

EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO

Extracto del informe final

Dra. Sofía Milsev

Dra. Valentina Correa

❶ INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera (en adelante “GAFI”) se dispone que los países deben “identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/ financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción. Incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos”

En este sentido, La Evaluación Nacional de Riesgo (en adelante, “ENR”) es una herramienta metodológica utilizada por los países para la identificación, análisis y evaluación de los Riesgos en materia de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (en adelante LA/FT), permitiendo identificar y evaluar los riesgos a nivel país. Es a través de la ENR que se busca detectar las vulnerabilidades y amenazas de LA/FT que afectan a los diferentes sectores de actividad y en su conjunto al país.

Nuestro país utiliza esta metodología como un insumo esencial para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (en adelante, “Sistema Nacional PLAFT”) a través de la actualización de la Estrategia Nacional Antilavado (en adelante “ENA”). De esta manera, se pueden lograr una adecuada asignación de recursos, tanto humanos como monetarios de forma tal que permita fortalecer el sistema.

❷ EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO DEL AÑO 2014



La ENR realizada en el año 2014 fue coordinada por la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (en adelante, “Senaclaf”), la cual tuvo alcance nacional y contó con la colaboración de todas las agencias públicas que cuentan con responsabilidades en la materia. Asimismo, fue involucrado el sector privado y países de la región.

Es importante destacar que esta ENR sirvió de insumo para el diseño y la elaboración de la Estrategia Nacional de Riesgo que se encuentra vigente a la fecha.

Conclusiones de la ENR del 2014

Con respecto a las amenazas identificadas, los resultados indicaron que entre las amenazas más relevantes se encontraba el tráfico de estupefacientes y psicotrópicos para el consumo local y su exportación a Europa. Se vislumbraba en ese momento el inicio de las conexiones entre las agrupaciones criminales domésticas con organizaciones criminales internacionales. En segundo lugar, se identificó la utilización ilegítima de estructuras societarias para la comisión de ilícitos fiscales a nivel internacional, la ocultación de la identidad de los beneficiarios finales y el establecimiento de sucesivas capas de personas jurídicas.

En tercer lugar, se encontraba la integración de capitales internacionales de origen potencialmente criminal en el sector financiero, inmobiliario y agropecuario. A su vez, se identificó como una amenaza, en menor escala que los anteriores, el delito de contrabando.

Respecto de las amenazas relacionadas al Financiamiento del Terrorismo, no fue identificada la existencia de organizaciones terroristas que actuaran localmente. Tampoco se halló que el sistema financiero uruguayo fuera utilizado para el flujo de fondos vinculados a organizaciones terroristas del exterior. Sin perjuicio de lo cual se estimó que la principal amenaza proviene de organizaciones terroristas que operan en la región.

A grandes rasgos, en la ENR del 2014 se concluyó que la legislación en materia de LA/FT nacional se aproximaba a los estándares internacionales. Sin perjuicio de lo cual se recomendó corregir el déficit existente en relación a los sujetos obligados no financieros y las organizaciones no gubernamentales mediante una modificación del alcance subjetivo de la normativa y la designación de una nueva autoridad de contralor. Asimismo, se indicó la



necesidad imperante de la inclusión del delito fiscal en la enumeración de delitos precedentes al lavado de activos.

En base al análisis de estas conclusiones se trabajó sobre la Identificación de Áreas de Acción Prioritarias, las cuales detallaremos al final de este Artículo en modalidad comparativa con las identificadas en la ENR actual.

§ EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO ACTUAL

i. Metodología

El proceso de actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo fue aprobado por la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, y fue llevado a cabo por un consultor independiente bajo la dirección de la Senaclaft e incluyó la participación de actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales con competencia en la materia.

Asimismo, se desarrollaron mesas técnicas de trabajo integradas por representantes de las autoridades de los sistemas de prevención, control, detección, investigación y Juzgamiento además del sector privado, en las que se analizaron las modificaciones normativas implementadas desde la ENR anterior, así como las variaciones de las amenazas y vulnerabilidades.

