reproducción de las organizaciones criminales complejas. En este marco, la investigación explora cuál es el lugar de Uruguay en el esquema internacional del crimen organizado desde el punto de vista de su sistema financiero. Para ello, se analiza la arquitectura normativa, las presiones internacionales y el comportamiento del lavado de activos en el país a través de algunos indicadores estadísticos.

Palabras clave: lavado de dinero; crimen organizado; protección del capital

Abstract: The transnational organized crime is characterized, generally, by the multiple jurisdictions involved, the diversification of tasks and the different expertise required to achieve the objectives. The division of labor, in jurisdictions and individuals, is a *sine qua non* condition for the functioning and reproduction of complex criminal organizations. In this framework, this research explores which is Uruguay's role as a financial enclave in the international scheme of organized crime. With this purpose, the paper analyzes the normative, the international pressures and the behavior of money laundering in the country through some statistical indicators.

Keywords: money laundering; transnational organized crime; capital protection



Lavado de dinero

El lugar de Uruguay en la división del trabajo del crimen organizado transnacional

Gabriel Tenenbaum Ewig¹

1. Introducción

El crimen organizado es un fenómeno complejo de aprehender (Tenenbaum, 2017) que se caracteriza, entre otras cosas, por su internacionalidad gracias a que la globalización económica amplió el mercado del crimen desarrollando la comunicación, disminuyendo los controles fronterizos, dinamizando los flujos de mercancías, etc. (Andreas, 2005). Este proceso acrecentó las dificultades de detección ya que *“se delinque en un país, se reside en otro, se reduce o vende la mercadería en un tercer país y se invierte en un cuarto Estado”* (Aller, 1998:155). El crimen organizado circula en el mundo evaluando los beneficios-costos-riesgos relacionales de cada jurisdicción (capacidad corruptiva de los funcionarios públicos, capacidad estatal para reprimir y controlar el delito, flexibilidad y lagunas normativas, etc.) con las distintas fases implicadas en la actividad ilícita (importación de materias primas, producción, distribución, exportación, comercialización, lavado de dinero, repatriación de los activos, sicariato, etc.). La globalización económica también hizo posible lo que se conoce como *“efecto globo”*: la migración de actividades ilegales hacia jurisdicciones provechosas. Por ejemplo, los *“lavadores”* y, en general, los protectores del capital pueden *“eludir la aplicación de normativas muy estrictas en determinados estados...desviando los bienes a países con sistemas más débiles de control y persecución de este delito”* (Franco, 2011:143).

¹ Investigador posdoctoral del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: gtenen@gmail.com

La organización del crimen implica, entre otras cosas, la existencia de una división del trabajo (Duncan, 2013) administrada de acuerdo a los espacios beneficiosos para la actividad (por ejemplo: cultivos determinados para geografías concretas, lavado de activos en jurisdicciones con legislaciones financieras flexibles, etc.) y los expertos especializados (por ejemplo: campesinos, lavadores, etc.) en cada instancia de la cadena industrial del crimen (Thoumi, 2013). En este esquema internacional de la división del trabajo, la hipótesis de trabajo es que Uruguay es una plaza atractiva para el lavado de dinero por las siguientes razones: 1) Características del sistema financiero: secreto bancario; alta dolarización de la banca nacional; banca off-shore; flexibilidad de los cambios de divisas; casinos del Estado y municipales; zonas libres de impuestos; sociedades anónimas de inversión exentas de tributos; entre otros factores. 2) Los “protectores del capital²”: intermediarios expertos que, además de conocer la legislación, saben las artimañas necesarias, legales o ilegales, para lavar dinero, evadir impuestos, etc. Los protectores de capital están conformados por escribanos, abogados, contadores –profesiones tradicionales históricamente vinculadas a la clase dirigente–, propietarios de casas de cambio, constructores, etc. Varias de estas profesiones y ocupaciones se nuclean en colectivos – estudio/firma/bufete, empresas y corporaciones–. De ahí que sea posible entender a la protección del capital como un *habitus* (Bourdieu, 2001) de clase defendido por un sistema de disposiciones constitutivas de determinadas profesiones/ocupaciones de la estructura social. 3) Características geográficas: rutas institucionales y alternativas, vía tierra y fluvial, fácilmente transitables y conectadas con dos mercados importantes como Brasil y Argentina. 4) Características espaciales: proximidad con las zonas productoras de materia prima para la elaboración de sustancias psicoactivas (la región Andina con la hoja de coca y Paraguay con el cannabis). Sabido es que el tráfico de drogas ilegales es la principal actividad ilícita que lava dinero. 5) Características de la

² Los protectores del capital es una categoría explicativa inspirada en el trabajo de Diego Gambetta (2010) acerca de la mafia siciliana. El autor visualizó que las organizaciones delictivas se vuelven especialistas en determinadas actividades. En el caso de la mafia siciliana la marca registrada era la “industria de la protección”. La mafia brindaba una protección preventiva que garantizaba el cumplimiento de los contratos, los pagos y cobros de dinero, la conexión entre empresarios confiables, además de los delitos comunes y evitar los robos y extorsiones de otras familias de la mafia. De este modo, *mutatis mutandis*, entiendo que es posible decir que los especialistas en lavado de activos brindan protección al capital ya que ofrecen soluciones para provecho del propietario de los activos.

seguridad: fronteras fluviales y territoriales permeables; espacio aéreo con dificultades de vigilancia (radares, aviones de intercepción, etc.), etc.

La investigación se pregunta qué dimensiones tiene el lavado de dinero en Uruguay con el objetivo de, primero, mostrar los elementos que configuran al país como una plaza provechosa para el lavado del capital internacional –conjunto de activos donde se halla la renta criminal– y, segundo, brindar una aproximación cuantitativa y temporal del comportamiento del lavado de dinero en el país.

En los siguientes apartados se desarrolla el método de la investigación, se delimita y revisa la literatura académica nacional y de los organismos internacionales acerca del lavado de dinero, y se realiza un análisis estadístico descriptivo del comportamiento del blanqueo de capitales en el país. El trabajo concluye con una reflexión general.

2. Estrategia metodológica

El trabajo utiliza un diseño mixto, cualitativo y cuantitativo, para, por un lado, discutir si Uruguay es una jurisdicción preparada para atraer capital internacional independientemente de las fuentes originarias de los activos y, por otro, delimitar el comportamiento del lavado de activos en el país. De este modo, en la primera parte se aplica un análisis documental referente al sistema financiero uruguayo. Para ello, sin pretensiones de hacer sociología jurídica, pero con la finalidad de problematizar el objeto de estudio, se realiza una reconstrucción crítica y temporal de la legislación nacional en materia de lavado de activos. También se analizan informes que los Estados Unidos de América (EUA) y organizaciones intergubernamentales han dedicado al lavado de dinero en Uruguay. En la segunda parte del trabajo se realiza un análisis estadístico descriptivo a partir de información secundaria desde la cual fue posible construir una base de datos sobre el comportamiento del lavado de dinero en el país. La base se compone de dos indicadores institucionales: los procesos judiciales concluidos en la Justicia Penal especializada en Crimen Organizado (JCO) entre los años 2009 y 2016; y los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) de la la Unidad de

Información y Análisis Financiero (UIAF) del Banco Central del Uruguay (BCU) entre el 2004 y 2017, con foco en los años 2012, 2013 y 2014.

Es importante aclarar que, por “naturaleza”, el lavado de dinero es un fenómeno delictivo elusivo en tanto existe cuando se infiltra en el sistema financiero legal evadiendo los controles del Estado. Claro que este desapercibimiento no se refiere a los protectores del capital que gestionan la “invisibilidad” de los titulares de los activos y de la fuente originaria de los fondos económicos sino a las autoridades que deben controlar la legitimidad del dinero que es introducido en el mercado. Ello arrastra problemas para los investigadores que tratan de mensurar el lavado de dinero ya que el subconjunto conocido es aquel que se hace visible a través de los mecanismos de control del sistema financiero y punitivo del Estado. El resto del fenómeno de estudio es desconocido. Así, la parte conocida del conjunto de lavado de dinero en Uruguay representa una muestra no confiable en términos de inferencia estadística. Por lo tanto, los datos disponibles son, además de institucionales, sesgados positivamente en tanto son casos no elusivos. La incógnita es si el lavado de dinero inobservado tiene condiciones especiales para evadir los controles financieros y punitivos. Ahora bien, la información conocida está condicionada, pero no es falsa. Por lo tanto, lejos de la parálisis, el investigador debe trabajar de la mejor manera posible explicitando los alcances de la interpretación, además de manifestar los problemas metodológicos de la medición.

3. Lavado de dinero: delimitación general y estado del arte

El lavado de dinero es un concepto que nace en los EUA en la década de 1920 para referirse a las estrategias que utilizaban las mafias para ingresar “dinero sucio” al mercado legal. La renta criminal se legitimaba comprando lavanderías, de ahí el origen de los conceptos lavar dinero o blanquear capitales³. Los sistemas de prevención, control y represión del lavado de dinero (leyes específicas, fuerzas de seguridad especializadas, cooperación entre países, sistemas de inteligencia intergubernamentales, etc.) se originaron varias décadas después con la finalidad de

³ La estrategia fue aplicada por Majer Suchowlinski (Meyer Lansky), Alphonse Capone (Al Capone), Salvatore Lucania (Lucky Luciano), entre otros.

combatir el tráfico de drogas ilegales: “First, drug trafficking, central to the creation of the AML⁴ regime” (Levi y Reuter, 2006:346)⁵. En ese sentido, el primer documento internacional vinculante que explicita la necesidad de combatir el lavado de dinero es la “Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” del año 1988 en Viena. Este puntapié inicial, restringido al tráfico de drogas ilegales, fue superado y ampliado por la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” del año 2000 en Palermo y, posteriormente, por la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” del año 2003 en Mérida. Con base en el artículo 3 de la Convención de Viena, el artículo 6 de la Convención de Palermo utiliza el concepto “blanqueo de capitales”⁶ para referirse a tres situaciones: a) conversión o transferencia de bienes a sabiendas que son producto de actividades delictivas. b) Ocultar o disimular la naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento y/o la propiedad ilícita de los bienes. c) La adquisición, posesión y/o utilización de bienes a sabiendas que provienen de fuentes ilícitas.

La primera tipificación del lavado de dinero en una legislación nacional se encuentra en el Derecho Penal italiano que en 1978 incorporó un artículo (648bis) destinado a castigar con prisión y multas a quienes realicen “actos encaminados a sustituir dinero o valores procedentes de delitos de robo agravado, extorsión agravada o secuestro de personas...” (Fabián, 2007:43). Años más tarde, en 1984 los EUA aprobaron la Ley para el Control del Lavado de Dinero –la norma entró en vigor en 1986– para impedir la evasión fiscal; la ocultación o disimulación de la ubicación, origen y titularidad de los fondos económicos ilegales; y las evasivas a reportar las transacciones ilícitas (Rusconi, 2010). En Uruguay, el primer antecedente sobre lavado de dinero surge en el régimen dictatorial (1973-1985) con la Ley 14294 del 31 de octubre de 1974 (declarada Decreto-Ley en democracia por la Ley 15738 del 13 de marzo de 1985). El artículo 42 de la “Ley de Estupefacientes” determinó la confiscación de los bienes de cualquier naturaleza que la gente haya adquirido con dinero

⁴ Anti-money Laundering.

⁵ Los autores hacen referencia a los sistemas integrales antilavado de dinero.

⁶ La Convención de Mérida habla de blanqueo de dinero y la Convención de Viena no utiliza un concepto concreto.

proveniente de la producción, importación o exportación de sustancias psicotrópicas enlistadas en la Convención Única de Nueva York de 1961. El país esperó hasta diciembre de 2017 para tener una legislación integral en materia de “lavado de activos” con la Ley 19574. La norma, siguiendo la Convención de Palermo, sanciona la conversión y transferencia de activos procedentes de actividades ilícitas (artículo 34); la posesión y tenencia de activos ilegales (artículo 31); el ocultamiento, supresión o alteración de activos originados en acciones delictivas (artículo 32); la asistencia en el lavado (artículo 33) y el autolavado (artículo 35). La ley considera que el lavado de activos es un delito autónomo (artículo 36) que puede estar precedido por otros delitos (artículo 34).

En suma, ya se hable de lavado de activos, lavado de dinero, blanqueo de capitales o blanqueo de dinero⁷, el fenómeno delictivo es el mismo: la legitimación de dinero ilegal por medio de ocultar, intentar ocultar y/o disfrutar de los bienes lavados (Fabián, 2007).

Por último, hay que decir que la producción académica uruguaya en materia de lavado de activos está dominada por el saber jurídico en tres grandes líneas de trabajo: el derecho comparado, las modificaciones de la norma y las discusiones sobre el alcance de determinados artículos. Sin agotar el conjunto de la literatura jurídica, se pueden mencionar a: Langón (1998), Aller (1998), Cervini (2008), Adriasola (2008; 2012), Fleitas (2009), González (2010), Franco (2011), Álvarez (2015), Abadi, y García (2016). El lavado de activos también es una temática del saber económico, pero su estado de arte no es prolífico. Se destacan las tesis de grado de Kardijian et al. (2009), Miguez et al. (2009), Isasa et al. (2010), los trabajos de Fraga (2011) y Bergara (2011), y la serie de informes de la UIAF y de la SSF del BCU. Finalmente, la sociología del delito y la criminología nacional han ignorado el lavado de activos como objeto de estudio. No existen trabajos al respecto, hecho que justifica la importancia de la presente investigación.

⁷ Algunos textos hablan de reciclaje de capitales o dinero, dinero sucio y dinero limpio, legitimación de la renta criminal, etc.

4. Uruguay como lavadora industrial de dinero

En el siglo XX, la arquitectura normativa del sistema financiero uruguayo fue incorporando varios elementos que convirtieron al país en una plaza atractiva en la región para recibir capitales extranjeros y, como correlato, los activos originados en actividades delictivas.

En 1923 el Estado uruguayo creó las zonas libres de impuestos (zonas francas) en las ciudades de Colonia y Fray Bentos. La legislación recibió un gran impulso bajo la primera presidencia de Julio María Sanguinetti a finales de los ochenta del siglo XX con la aprobación de la Ley 15921 del 17 de diciembre de 1987 porque proliferó en todo el territorio nacional las áreas libres de impuestos a bienes, servicios, mercaderías y materias primas, cualquiera sea su origen. Los usuarios de zonas francas gozan de varios privilegios que, evidentemente, estimulan la inversión. Por ejemplo, la exoneración de los siguientes tributos: Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE); Impuesto al Patrimonio (IP); Impuesto al Valor Agregado (IVA); Impuesto Específico Interno (IMESI); Impuesto al Control de las Sociedades Anónimas (ICOSA). Además, los usuarios son beneficiados con un régimen especial de sociedades anónimas; con libertad para ingresar y egresar divisas, títulos, valores y metales preciosos; exención de tributos para los bienes, servicios, mercaderías y materias primas introducidos o sacados de las zonas francas; entre otros⁸. En la actualidad existen 11 zonas libres de impuestos en el país⁹.

El 24 de junio de 1948 el parlamento promulgó la Ley 11073 que creó las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI). Esta figura es una entidad offshore registrada en el país para operar en el exterior con exoneración de tributos y bajo la intermediación de los protectores locales del capital. A ello se añade otro recurso de subterfugio como la ocultación del titular de la SAFI con la utilización de testaferros que, no pocas veces, terminan siendo los mismos escribanos, abogados y contadores que crearon y gestionaron las sociedades anónimas. La expansión de las

⁸ Ministerio de Economía y Finanzas. Beneficios Tributarios para Zonas Francas.
En: <http://zonasfrancas.mef.gub.uy/1064/4/areas/beneficios-tributarios-para-zonas-francas.html>
Consultado el 14 de mayo de 2018.

⁹ Ministerio de Economía y Finanzas. Área Zonas Francas.
En: <http://zonasfrancas.mef.gub.uy/19344/4/areas/zonas-francas.html>
Consultado el 14 de mayo de 2018.

SAFI comenzó en plena era neoliberal con la Ley 16060, sobre “Sociedades Comerciales, del 4 de setiembre de 1989, en la presidencia de Julio María Sanguinetti, y en la década de los noventa con la Ley 16170 del 28 de diciembre de 1990, bajo la presidencia de Luis Alberto Lacalle. La última norma permitió que las SAFI realizaran operaciones comerciales con el exterior “por cuenta propia o de terceros o para terceros” (artículo 635), lo que eliminó las restricciones a las actividades de las sociedades anónimas en el exterior. Estas modificaciones facilitaron la movilidad del dinero sucio hacia el sistema financiero legal. A modo de ejemplo, en el año 2001 el “Informe de la comisión especial investigadora sobre hechos ilícitos vinculados con el lavado de dinero” de la Cámara de Diputados de la Argentina” (Informe Carrió) arrojó un sinnúmero de sociedades anónimas creadas en Uruguay para lavar dinero de la Argentina. Uno de los casos más sonados fue la venta de armas de guerra a Ecuador y Croacia por parte de la Argentina, para beneficio del entonces presidente Carlos Saúl Menem¹⁰, contemporáneo de Lacalle, en el tiempo que las Naciones Unidas habían prohibido la venta de armas de fuego a esos países. Pero no sólo para delitos complejos se utilizaron las SAFI. En el año 2009, Ricardo Gil Iribarne, director del Centro de Capacitación en Prevención de Lavado de Activos y actual titular de la Junta de Transparencia y Ética Pública, calculaba que alrededor de 100.000 ciudadanos argentinos tenían SAFI en Uruguay para ocultar transferencias al exterior o para esconder que eran propietarios de inmuebles en Punta del Este¹¹. En la primera presidencia del Frente Amplio, ante las presiones internacionales de los países de la región, la OCDE y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), se promulgó la Ley 18083, sobre el “Sistema Tributario”, del 27 de diciembre de 2006 que dejó sin efecto el régimen especial impositivo de las SAFI a partir del año 2011. A pesar de ello, los protectores del capital adquirieron tal experticia que, por ejemplo, tras el fin de las SAFI, reconocidos estudios como ‘Guyer y Regules’ y ‘CPA Ferrere’ transmitieron tranquilidad a sus clientes al proponerles otros esquemas de exoneración de

¹⁰ El País, “Panameñas, la nueva versión de las SAFI”, 28 de abril de 2013.

En: <http://www.elpais.com.uy/informacion/panamenas-la-nueva-version-de-las-safi.html>
Consultado el 29 de agosto de 2017.

¹¹ Montevideo Portal, “Sin SAFI no hay paraíso”, 4 de setiembre de 2009.

En: <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Eliminan-empresas-offshore-en-Uruguay-91199>
Consultado el 15 de agosto de 2017.

impuestos: las rentas y los activos obtenidos fuera del país están exentos de pagar el impuesto a la renta, el impuesto al patrimonio y el impuesto al valor agregado¹².