Además de las mesas técnicas, se realizaron encuestas y entrevistas a representantes de los organismos estatales competentes, de los sectores obligados (tanto del sector financiero como no financiero) y expertos independientes, se utilizó además información estadística emitida por diferentes organismos.

ii. Conclusiones

Presupuestos generales

En primer lugar, cabe destacar que desde el 2014 a la actualidad Uruguay adoptó vasta normativa con el fin de fortalecer su sistema de Prevención de LA/FT. En ese sentido fueron

aprobadas leyes tales como la llamada “Ley de Transparencia Fiscal” N° 19.484, la “Ley Integral contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo” N° 19.574, La “Ley Contra el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva” N° 19.749, y más recientemente la Ley N° 20.075 que amplía las competencias de la Senaclaf y crea la Fiscalía Especializada en Delitos de Lavado de Activos. Asimismo, se han realizado esfuerzos para implementar un enfoque basado en el riesgo para la supervisión de los distintos sujetos obligados, tanto financieros como no financieros.

De todos modos, a pesar de los esfuerzos, aún se encuentran debilidades en el Sistema Nacional PLAFT que deberían atenderse con urgencia. Entre ellas, se han detectado carencias para identificar los métodos y tipologías utilizadas para el lavado de activos, debido principalmente a la falta de información estadística dado que existen escasas investigaciones en la materia y aún menos casos judicializados; existen dificultades para la coordinación de acciones entre las autoridades competentes debido a aspectos normativos y presupuestales lo que limita el intercambio de información en tiempo y forma; y las evaluaciones sectoriales de riesgo y los estudios estratégicos realizados por las autoridades son aún parciales

Delitos precedentes al delito de lavado de activos

De acuerdo a estadísticas brindadas por el Ministerio del Interior para la actualización de la ENR, los principales delitos precedentes generadores de activos ilícitos potencialmente introducidos al sistema son el Narcotráfico y delitos conexos, rapiña, lesiones graves y gravísimas, hurto, homicidio y extorsión. Estos delitos concentran en conjunto entre el 80% y 90% de las investigaciones relacionadas a delitos precedentes del lavado de activos.

Se evidencia que el narcotráfico sigue representando la principal amenaza, siendo el primer delito individualmente considerado con mayor cantidad de personas imputadas. Se destacó, en el marco de las mesas técnicas, el agravamiento respecto de la anterior ENR debido, principalmente, al fortalecimiento del accionar de organizaciones delictivas a nivel regional. Asimismo, se ha detectado un importante crecimiento en el volumen de contrabando, siendo este el tercer delito individualmente considerado con mayor cantidad de personas imputadas

de acuerdo con las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación (en adelante, “FGN”) y el cuarto delito respecto del cual existen investigaciones por lavado de activos llevadas adelante por la policía.

La estafa se identifica en las estadísticas como el segundo delito respecto del cual existen investigaciones por lavado de activos llevadas a cabo por la policía sin embargo no se refleja así en las estadísticas de imputaciones de la FGN ni en las sentencias relevantes. De todos modos, en las mesas técnicas se puso énfasis en la existencia de fraudes informáticos vinculados a grupos transnacionales.

En conjunto con lo manifestado, se mantiene la situación de Uruguay como país de fuente y tránsito de tráfico de personas, en especial mujeres y niñas con el fin de explotación sexual comercial y trabajo forzoso, así como el tráfico de migrantes.

Por su parte, el tráfico de armas se encuentra en el segundo lugar de las estadísticas de imputaciones de la FGN, pero no se han informado por parte de la policía la realización de investigaciones de lavado de activos relacionados a estos delitos.

La defraudación tributaria se encuentra en el vigésimo lugar de las estadísticas de imputaciones de la FGN y en el quinto lugar de las investigaciones policiales por lavado de activos. Por otro lado, los delitos de cohecho calificado, peculado y abuso de funciones (comúnmente denominado corrupción) se encuentran en el quinto lugar de las estadísticas de imputaciones de la FGN, mientras que no se registran investigaciones por lavado de activos por parte de la policía.