La dictadura militar (1973-1985) profundizó la apertura del país a los capitales extranjeros con la eliminación del uso forzoso de la moneda nacional y la habilitación de moneda extranjera en transacciones locales en 1974 y la facilitación de los depósitos para personas no residentes en 1975 (Yaffé, 2010). La desregulación del mercado financiero fue tal que se eximió y redujo la carga fiscal, y se anularon las declaraciones aduaneras, de ciertas mercancías. El Decreto N° 570/979, promulgado el 4 de octubre de 1979 por el dictador Aparicio Méndez, prescribió que los metales preciosos (oro, plata, platino y paladio) eran libres de importación, ingreso, distribución, comercialización, circulación, exportación y egreso (artículo 2) sin que sea necesario hacer declaración ni trámite para entrar o salir con metales preciosos (artículo 4) y exonerando de impuestos a los metales señalados (artículo 5). Años más tarde, a partir de la operación *Polar Cap*, quedó en evidencia que Raúl Vivas y la organización delictiva de Medellín, liderada por Pablo Escobar, como otros contrabandistas brasileños, venezolanos y sudafricanos¹³, se aprovecharon del decreto dictatorial. En los últimos años de la dictadura militar, con Gregorio Álvarez en la jefatura del régimen, se instauró el secreto bancario (secreto profesional) con el artículo 25 del Decreto-Ley 15322 del 17 de setiembre de 1982, norma declarada Decreto-Ley en democracia por la Ley 15738 del 13 de marzo de 1985. Con ello, el Estado uruguayo garantiza hasta nuestros días el respeto a la intimidad, la privacidad y, en general, la protección de la libertad individual (Cervini, 2006); lugares donde se esconde la renta criminal. La Ley 15322 también creó otra herramienta importante para seducir al capital extranjero, la banca off-shore a través de las Instituciones Financieras Externas (IFE): *“entidades que realizan exclusivamente operaciones de*

¹² CPA Ferrer, Javier Metre, “Adiós a las SAFIS: ¿Adiós a SUS beneficios?”, 10 de abril de 2010.

En: <http://www.cpaFerrere.com/novedades/noticias/adios-a-las-safis-adios-a-sus-beneficios>

Consultado el 14 de mayo de 2018.

Guyer & Regules, Elena Chacón, “Las SAFIS en vísperas del 2010”, 6 de agosto de 2010.

En: https://www.guyer.com.uy/es/what_we_do/news-knowledge/guyer-responde/contenido-guyer-en-responde/las-safis-en-visperas-del-2010/

Consultado el 14 de mayo de 2018.

¹³ Brecha, Ombú, “Vendedores de Cuchillos”, 7 de abril de 2016.

En: <http://brecha.com.uy/vendedores-de-cuchillos/>

Consultado el 29 de agosto de 2017.

*intermediación entre la oferta y la demanda de títulos valores, dinero o metales preciosos radicados fuera del país [...] las IFE pueden operar exclusivamente con clientes no residentes*¹⁴. Estas entidades financieras están autorizadas para operar en las zonas libres de impuestos y son exoneradas de obligaciones tributarias sobre la actividad, el patrimonio, los giros y las rentas¹⁵.

Los ejemplos mencionados fueron y son algunos de los elementos que configuran al sistema financiero y comercial uruguayo como una plaza atractiva para el capital internacional. Otros elementos de la larga lista pueden ser: la figura del testaferro o prestanombres, la alta dolarización de la banca nacional¹⁶ (Licandro y Licandro, 2001), la proliferación de casas de cambio de divisas (58 firmas, más las sucursales¹⁷) en todo el país, los casinos y salas de juego (31) del Estado, los hipódromos (2 con proyección a 5) del Estado¹⁸, el casino (1) de la Intendencia de Montevideo¹⁹, entre otros espacios proclives para lavar dinero. Estas características del sistema financiero no son exclusivas del Uruguay, pero su existencia histórica y combinada hace que la jurisdicción uruguayo sea un recinto atractivo para el capital internacional.

¹⁴ Banco Central de Uruguay. Instituciones Financieras Externas.

En: <http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Financieras-Externas.aspx>

Consultado el 16/03/2017.

¹⁵ Banco Central de Uruguay. Instituciones Financieras Externas.

En: <http://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Normativa/Documents/Servicios-Financieros/Instituciones-Financieras/Requisitos-para-la-instalacion-de-nuevas-instituciones/ifes.doc>

Consultado el 14 de mayo de 2018.

¹⁶ El 75% de los depósitos y el 55% de los créditos se realizan en dólares norteamericanos (United States Department of State, 2018).

¹⁷ Banco Central del Uruguay. Casas de Cambio.

En: http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/casas_cambio.aspx

Consultado el 14 de mayo de 2018.

¹⁸ Casinos del Estado.

En: <http://www.casinos.gub.uy/salasycasinos/>

Consultado el 14 de mayo de 2018.

¹⁹ Casino Parque Hotel.

En: <http://casinoparquehotel.com.uy/index.html>

Consultado el 15 de mayo de 2018.

4.a. Las presiones internacionales

La creación de un sistema financiero que abraza el capital internacional, históricamente independientemente de las ideologías y los gobiernos de turno, hicieron que las evaluaciones internacionales pusieran en duda más de una vez la capacidad y los intereses del Estado uruguayo para enfrentar el lavado de dinero.

Los EUA han expresado su desconfianza más de una vez. Un informe publicado por la embajada de los EUA en Montevideo, fechado el 7 de marzo de 2005, decía que Uruguay es uno de los mayores países afectados por el lavado de dinero porque reúne, parafraseando, “estrictas leyes de secreto bancario, libre cambio de divisas, regulaciones para la movilidad de capital y estabilidad económica”²⁰. En los años 2014 y 2016 el Departamento de Estado de los EUA sostenía que Uruguay permanecía vulnerable a las amenazas del lavado de dinero y el financiamiento de las actividades terroristas debido a la alta dolarización de su economía, las fronteras porosas con Argentina y Brasil que facilitan el tráfico de dinero y las zonas de libre comercio (United States Department of States, 2014; 2016). Mientras en los informes del 2005 y 2014 se decía que operaban seis bancos *off-shore* en el país, en el reporte 2016 se habló de 3 bancos “extraterritoriales”. En marzo del 2018 el Departamento de Estado publicó un nuevo informe donde se manifiesta que Uruguay tiene 14 entidades financieras offshore y un banco offshore para abastecer la demanda de clientes, principalmente, argentinos. El texto subraya que el tráfico de drogas es la principal actividad delictiva que lava dinero en el país y que la falta de control en las fronteras con Argentina y Brasil permite el contrabando de dinero en efectivo (United States Department of States, 2018).

Uruguay también ha sido objeto de las evaluaciones del GAFI. En el año 2006 el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD, actual GAFILAT) presentó el informe de evaluación mutua sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

²⁰ Embajada de Estados Unidos en Uruguay.

En: <http://archives.uruguay.usembassy.gov/usaweb/paginas/307b-00EN.shtml>

Consultado el 11 de marzo de 2017.

Poco más de un año después se consultó nuevamente la página de internet y se comprobó que los contenidos del 7 de marzo de 2005 fueron eliminados.

En: https://uy.usembassy.gov/news-events/page/2/?search_query&date_m=2015-03#038;date_m=2015-03

Consultado el 11 de mayo de 2018.

El trabajo dice que las autoridades uruguayas no consideran que el lavado de dinero represente un riesgo para el país. Sin embargo, los evaluadores observan que un segmento significativo del sector financiero lleva adelante actividades offshore y que la naturaleza internacional de esas actividades sí presenta riesgos de lavado de dinero. En el 2008 se realizó otra evaluación mutua donde GAFISUD puso énfasis en las debilidades del país en materia de “Debida Diligencia con la Clienta”. El organismo resaltó la falta de mecanismos de información, control y verificación para conocer las intenciones y los vínculos de los clientes. El informe sostuvo que buena parte de las entidades financieras y no financieras incumplen su obligación de reportar operaciones sospechosas e inusuales. En el año 2009, otro informe del organismo intergubernamental manifestó que las SAFI son ampliamente criticadas por la comunidad internacional “(y en particular 5 de los países vecinos) por su utilización con fines de ocultamiento del origen y los beneficiarios finales de los capitales” (GAFISUD, 2009:4-5). El trabajo destacó su preocupación por el lavado de activos de organizaciones criminales colombianas y mexicanas dedicadas al tráfico de drogas ilegales. Este diagnóstico fue compartido nueve años más tarde por un informe del United States Department of States (2018). Por último, vale anotar que el GAFI evaluará la situación de Uruguay en el año 2019.

Otro organismo internacional que presiona a Uruguay en materia de lavado de dinero es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). En abril de 2009 dicha organización puso a Uruguay en la lista gris de países que no han adoptado todas las reglas internacionales de transparencia fiscal de la Unión Europea²¹. En diciembre de 2011, la OCDE quitó a Uruguay de la lista gris para calificarlo entre los países que “sustancialmente han implementado estándares para el intercambio de información”²². A finales de 2017, el país fue nuevamente ubicado en la lista gris debido a los “incentivos fiscales dañinos” de las zonas francas²³.

²¹ Presidencia de la República, “OCDE retira a Uruguay de la lista gris al firmar 18 acuerdos de intercambio tributario”, 15 de diciembre de 2011.

En: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/uruguay-fuera-lista-gris>
Consultado el 22 de mayo de 2016.

²² Organization for Economic Co-operation Development, “Tax: Uruguay’s tax transparency improving, says OECD’s Gurría”, 15 de diciembre de 2011.

Los informes de EUA, el GAFI y la OCDE ilustran con claridad la observación que hace Astorga (2015) acerca que los países desarrollados son los principales interesados en la creación e imposición de las políticas planetarias respecto a, entre otros asuntos, el crimen organizado y el lavado de activos. Probablemente ello sea así porque los países del llamado primer mundo son quienes están viendo como se les escapa el dinero de sus arcas. Sin embargo, no debemos olvidar que varios de ellos tienen sus propias jurisdicciones con normativas financieras flexibles para no dejar escapar a los grandes capitales de sus jurisdicciones. Este es el caso de los EUA (Delaware, Wyoming, Nevada y Arizona), Hong Kong, Suiza, Luxemburgo y otras²⁴.

5. Prismáticos cuantitativos para dimensionar el lavado de activos en Uruguay

Para intentar delimitar el lavado de activos en el país, el apartado se sirve de tres indicadores institucionales: los procesos judiciales concluidos en la JCO, los ROS y las multas que aplica la SSF del BCU.

Comenzando con la JCO, a partir de los informes anuales que publica el departamento de estadística del Poder Judicial se construyó una base de datos entre los años 2009 y 2016 para observar la evolución de las acciones sociales definidas por la norma como “crímenes organizados” y, al mismo tiempo, de forma inseparable, el desempeño institucional (dada la capacidad, los recursos humanos y económicos, la organización burocrática, etc.) de la justicia²⁵. Los datos muestran que, de un total de 815 delitos sancionados por la JCO en el periodo 2009-2016, la mitad (54,6%) fueron

En: <http://www.oecd.org/newsroom/taxuruguaytaxtransparencyimprovingsaysoecdsgurria.htm>

Consultado el 15 de mayo de 2018.

²³ El País, “Uruguay zafó de ingresar en ‘lista negra’ de la UE”, 6 de diciembre de 2017.

En: <https://negocios.elpais.com.uy/uruguay-zafo-ingresar-lista-negra-ue.html>

Consultado el 15 de mayo de 2018.

Caras y Caretas, Víctor Carrato, “Paraísos fiscales: Uruguay otra vez en la lista gris”, 17 de diciembre de 2017.

En: <https://www.carasycaretas.com.uy/paraisos-fiscales-uruguay-otra-vez-la-lista-gris/>

Consultado el 15 de mayo de 2018.

²⁴ BBC, Max Seitz, “La sorprendente lista de los 10 países con más secreto financiero (y Panamá no figura entre ellos)”, 6 de abril de 2016.

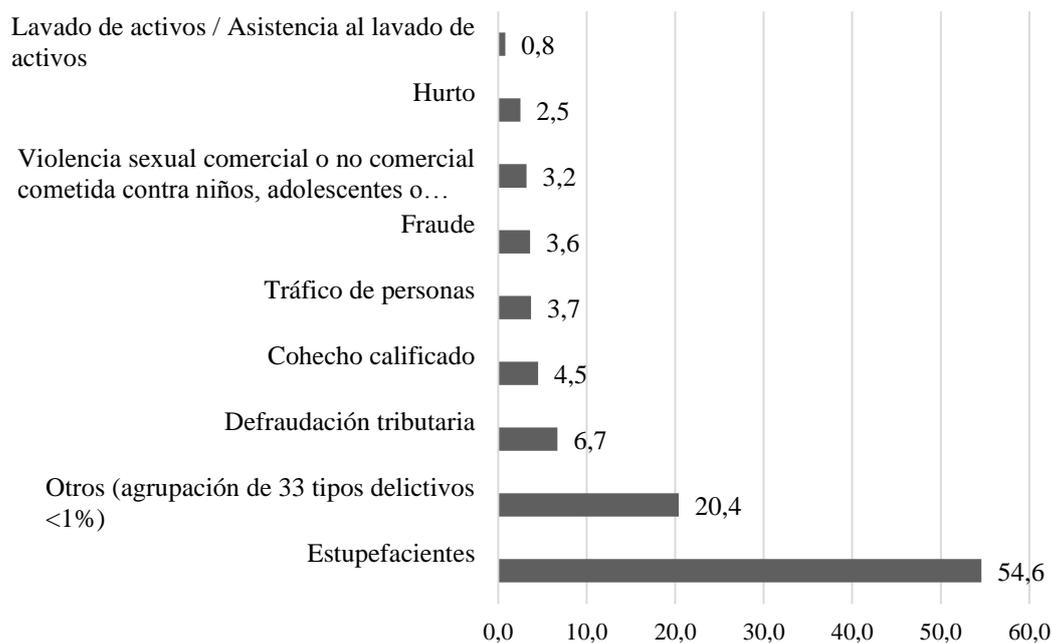
En: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160405_economia_panama_papers_paises_con_mas_secreto_financiero_ms#orb-banner

Consultado el 9 de julio de 2018.

²⁵ Claro que el desempeño institucional de la justicia depende de factores externos concatenados como, por ejemplo, la investigación policiaca.

delitos relacionados con drogas ilegales. Este dato tiene una doble lectura, por un lado, los delitos de sustancias psicoactivas tienen un peso sustantivo en el conjunto del comportamiento delictivo complejo y, por otro, la Policía (quien detiene) y la Justicia (quien administra responsabilidades) se encuentran mejor posicionadas, políticamente, jurídicamente y técnicamente, para tratar con este tipo de delito.

Gráfico 1. Promedio de delitos por persona tipificados por la JCO entre el 2009 y el 2016. Porcentaje.



Fuente: Elaboración propia con base en los informes (del 2009 al 2016) de la justicia penal especializada en crimen organizado. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.

¿Por qué el lavado de activos ocupa una posición marginal (0,8%) en el total de los delitos sentencias por la JCO? Se puede pensar que el lavado de dinero es un fenómeno delictivo marginal en términos de las personas aprendidas, aunque no así desde el punto de vista de los montos económicos en juego. Los exiguos casos resueltos cuestionan las sistemáticas presiones que vive el país de parte de la “comunidad” internacional (GAFI, OCDE, EUA) para que intensifique los controles al lavado de activos. Sin embargo, es posible argüir que la política criminal y el

funcionamiento policial y judicial no hacen lo suficiente o no tienen la capacidad para capturar delitos de alta complejidad. Como dice Bergman (2016), *“son muy escasos los juicios y encarcelamientos en materia de transacciones financieras sospechosas y de lavado de dinero. Sostengo que esto en parte es así porque la maquinaria jurídica no está preparada, ni sus intereses alineados para la persecución del crimen organizado, sino para el castigo de personas que son presa fácil de detener y sancionar”* (158-159). Partiendo de las características de la normativa financiera uruguaya, parecería que el Uruguay no hace un esfuerzo suficiente para vigilar y controlar el origen del dinero que ingresa al país.

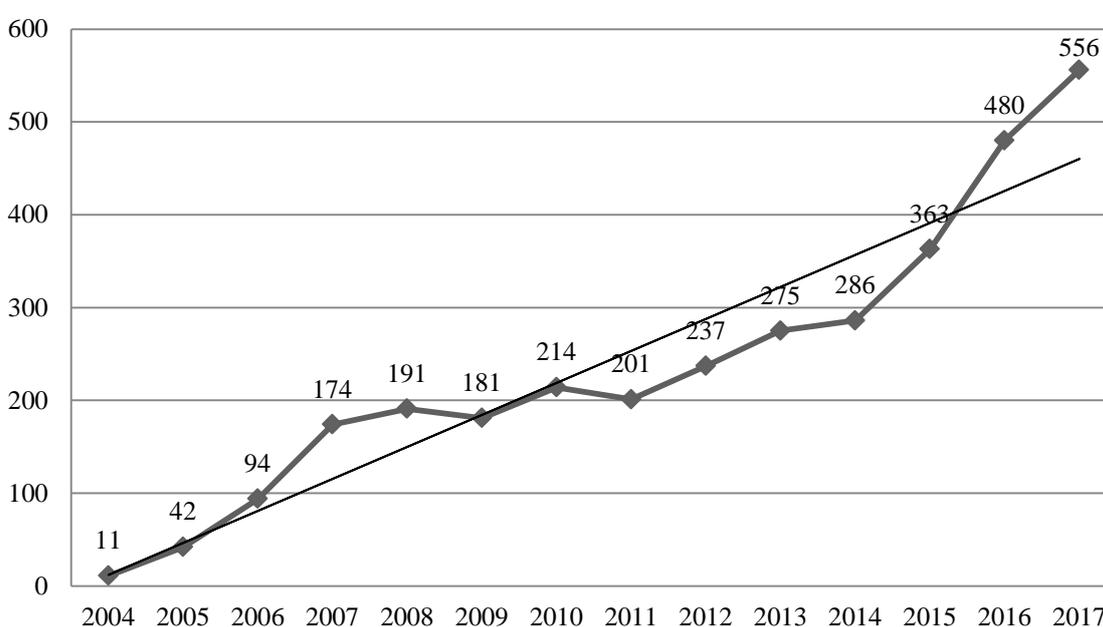
Continuando con otro indicador, los ROS son comunicaciones, mundialmente conocidas como “Suspicious Activity Reports” (SARs), de operaciones financieras sospechosas o inusuales que están obligados a reportar los protectores del capital: profesionales (abogados, escribanos, contadores), entidades financieras (bancos, casas de cambios, asesores de inversión) y entidades no financieras (inmobiliarias, casinos, administradores de sociedades). Los ROS son la primera fuente de control que utilizan los sistemas antilavado de dinero (Levi y Reuter, 2006).