A pesar de todo esto, desde la incorporación del delito de lavado de activos en el sistema jurídico uruguayo en 1998, únicamente se han dictado seis sentencias en las cuales se aplican los tipos penales de Conversión y Transferencia, y Posesión y Tenencia (artículos 30 y 31, respectivamente, de la Ley N° 19.574), por lo tanto, solo estas pueden ser catalogadas como sentencias que versan sobre el Delito de Lavado de Activos propiamente dicho (dejando de lado el delito de Asistencia del artículo 33 de la Ley N° 19574, sobre el cual se dictaron 24 sentencias).

Por todo lo expuesto, de acuerdo a la ENR se estima inconsistente el bajo número de sentencias con el volumen de actividades delictivas precedentes objeto de investigación y

juzgamiento, así como los montos incautados y decomisados, de acuerdo a las cifras brindadas por la Senaclaft en base al Fondo de Bienes Decomisados de la Junta Nacional de Drogas.

Principales sectores potencialmente utilizados para el delito de lavado de activos

Sector Financiero

Como es natural, el sector financiero presenta un importante nivel de riesgo, principalmente por el tipo y volumen de operaciones, así como el tipo de clientes con los que se relaciona. Si bien la operativa bancaria en general presenta riesgos de lavado de activos, se destaca especialmente las operaciones con clientes no residentes.

En el marco del desarrollo de las mesas técnicas, se analizaron las amenazas dentro de los factores de riesgo de productos y servicios, clientes, zonas geográficas, canales de distribución y sectores económicos o de actividad. De este modo, se identificaron como amenazas dentro del factor productos y servicios el ingreso de capitales del exterior; las transferencias internacionales; el uso de efectivo; el comercio exterior y utilización de activos virtuales.

Respecto del factor clientes se destacaron: delincuentes que manejan activos virtuales; organizaciones sin fines de lucro; el uso de efectivo; clientes no residentes en general (en especial Argentina y Brasil); personas políticamente expuestas (en adelante, “PEP”) no residentes (en especial, por corrupción en Argentina, Brasil y Paraguay); personas jurídicas como vehículos utilizados para inversiones nacionales e internacionales.

En relación con el factor geográfico se identificaron: la frontera seca con Brasil; la frontera fluvial con Argentina; departamentos con mayor incidencia de no residentes (Colonia y Maldonado); Montevideo por la concentración de la actividad comercial y financiera y finalmente las Zonas Francas.

Se mencionó, dentro del factor canales de distribución: la utilización del E-banking; el onboarding digital y el transporte de dinero en efectivo desde y hacia el exterior.

Por su parte, dentro del factor sectores económicos o de actividad, se destacan: las empresas usuarias de Zona Franca (sobre todo dentro de la actividad de *trading*); como es usual, el sector inmobiliario y el de la construcción; los clubes deportivos y representantes de futbolistas; profesionales que actúan de intermediarios o manejan fondos de terceros; actividades con fondos de terceros o grandes flujos de efectivo; financiamiento de partidos políticos y el sector del cannabis registrado, este último, por riesgo de actividad no permitida.

Sector No Financiero

Dado que en el sector no financiero se incluyen una gran diversidad de actividades económicas, en la ENR se identificaron las amenazas y factores de riesgo dependiendo del sector de actividad.

Inmobiliario

Según establece la ENR, el sector inmobiliario es uno de los más utilizados internacionalmente para canalizar activos de origen ilícito, sobre todo por su atractivo como reserva de valor. Tal es así, que en nuestro país se ha constatado la presencia de inversiones inmobiliarias en la mayoría de los casos de lavado de activos. Estas inversiones en muchas ocasiones se llevan adelante con capitales extranjeros y mediante la utilización de estructuras societarias.

A su vez, se identificó como riesgo existente aquellas operaciones inmobiliarias no comprendidas en la normativa en materia de prevención del LA/FT, por ende, que escapan los controles antilavado, como puede ser el caso de la transferencia de la titularidad de sociedades propietarias de inmuebles, la compraventa en el exterior, cesiones de derechos posesorios, permutas con *criptoactivos*, etc.

Además, se mencionó la complejidad de aquellos casos en que una misma persona física o jurídica se encarga de todas las etapas de actividades vinculadas al sector, esto es, desde el desarrollo inmobiliario hasta la comercialización de las unidades, casos en los que la supervisión podría verse afectada ya que no habría sujeto obligado respecto del cual evaluar la realización de los procedimientos de control.

Zonas Francas

De acuerdo con la ENR y tal como fue mencionado, dentro del sector de Zonas Francas se ha avanzado notoriamente a nivel normativo respecto de la última ENR. En este sentido, se aprobó la Ley N° 19.566, la cual introdujo cambios en el régimen de Zona Franca. Entre los cambios introducidos, se encuentran el requisito de *sustancia* acorde a la actividad que se desarrolla, las *exigencias de información* a la Dirección Nacional de Zonas Francas, *niveles mínimos de personal*, entre otros.

A su vez, en la anterior ENR se señaló que “*el importante volumen de negocio internacional, los exiguos –lógicamente- intercambios con la zona aduanera doméstica, las limitantes intrínsecas, y datos conocidos de diversos expedientes comerciales, indican la existencia de un elevado riesgo de existencia de algunas prácticas de infra-facturación y/o de sobrefacturación*”. Sobre esto, se constató la aplicación de normativa en materia de *precios de transferencia* que evita la existencia de sub o sobre facturación, mitigando así el riesgo identificado en el 2014.

Por otro lado, se destacó la característica particular intrínseca al sector de Zonas Francas de contar con variadas actividades bajo el mismo régimen. Estas, lógicamente, poseen un riesgo inherente de LA/FT muy diferente entre una y otra. De acuerdo a la ENR actual, se considera conveniente realizar una categorización de las mismas con el fin de lograr un enfoque de riesgo más acabado dependiendo de las distintas actividades, distinguiendo la realización de actividades propias de sujetos obligados de aquellas que no lo son.

Trading

Se mencionó al Trading como una actividad que permite la realización de operaciones transnacionales, pero que, por sus características propias, habilitaría la posibilidad de la realización de operaciones falsas o en donde los precios o volúmenes no concuerdan con los normalmente realizados por cada sector involucrado. En este sentido, se presenta además la posibilidad de realización de importaciones y exportaciones sin un movimiento real de mercaderías.



BrumCosta

ABOGADOS

Otro aspecto relevante que menciona la ENR es el hecho de que se trata de actividades que alcanzan cifras muy altas de facturación que no son recogidas en las estadísticas que publica el Área de Zonas Francas y que presenta limitaciones en los controles.

Adicionalmente, y debido a la existencia de una Resolución de Dirección General Impositiva (en adelante, “DGI”) que establece un tratamiento tributario especial a operaciones de trading realizadas fuera de Zona Franca, puede verse favorecida la realización de maniobras ilícitas por organizaciones que operan fuera de este régimen y que por el tipo de actividad tampoco quedan alcanzadas por los controles de prevención de LA/FT.

Criptoactivos

En la ENR se prestó especial atención a la existencia de operaciones que vinculan *criptoactivos*, así como a las plataformas para la comercialización de los mismos. El crecimiento de operaciones con estos instrumentos resulta relevante dado que no existe un marco legal adecuado, así como tampoco una evaluación sectorial de riesgo. Es por ello que en la ENR se cataloga a esta modalidad como de alto riesgo emergente.

Automóviles de alta gama, embarcaciones y aeronaves

Se detectó que en la mayoría de los casos de lavado de activos en el país se presentaba la compra de este tipo de bienes como forma de canalización de los fondos de origen ilícito, además de bienes inmobiliarios.

En virtud de esto, y dado que actualmente la normativa antilavado no lo regula como sujeto obligado, se considera imperante la necesidad de evaluar la inclusión dentro de los sujetos obligados a aquellos vinculados al sector de compraventa de automóviles de alta gama, embarcaciones y aeronaves en materia de prevención LA/FT, tal como ocurre en los países de la región.