Metodológicamente, los ROS presentan algunas limitaciones importantes. Primero, es una herramienta autocompletada por los protectores de capital. Por lo tanto, quien lava dinero no reporta o lo hace para desviar la atención de su delito. Además, la obligación de reportar se basa en la conciencia moral y ciudadana, no en un incentivo sustentado en las posibles consecuencias negativas de no denuncia. Es probable que las operaciones reportadas sean aquellas que no van a generar costos significativos para los protectores del capital. Por ello, las entidades suelen reportar operaciones sospechosas cuando están amenazadas por las inspecciones y multas gubernamentales (Levi y Reuter, 2006). Segundo, no todos los ROS informan sobre operaciones de lavado de dinero, pero, como sostienen los informes de la UIAF del BCU, la mayoría de los reportes tienen relación con este tipo de delito. Levi y Reuter (2006) también concuerdan con ello. Tercero, la magnitud de los ROS depende del nivel de sensibilización, control y represión al lavado de activos que tiene una

jurisdicción. A pesar de estas limitaciones, los ROS son una herramienta interesante, quizás la más significativa, para analizar el lavado de activos.

En Uruguay comenzaron a implementarse los ROS a partir del año 2004 y desde allí se observa un crecimiento constante, a pesar de un ligero estancamiento en los años 2009 y 2011, de las operaciones sospechosas realizadas en el sistema financiero nacional.

Gráfico 2. Evolución de los ROS entre el 2004 y 2017. Frecuencia simple.



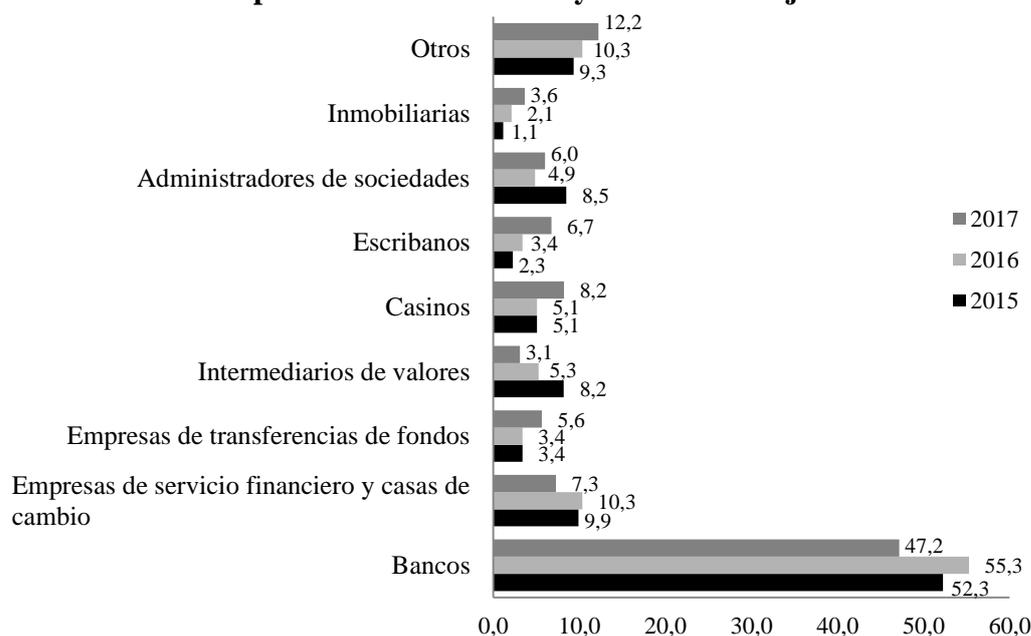
Fuente: Elaboración propia con base en los análisis estadísticos de los ROS de los años 2012, 2013, 2014 y las memorias de actividades de los años 2015, 2016 y 2017 de la Unidad de Información y Análisis Financiero de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay.

Las explicaciones del crecimiento constante de los ROS tienen más relación, *a priori*, con aspectos jurídicos y el funcionamiento del mecanismo que con un fiel reflejo del comportamiento de las operaciones sospechosas. Los guarismos de los primeros años muestran el proceso de incorporación de la herramienta a las distintas entidades y sujetos obligados a emplearla. Los informes de la UIAF sostienen que el constante aumento de los ROS se debe a la serie de capacitaciones y fiscalizaciones del BCU, al perfeccionamiento del mecanismo para facilitar la denuncia y a la ampliación de los

sujetos obligados a reportar las operaciones inusuales. De este modo, con la aprobación de la Ley Integral Contra el Lavado de Activos de diciembre de 2017, es posible pensar que los ROS seguirán incrementándose dadas las nuevas situaciones inusuales y la ampliación de los sujetos obligados a reportar. Así las cosas, por el momento, la tendencia está mostrando el subregistro del comportamiento de las operaciones sospechosas. A medida que aumenta el cumplimiento de los sujetos obligados a reportar, se estará más cerca de la cifra fáctica.

En los últimos tres años de la serie, cerca de la mitad de los reportes fueron realizados por entidades bancarias. Muy por detrás siguen las empresas de servicios financieros, las casas de cambio, los administradores de sociedades y los escribanos. El casino, uno de los espacios más sencillos para lavar dinero, también presenta pocos ROS. Quienes tienen pocos estímulos para informar, no desean reportar o no han observado operaciones sospechosas o inusuales en su sector son: las entidades de intermediación financiera, las casas financieras, las administradoras de crédito, los grupos de ahorro previo, las empresas de seguro, las administradoras de fondos de inversión, los fideicomisos, las AFAPS, las representaciones, las empresas que arriendan cofres de seguridad, los emisores de dinero electrónico y los prestadores de servicios de contabilidad y administración.

Gráfico 3. Evolución de los ROS según entidades reportantes entre el 2015 y 2017. Pocentaje.



Fuente: Elaboración propia con base en BCU (2017) Memoria 2017 y Plan de Actividades 2018.

Superintendencia de Servicios Financieros. Uruguay.

Los “sujetos obligados no financieros” (escribanos, inmobiliarias, casinos, administradores de sociedades y otros) son quienes menos aportan al total de los ROS: en el 2015, 2016 y 2017 han reportado 17,5%, 17,3% y 27,5%, respectivamente, en el total de los ROS recibidos por la UIAF. Ahora bien, para el año 2017, en promedio, las entidades no financieras (5) reportan 1,3 veces más que las entidades financieras (18)²⁶.

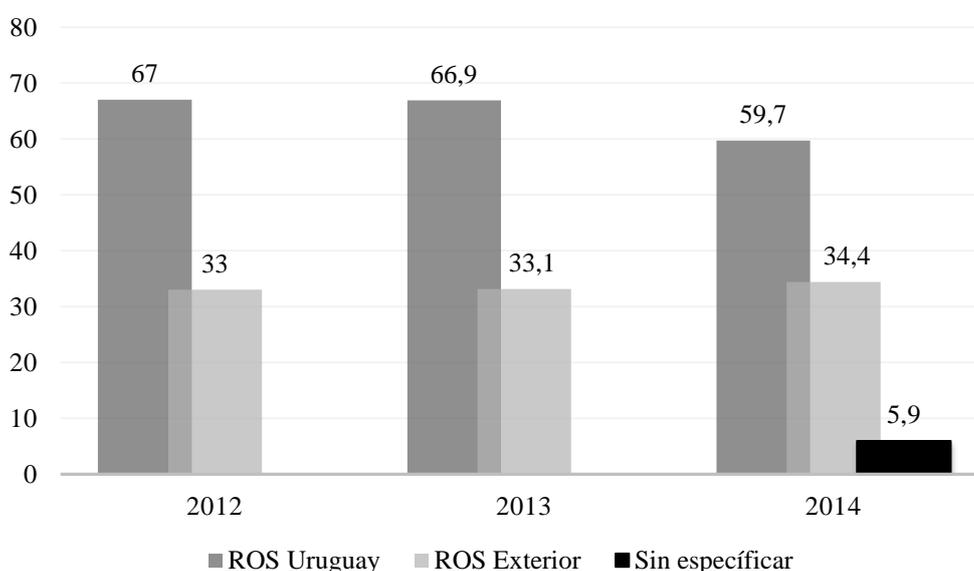
Siguiendo los informes de la UIAF de los años 2012, 2013 y 2014, la mayoría de los ROS se componen de operaciones relacionadas con el lavado de activos en: operaciones de transferencias internacionales o nacionales, uso de efectivo en retiros o depósitos, utilización de cuentas corrientes y cajas de ahorro, comercio al por menor y al exterior, inversión en inmuebles urbanos y rurales. Un segundo grupo de operaciones dudosas, con menor magnitud que el anterior, se presenta en actividades relacionadas con la producción agropecuaria e industrial, el comercio al por mayor,

²⁶ En el año 2017 el promedio de reportes de las entidades no financieras es de 30,2 y el de las entidades financieras es de 22,1.

herencias, asesoramientos, organización de eventos o intermediación deportiva, actividad inmobiliaria, operativa de cobranzas y pagos, obras de arte, construcción y préstamos.

Entre el 2012 y el 2014 la UIAF elaboró informes detallados que incluían a los países involucrados en los ROS. A partir de esa información se tiene que alrededor de la tercera parte de los reportes incluyen a países extranjeros

Gráfico 4. Evolución de los ROS según el origen involucrado en las transacciones. 2012-2014. Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en los análisis estadísticos de los ROS de los años 2012, 2013, 2014 de la Unidad de Información y Análisis Financiero de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay.

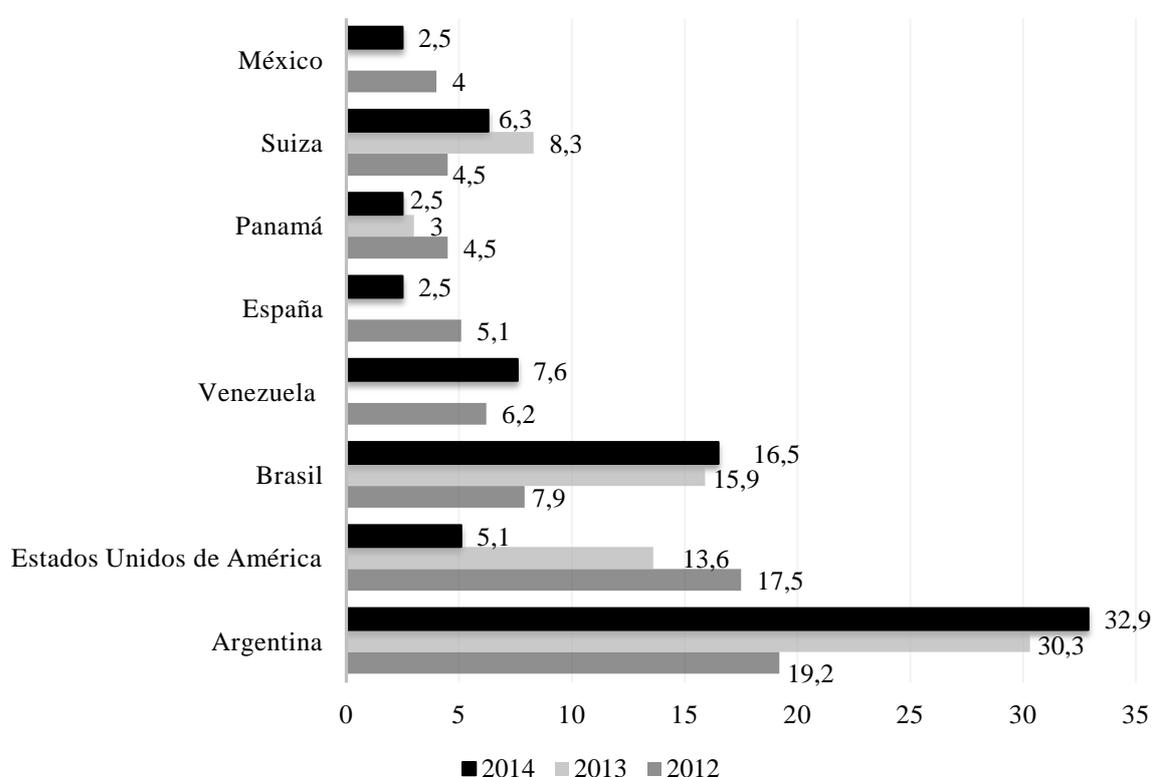
Los países con mayor peso en los ROS uruguayos pertenecen al hemisferio americano, con excepción de España y Suiza²⁷. Argentina es el país que ocupa el lugar más importante y muestra un crecimiento significativo al punto de acaparar la tercera parte del total de las operaciones dudosas en los años 2013 y 2014. Es probable que la predominancia argentina se deba a su cercanía espacial y cultural, pero también a la política de control cambiario que llevó adelante el país entre los años 2011 y 2015 para

²⁷ En los ROS también son mencionados Rusia (3,8%) en el 2014, Italia (3,8%) en el 2013 y Hong Kong (4,5%) en el 2012.

contener la inflación, enfrentar la fuga de capitales, amortiguar el atraso cambiario, etc.

Los ROS que involucran a Brasil y Venezuela también se incrementaron en los años examinados. En el 2012, los ROS que involucraron a los EUA también fueron significativos, pero la tendencia en los siguientes años decreció. Otros casos a resaltar en la región son los de México y Panamá²⁸.

Gráfico 5. Evolución de los principales países extranjeros involucrados en los ROS. 2012-2014. Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en los análisis estadísticos de los ROS de los años 2012, 2013, 2014 de la Unidad de Información y Análisis Financiero de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay.

El capital circula por el mundo y más aún el dinero procedente de fuentes ilegales ya que a medida que aumentan las transacciones y las jurisdicciones (triangulación) resulta más difícil rastrear el origen delictivo del dinero. En este

²⁸ En los ROS del 2014 también son mencionados Perú (3,8%), Paraguay (2,5%) y Colombia (2,5%).

sentido, los países mencionados pueden figurar en transacciones inmediatamente anteriores o posteriores a Uruguay. Por lo tanto, es factible que la cadena de transacciones internacionales sea bastante más amplia para que el dinero “*circule lo más posible por el resto del planeta y lejos de donde se obtuvo ilícitamente*” (Buscaglia, 2016:73)

Pasando de las jurisdicciones involucradas al origen de las personas reportadas, el mapa no se modifica sustantivamente, aunque sí hay diferencias. Argentina sigue teniendo un peso sustantivo en el total de los ROS, hecho que no sorprende por el nivel de depósitos y bienes que los ciudadanos de ese país tienen en Uruguay²⁹. Brasil, en cambio, disminuye su porcentaje de aparición en los reportes de operaciones sospechosas. No sorprende que Uruguay sea la jurisdicción predominante. Probablemente se deba al uso de testaferros o prestanombres, una estrategia habitual para esconder a los titulares de los activos. Siguiendo con el caso del tráfico de armas de la era menemista, el estudio uruguayo del contador Juan Alberto Etcheverrito Zerboni creó las sociedades anónimas Daforel y Delbote para facilitar las operaciones pecuniarias del negocio de Emir Yoma. Ambas sociedades, además de otras 58 empresas diseñadas por el estudio Etcheverrito, eran presididas por Ángela Chiodi Touzet, una señora de 81 años que padecía dificultades de salud. El contador Etcheverrito también participó de los sobornos del caso IBM-Banco Nación creando Maribel SA a nombre de Chiodi³⁰. Este no es un caso aislado, Ángela Díaz, hermana del

²⁹ El presidente del Banco Central, Mario Bergara, manifestó que en el 2001 el 45% de los depósitos bancarios en la plaza local eran de argentinos y en el 2011, diez años después, la cifra cayó al 15%. A enero de 2017 la Ley de Sinceramiento Fiscal de la Argentina, Ley 27260, mostró que Uruguay (22%) era el segundo país, tras los Estados Unidos (46%) con cuentas bancarias de argentinos en el exterior. Subrayado, “Uruguay representa 2% de los depósitos de los argentinos en el exterior”, 9 de noviembre de 2011.

En: <https://www.subrayado.com.uy/uruguay-representa-2-los-depositos-argentinos-el-exterior-n6014>

Consultado el 9 de mayo de 2018.

El País, “Blanqueo: las cuentas en Uruguay son 22% del total”, 6 de enero de 2017.

En: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/blanqueo-cuentas-uruguay-son-total.html>

Consultado el 9 de mayo de 2018.

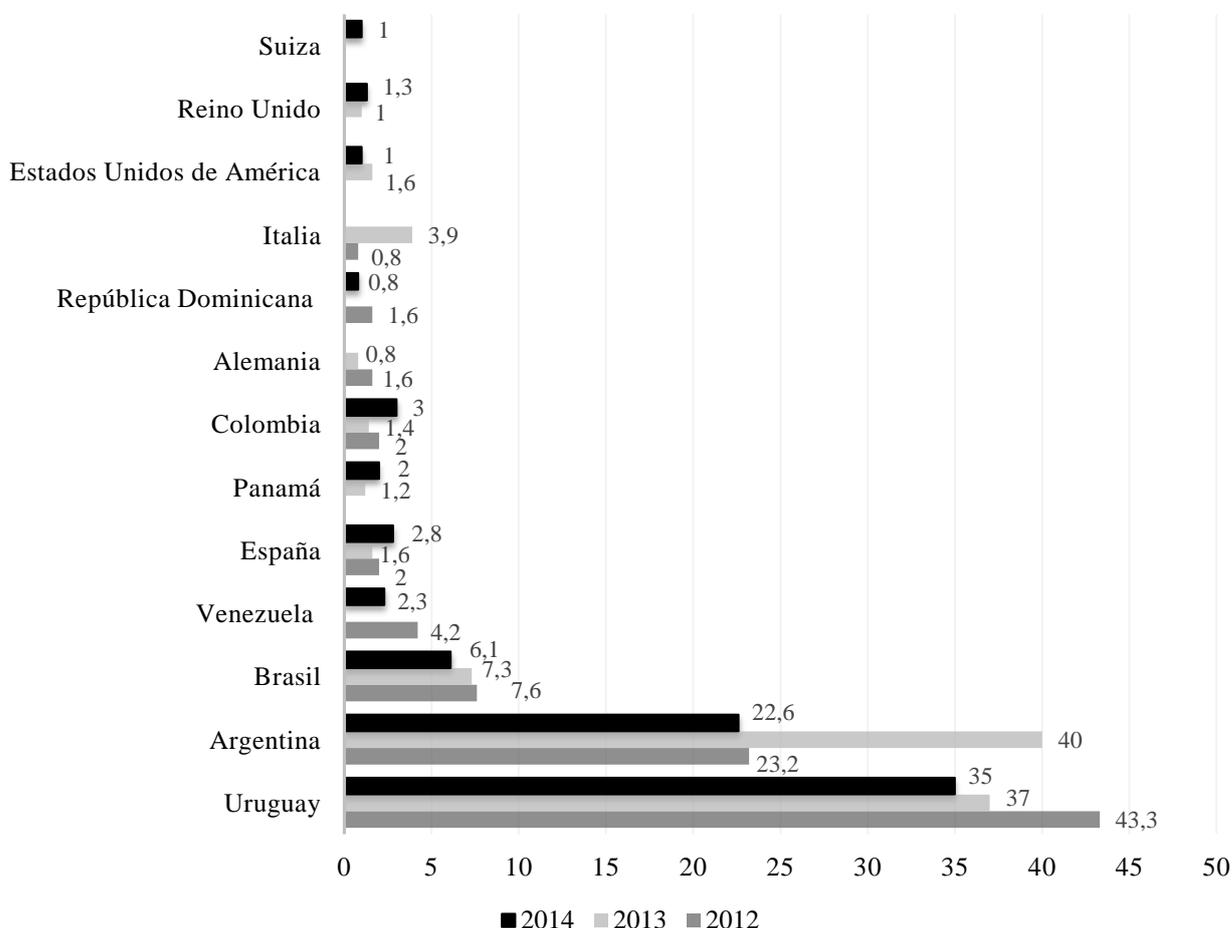
³⁰ La Nación, “Daforel operó con más de 20 bancos”, 13 de mayo de 2001.