Sociedades Anónimas Deportivas

Dado que varios clubes deportivos han adoptado esta figura societaria introducida por la Ley N.º 17.292 y teniendo presente que estos clubes profesionales de fútbol y basquetbol son



considerados de riesgo alto dentro del sector de las organizaciones sin fines de lucro (por adoptar la figura de asociaciones civiles), parece razonable la inclusión de esta figura como sujeto obligado.

Otros

En la Evaluación se menciona el uso de efectivo y la utilización de estructuras societarias como medios para la realización de maniobras de lavado de activos. Se debe destacar la aprobación de normativa relacionada a obligaciones de transparencia respecto de las sociedades en nuestro país (como son las obligaciones de identificación de representantes, modificación del régimen para las sociedades anónimas financieras de inversión, el intercambio de información tributaria, declaración de titulares y Beneficiarios Finales ante el Banco Central del Uruguay, registro de estados contables, entre otras) que ha permitido la mitigación de los riesgos inherentes a las mismas.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha evidenciado la utilización de sociedades anónimas como fachadas gestionadas por testaferros, sociedades anónimas radicadas en el exterior con cuentas en Uruguay a donde transfieren fondos, así como sociedades anónimas uruguayas con cuentas en el exterior.

Resulta necesario el análisis de riesgo de LA/FT de la recientemente creada figura de sociedades por acciones simplificadas (también denominadas “SAS”), en especial en lo que respecta a su constitución a través de medios digitales por lo cual podría verificarse una limitación en los controles de LA/FT.

Vulnerabilidades

Organismos públicos

A pesar del alto grado de cumplimiento con los estándares internacionales en la materia, la magra asignación de recursos, tanto humanos como tecnológicos y monetarios, impiden una efectiva implementación del marco normativo por parte de los organismos competentes.



Esta circunstancia atraviesa a todo el sistema y deriva en dificultades para la implementación de procedimientos efectivos para el intercambio de información sobre riesgos, tendencias o tipologías entre todos los organismos con competencia en la materia.

La realización de ponderaciones de riesgo sobre las amenazas identificadas se ve limitada por la escasez de sentencias en materia de lavado de activos, la ausencia de un sistema de estadística criminal, así como la ausencia de estudios y análisis estratégicos realizados en forma coordinada y sistemática.

Con respecto a la Senaclaft, la ENR establece que se evidencian falencias en la asignación de recursos, lo cual dificulta la concreción de una estructura organizacional que le permita cumplir adecuadamente con las funciones de coordinación del sistema, apoyo a las autoridades de aplicación de la Ley y supervisión de sujetos obligados no financieros, teniendo presente el gran número de sujetos obligados existentes en este sector. A su vez, destaca que este organismo no tiene personal efectivo ya que todos los funcionarios se encuentran en régimen de pase en comisión, con la posibilidad de que sean solicitados por sus organismos de origen o trasladados debido a los cambios de gobierno.

Asimismo, la Unidad de Información y Análisis Financiero (en adelante, “UIAF”) también adolece de carencias en cuanto a los recursos humanos y tecnológicos, lo cual deriva en limitaciones a la capacidad de supervisión, análisis operativo y estratégico, así como su colaboración con las autoridades en la aplicación de la Ley.

Por otro lado, de acuerdo a la ENR, la Supervisión del Sistema de prevención del LA/FT en el sistema financiero pasó de un sistema organizado en forma transversal a uno organizado por sector, distribuido en cada unidad de supervisión dentro del Banco Central del Uruguay. Esto, en conjunto a que los recursos destinados a la supervisión de LA/FT son escasos y la especialización de los procesos en la materia no alcanza los niveles establecidos de acuerdo a las buenas prácticas internacionales.

Se menciona que la FGN no cuenta con recursos humanos ni materiales necesarios para el cumplimiento de las funciones propias de su rol, además de que los sucesivos cambios en la asignación de competencias para las investigaciones por lavado de activos han impactado negativamente en la efectividad del sistema. Si bien se estima que la creación de la Fiscalía



especializada mencionada con anterioridad es una medida positiva, se teme que, dada la competencia respecto de los delitos precedentes, derive en la acumulación de causas que afecte negativamente su efectividad.