En: <https://www.lanacion.com.ar/304774-daforel-opero-con-mas-de-20-bancos>

Consultado el 20 de febrero de 2018.

ex director de la Dirección General Impositiva (DGI) en Uruguay, Joaquín Díaz, presidió 137 empresas para el estudio Etcheverrito³¹.

Gráfico 6. Evolución de las principales nacionalidades de las personas involucradas en los ROS. 2012-2014. Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en los análisis estadísticos de los ROS de los años 2012, 2013, 2014 de la Unidad de Información y Análisis Financiero de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay.

En comparación con la gráfica anterior, aparecen involucrados pocos ciudadanos de EUA, Suiza y Venezuela. También surgen casos que antes no habían sido

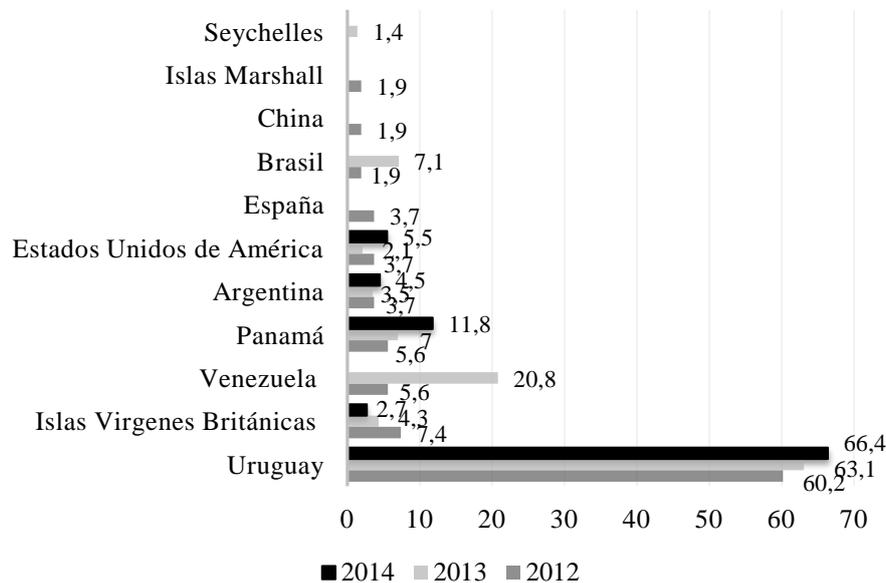
³¹ La República, “Empresas, testaferros y estudios uruguayos investigados por lavado”, 13 de agosto de 2001. En: <http://www.lr21.com.uy/politica/52454-empresas-testaferros-y-estudios-uruguayos-investigados-por-lavado> Consultado el 7 de septiembre de 2017.

mencionados (Reino Unido, Alemania, República Dominicana³²) y otros que incrementan su participación (Colombia, Italia). Las diferencias entre el origen de las personas y la procedencia del capital es explicable por la cadena de transacciones hormiga, pero también por el simple hecho que las plazas internacionales para ejecutar operaciones financieras de lavado de dinero pueden no ser las más efectivas para desarrollar las actividades delictivas que generan la renta criminal. Además, para legitimar el dinero sucio y reducir el riesgo de perder todo el patrimonio, se suele desconcentrar el lavado de dinero por territorio y protector de capital.

Además de las jurisdicciones y las nacionalidades de las personas involucradas en los ROS, también es importante conocer la procedencia de las entidades financieras reportadas ya que aparecen conocidos paraísos fiscales (Islas Vírgenes Británicas en el Caribe, Islas Marshall en Oceanía y Seychelles en África). La presencia de Uruguay es sumamente importante ya que 6 de cada 10 entidades reportadas son uruguayas. Al comparar los guarismos de Argentina entre las “principales nacionalidades de las personas” (gráfico 6) y las “jurisdicciones o países de las entidades jurídicas” (gráfico 7), queda claro que los ciudadanos argentinos utilizan los servicios uruguayos de protección del capital.

³²En los ROS también son mencionados China (5%), México (1,2%), Costa Rica (0,8%), Portugal (0,8%) en el año 2012, Perú (0,8%) en el 2013 y Ecuador (0,8%) en el 2014.

Gráfico 7. Evolución de los países con las principales entidades jurídicas involucradas en los ROS. 2012-2014. Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en los análisis estadísticos de los ROS de los años 2012, 2013, 2014 de la Unidad de Información y Análisis Financiero de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay.

La gráfica también muestra un crecimiento en la participación de entidades procedentes de Panamá y Venezuela. En el caso del país centroamericano, es conocido su régimen financiero donde operan, aproximadamente, 350.000 sociedades off-shore libres de fiscalización que ubican a Panamá en la tercera posición mundial de las jurisdicciones creadoras de este tipo de entidades, después de Hong Kong y las Islas Vírgenes Británicas³³. La situación de Venezuela parece tener una explicación distinta, más política que financiera. Es posible que las buenas relaciones entre los presidentes José Mujica y Hugo Chávez hayan facilitado la vinculación. Lo que explicaría por qué aumentaron drásticamente los ROS en el año 2013 -año de fallecimiento de Chávez- y por qué no se registraron actividades sospechosas en el 2014.

³³ Forbes México, Francisco Muciño, “Interactivo: El mapa de los paraísos fiscales y su secrecía”, 26 de abril de 2016.

En: <https://www.forbes.com.mx/interactivo-mapa-los-paraisos-fiscales-secrecia/>
Consultado el 17 de mayo de 2018.

6. Reflexiones generales

La información presentada en la investigación, tanto la de orden documental (legal, informes y evaluaciones) como los datos estadísticos, señalan sospechas sobre los intereses que subyacen a un sistema financiero históricamente flexible y abierto. Si bien es cierto que los resultados no son concluyentes, por los problemas de medición de los indicadores y el propio carácter elusivo del fenómeno de estudio, todos los elementos examinados en la investigación demuestran que Uruguay puede brindar servicios financieros profesionales, más o menos, mejor o peor que otras jurisdicciones, para proteger el capital, aunque ello signifique caminar por el pretil de la ilegalidad. Sobre todo, se debe hacer hincapié en que, más allá de algunos cambios, el menú de posibilidades que ofreció y ofrece el país a los titulares de los montos económicos se focaliza en ocultar la relación del propietario con su activo y en enmascarar las fuentes que originaron el dinero ilegal. No siempre estas prácticas de protección se realizan directamente con los titulares de los activos, en circunstancias la jurisdicción uruguaya oficia como una transacción más en la cadena de operaciones para encubrir el dinero sucio. Sería sumamente interesante que próximas investigaciones analicen a fondo a los especialistas de intermediación financiera que abrigan, legalmente o no, el capital internacional obtenido de fuentes legales o criminales.

Los ciudadanos argentinos, además de los uruguayos, parecen ser los mayores beneficiarios de la plaza financiera local. Los vínculos familiares, culturales y turísticos, la cercanía espacial y el control de cambios del 2011-2015 parecen explicar el lugar de Uruguay para los capitales argentinos. Los ciudadanos brasileños, aunque en menor medida, también se aprovechan de la arquitectura normativa uruguaya en materia financiera. Por otra parte, los datos muestran conexiones de Uruguay con jurisdicciones tradicionalmente vinculadas, por un lado, con el lavado de activos (Islas Vírgenes Británicas, Islas Marshall, Seychelles, Panamá y EUA) y, por otro, con el tráfico de drogas ilegales (Colombia y México).

Dos cosas llaman la atención. Primero, la ausencia de las Islas Caimán en los ROS, jurisdicción que cobró suma importancia en la crisis del 2002 porque fue utilizada

por sujetos físicos y jurídicos que robaron los depósitos de más de 682 ahorristas uruguayos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006). Una década después, posiblemente por aspectos simbólicos, las Islas Caimán fue erradicada como plaza financiera por los protectores del capital. Segundo, la participación de Paraguay, una de las zonas con mayor producción de cannabis en Latinoamérica, en los ROS es ínfima. Aquí se debe considerar que, como se dijo en reiteradas oportunidades, hipotéticamente, la renta criminal paraguaya puede ser ocultada en Uruguay con operaciones financieras provenientes de otras jurisdicciones, porque la renta criminal es acaparada por personas de otras nacionalidades de la región o porque Paraguay es una jurisdicción proclive para el lavado de dinero³⁴.

Por último, cabe preguntarse: ¿cuál es el mapa no captado por los ROS? ¿Qué se puede hacer para continuar ampliando la lectura geográfica del lavado de dinero en Uruguay? Las próximas investigaciones deberán profundizar, con otros indicadores cuantitativos y cualitativos, en la dimensión (magnitud, peso regional e internacional) del lavado de activos en Uruguay. También será necesario realizar un relevamiento de los protectores del capital para conocer sus prácticas, los vínculos políticos y económicos que tienen, y su participación en operaciones de legitimación de capitales ilegales. Finalmente, se debe realizar un estudio comparativo sobre las arquitecturas financieras de la región en relación con su capacidad para controlar el lavado de activos y la evasión fiscal.

Bibliografía y fuentes consultadas:

- Abadi, Félix y García, Rafael (2016) La defraudación tributaria como delito precedente del lavado de activos. Centro de Estudios Fiscales. Montevideo.
- Adriasola, Gabriel (2008) El delito de lavado de activos en Uruguay. Antecedentes, regulación actual y futura. Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho Penal Económico. Buenos Aires.

³⁴ El reporte anti lavado de activos del Basel Institute on Governance de 2017 colocaba a Paraguay como el primer país del hemisferio americano y el decimo sexto del mundo (146 países analizados) con mayor riesgo de ser utilizado para el blanqueo de capitales.

- Adriasola, Gabriel (2012) La desnaturalización del sistema de prevención y represión del lavado de dinero. Su necesaria reconducción a la represión de la delincuencia organizada. Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho Penal Económico. Buenos Aires.
- Álvarez, Carlos (2015) Sistema penal uruguayo para el combate a los delitos organizados transnacionales, en especial narcotráfico y lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Revista de Pensamiento Penal. Núm. 4.
- Andreas, Peter (2005) “Crimen transnacional y globalización económica”. En: Mats Berdal y Mónica Serrano (compiladores), Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad. pp. 62-85. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
- Aller, Germán (1998) Prevención y represión del crimen organizado en el Mercosur. Revista de la Facultad de Derecho. Núm. 14, pp. 151-162.
- Astorga, Luis (2015) Drogas sin fronteras. Debolsillo. Ciudad de México.
- Banco Central del Uruguay(a). Reportes Anuales del Sistema Financiero entre los años 2012 y 2014. Unidad de Información y Análisis Financiero. Superintendencia de Servicios Financieros. Montevideo.
- Banco Central del Uruguay(b). Memoria anual y plan de actividades entre los años 2015 y 2018. Unidad de Información y Análisis Financiero. Superintendencia de Servicios Financieros. Montevideo.
- Basel Institute on Governance (2017) Basel AML Index 2017. Report. Basel.
En:https://index.baselgovernance.org/sites/index/documents/Basel_AML_Index_Report_2017.pdf
Consultado el 10 de julio de 2018.
- Bergara, Mario (2011) Uruguay: cooperación internacional y combate al lavado de dinero. Conferencia presentada en CADE y El País. Montevideo.
- Bergman, Marcelo (2016) Drogas, narcotráfico y poder en América Latina. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (2001) Poder, Derecho y clases sociales. Desclée de Brower. Bilbao.

- Buscaglia, Edgardo (2016) Lavado de dinero y corrupción política. Debate. Ciudad de México.
- Cervini, Raúl (2008) “Los procesos de lavado de dinero, aspectos conceptuales, estructurales y jurídicos”. En: Germán Aller (coordinador), Estudios de Criminología. pp. 127-147. Carlos Álvarez. Montevideo.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006) Grupo de Ahorristas del Banco Montevideo. Uruguay. Informe N°123/06. Petición 997-03.
En: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Uruguay997.03sp.htm>
Consultado el 22 de mayo de 2018.
- Duncan, Gustavo (2013) “La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía capital y geografía del Estado”. En: Jorge Giraldo Ramírez (editor académico), Economía criminal y poder político. pp. 113-160. Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Medellín.
- Fabián, Eduardo (2007) “Tipologías y Lógica del Lavado de Dinero”. En: Eduardo Fabián, Isidoro Blanco y Javier Zaragosa (autores), Combate del lavado de activos desde el sistema judicial. Tercera edición. pp. 9-124. Washington. Organización de los Estados Americanos, Republica Bolivariana de Venezuela y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fleitas, Sandra (2009) El bien tutelado en el delito de lavado de activos. Su regulación en la legislación uruguaya. Revista de Derecho. Año VIII, núm.16, pp. 149-188.
- Fraga, Antonio (2011). “Prevención de lavado de activos en operaciones de comercio exterior”. Trabajo presentado en las III Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Montevideo.
- Franco, Marccello (2011) Los delitos tributarios y el lavado de dinero. Revista de la Facultad de Derecho. Núm. 30, pp. 143-151.
- GAFISUD (2006) Informe de Evaluación Mutua sobre Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Segunda Ronda. Buenos Aires.

- GAFISUD (2008) IV Informe de Avance de la Evaluación Mutua de Uruguay. Seguimiento Intensificado. Informe de la Secretaria Ejecutiva. Cuarto Informe de Avance. Buenos Aires.
- GAFISUD (2009) Informe de Evaluación Mutua sobre Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Tercera Ronda. Buenos Aires.
- Gambetta, Diego (2010) La mafia siciliana. El negocio de la protección privada. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
- González, José Luis (2010). Control y prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Ley N° 18494. Revista de la Facultad de Derecho. Núm. 29, pp. 137-159.
- Isasa, Cecilia; Suarez, Cristina; Viojo, Amalia (2010) El lavado de activos en el mercado de valores. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Montevideo.
- Kardijian, Paola; Peregalli, Silvana y Ibaldi, Paola (2009) Lavado de activos y la actividad inmobiliaria. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Montevideo.
- Langón, Miguel (1998). Problemática del crimen organizado y lavado de dinero en el Mercosur. Revista de la Facultad de Derecho. Núm. 13, pp. 20-33.
- Levi, Michael y Reuter, Peter (2006) Money Laundering. Crime and Justice. Vol. 34, núm. 1, pp. 289-375.
- Licandro, Gerardo y Licandro, José Antonio (2001) Anatomía y patología de la dolarización. Banco Central del Uruguay. Documento de trabajo. Núm 3, pp. 1-21.
En: <http://www.bvrie.gub.uy/local/File/doctrab/2001/3.2001.pdf>
- Miguez, María y Pérez, Sabrina (2009) Las sociedades comerciales uruguayas en la prevención del lavado de activos. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Montevideo.
- Naciones Unidas (1988) Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Viena.
- Naciones Unidas (2000) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Palermo.

- Naciones Unidas (2003) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Mérida.
- Poder Judicial del Uruguay. Informes de la justicia penal especializada en crimen organizado entre los años 2009 al 2016. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Montevideo.
- Rusconi, Eduardo (2010) La criminalización del lavado de dinero. Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Núm. 40. pp. 185-194.
- Tenenbaum, Gabriel (2017) El crimen organizado de las drogas ilegales en el Uruguay del siglo XXI. Revista de la Facultad de Derecho. Núm. 43, pp.287-326.
- Thoumi, Francisco (2013) “Políticas de drogas ilegales: ¿dónde, cómo y qué debatir?” En: Jorge Giraldo Ramírez (editor académico), Economía criminal y poder político. pp. 227-268. Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Medellín.
- United States Department of States (2018) Money Laundering. Volume III. International Narcotics Control Strategy Report. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Washington.
En: <https://www.state.gov/documents/organization/278760.pdf>
Consultado el 18 de mayo de 2018.
- United States Department of State (2016). Jurisdictions of Primary Concern – Uruguay. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR).
En: <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol2/253439.htm>
Consultado el 11 de marzo de 2017.
- United States Department of State (2014) Jurisdictions of Primary Concern – Uruguay. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR).
En: <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/vol2/222956.htm>
Consultado el 11 de marzo de 2017.
- Yaffé, Jaime (2010) Economía y dictadura en Uruguay, una visión panorámica de su evolución y de sus relaciones con la economía internacional (1973-1984). Revista

de Historia. Núm. 61-62, pp. 13-35.

Leyes y decretos

- Ley 11.073. Publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1948. Uruguay.
- Ley 15738. Publicado en el Diario Oficial el 22 de marzo de 1985. Uruguay.
- Ley 15921. Publicado en el Diario Oficial el 26 de enero de 1988. Uruguay.
- Ley 16060. Publicado en el Diario Oficial el 1 de noviembre de 1989. Uruguay.
- Ley 16.170. Publicado en el Diario Oficial el 10 de enero de 1991. Uruguay.
- Ley 18083. Publicado en el Diario Oficial el 18 de enero de 2007. Uruguay.
- Ley 19.574. Publicado en el Diario Oficial el 10 de enero de 2018. Uruguay.
- Decreto-Ley 14294. Publicado en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 1974. Uruguay.
- Decreto-Ley 15322. Publicado en el Diario Oficial el 23 de setiembre de 1982. Uruguay.
- Decreto 570/979. Publicado en el Diario Oficial el 30 de octubre de 1979. Uruguay.

Gobierno

- Banco Central del Uruguay: <http://www.bcu.gub.uy>
- Casinos del Estado: <http://www.casinos.gub.uy/>
- Casino Parque Hotel: <http://casinoparquehotel.com.uy>
- Egmont Group: <https://www.egmontgroup.org/>
- Embajada de Estados Unidos en Uruguay: <http://archives.uruguay.usembassy.gov>
- Ministerio de Economía y Finanzas: <http://zonasfrancas.mef.gub.uy>
- Organization for Economic Co-operation Development: <http://www.oecd.org>
- Presidencia de la República: <https://www.presidencia.gub.uy>
- United States Department of State: <https://www.state.gov>

Medios de prensa

- BBC: www.bbc.com
- Brecha: <http://brecha.com.uy>
- Caras y Caretas: <https://www.carasycaretas.com.uy>
- Ecos Latinoamérica: <http://ecos.la>
- El País: <http://www.elpais.com.uy> / <https://negocios.elpais.com.uy>

- La Nación: <https://www.lanacion.com.ar>
- La República: <http://www.lr21.com.uy>
- Forbes México: <https://www.forbes.com.mx>
- Montevideo Portal: <http://www.montevideo.com.uy>
- Subrayado: <https://www.subrayado.com.uy>

Entidades financieras

- Banca Privada de Andorra: <https://www.bpa.ad>
- CPA Ferrer: <http://www.cpaferre.com>
- Guyer & Regules: <https://www.guyer.com.uy>