Con respecto a la policía, se evidencia una falta de capacitación respecto de las técnicas de investigación de LA/FT, así como la escasez de recursos.

La falta de recursos impacta asimismo en la eficiencia de los procesos de la Dirección Nacional de Registros y de la Auditoría General de la Nación. Ambos organismos cuentan con información que permite la identificación de titulares y beneficiarios finales que puede ser útil para las investigaciones, sin embargo y dada la ausencia de herramientas tecnológicas no se permite acceder oportuna y eficazmente a la información necesaria.

La Autoridad Central de Cooperación Internacional adolece también de falta de recursos, así como la ausencia de un sistema estadístico que permita el registro de la actividad que desarrolla.

Asimismo, la JUTEP, organismo integrante de la Comisión Coordinadora Antilavado, no cuenta con recursos ni facultades legales necesarias para el combate de la corrupción.

Por último, iguales dificultades derivadas de la falta de recursos se evidencian en la Dirección Nacional de Migración, así como en la Dirección Nacional de Aduanas, lo cual repercute en ineficiencias en las aplicaciones de controles sobre el ingreso de personas y mercaderías, fallando así en un control de lo que ingresa al país.

Sujetos obligados

Respecto de los Sujetos Obligados, tanto del sector financiero como no financiero, la ENR indica que se percibe un *bajo nivel de reporte de operaciones sospechosas* en relación con la exposición al riesgo del país y las estadísticas internacionales.

Si bien en el sector financiero el número de reportes ha aumentado, sigue siendo un número bajo en general; mientras que en el sector no financiero el número ha decrecido. Con respecto a este último sector, se estima que la disminución puede deberse a una baja percepción del riesgo sumado al hecho de que se trata de un sector sumamente heterogéneo y amplio lo cual dificulta acciones de capacitación y sensibilización en materia de prevención del LA/FT.



A su vez, en las diversas entrevistas, los sujetos obligados mencionaron como dificultades para la implementación de procesos de debida diligencia robustos que permitan la adecuada identificación y conocimiento de sus clientes, la falta de acceso a bases públicas o gubernamentales de personas, la ausencia de mecanismos de intercambio de información incluso dentro del mismo sector (por ejemplo, entre Bancos), lo cual debilita el sistema de prevención del LA/FT.

Por su parte, el sector inmobiliario hizo especial hincapié en la informalidad que presenta parte de su sector lo cual limita la efectividad de la aplicación de medidas de prevención LA/FT.

Una de las denuncias más importantes que recoge la ENR, es que la definición de algunos sectores resulta demasiado genérica lo cual conspira contra la mitigación adecuada de los riesgos. Un claro ejemplo es el caso de las organizaciones sin fines de lucro, donde se encuentran desde instituciones religiosas a partidos políticos y el sector de Zonas Francas, como se mencionó anteriormente.

Se mencionó además la ausencia de regulación en materia de activos virtuales, lo cual trae aparejado una urgencia en la elaboración de normativa tendiente a controlarlos.

Asimismo, y no menos importante, es la errónea interpretación de las modificaciones introducidas por la Ley de Urgente Consideración con respecto al artículo 17 de la Ley N° 19.574, lo cual ha producido un relajamiento de la aplicación de las medidas de debida diligencia y una gestión de riesgos no adecuada debido a la presunción de riesgo bajo en aquellas operaciones donde se utilicen medios de pago electrónicos.

Financiamiento del terrorismo

Con respecto al financiamiento del terrorismo, particularmente no se ha identificado la existencia de organizaciones terroristas a nivel local, así como tampoco el flujo de dinero proveniente de este tipo de organizaciones en el sistema financiero uruguayo.

Amenazas



De acuerdo con la información obtenida, el Uruguay no presenta un riesgo alto de ser escenario de acciones terroristas. En esta línea, no existe percepción social o política de la posibilidad de que ocurran actos terroristas en nuestro territorio y la justicia penal no cuenta con ninguna causa relacionada a tal delito. De todos modos, y contraria a la información obtenida, no puede descartarse el uso de nuestro país como zona de tránsito o reposo para planificaciones de este tipo.

Por último, se entiende que la principal amenaza puede provenir de organizaciones regionales con vínculos con grupos criminales locales.

Vulnerabilidades

Según establece la ENR, nuestro sistema no cuenta con las herramientas necesarias para la detección temprana y oportuna de procesos de radicalización que se pudieran estar gestando. A su vez, representa una vulnerabilidad el libre tránsito de personas, principalmente en la frontera por la falta de controles migratorios adecuados, como se viene de mencionar.

iii. CUADRO COMPARATIVO DE LAS ACCIONES DE ATENCIÓN PRIORITARIA QUE SURGEN DE LAS CONCLUSIONES 2014 – 2023

ASPECTOS LEGALES EN MATERIA DE LAVADO DE ACTIVOS	
ENR 2014	ENR 2023
Reforma legal omnicompreensiva, que integre en una nueva ley administrativa-preventiva todos los desarrollos existentes	...
Recomienda la inclusión del delito tributario en el inventario de delitos antecedentes de LAFT	...



Ampliación del inventario de sujetos obligados no financieros	...
Inclusión de las ONG como sujetos obligados	...
Continuación y consolidación del proceso de modificación de la oferta de vehículos jurídicos uruguayos, y en particular de las declaraciones de titularidad beneficiaria	...
<u>COORDINACIÓN NACIONAL</u>	
<u>ENR 2014</u>	<u>ENR 2023</u>
Fortalecimiento y otorgamiento de mayor jerarquía interinstitucional a la Comisión Coordinadora contra el LAFT y de la Senaclaft	Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel operativo. Formar equipos estables de trabajo interinstitucionales, con instancias de intercambio de información efectivo y periódico. Fomentar la firma de convenios entre los distintos organismos del sistema.
....	Aplicación efectiva del inciso primero del Artículo 8 de la Ley N° 19.574 por parte de los organismos públicos "... adoptando políticas y procedimientos que permitan mitigar los riesgos inherentes a las actividades que se desarrollen en cada caso". Reglamentar la obligación
....	Generar mecanismos de intercambio de información público/ privado. Brindar acceso a la información de organismos públicos. Incluyendo el acceso directo a las bases de datos, en especial al registro de beneficiarios finales. Establecer mecanismos que permitan el intercambio de información entre los sujetos obligados (dentro de los márgenes legales de protección de datos personales y confidencialidad)
...	Establecer un sistema coordinado de estadísticas en materia de LA y sus delitos determinantes, incautaciones y decomisos.



	Armonizar las estadísticas mantenidas por el Poder Judicial y la FGN y asegurar que en las estadísticas sobre investigaciones y sentencias de LA se individualice el respectivo delito precedente.
<u>INTELIGENCIA FINANCIERA</u>	
<u>ENR 2014</u>	<u>ENR 2023</u>
Mejorar el desempeño de la UIAF en materia de Análisis Operativo y Estratégico	...
<u>INVESTIGACIÓN Y REPRESIÓN PENAL</u>	
<u>ENR 2014</u>	<u>ENR 2023</u>
Revisión procesal-penal para agilizar la tramitación de los delitos de LAFT.	...
Clarificación de la competencia de los juzgados contra la criminalidad organizada respecto de los casos LAFT.	...
Ampliar la utilización de técnicas especiales de investigación y de las investigaciones financieras paralelas.	...
<u>MEDIDAS PREVENTIVAS Y ANÁLISIS DE RIESGOS SECTORIALES</u>	
<u>ENR 2014</u>	<u>ENR 2023</u>
Designación de una nueva autoridad de supervisión y control de las APNFD	Establecer guías directrices y ofrecer retroalimentación que ayude a las instituciones financieras y APNFD en la aplicación de medidas LA-FT/PADM, especialmente respecto del enfoque basado en el riesgo y a la detección y reporte de operaciones sospechosas. Desarrollo de normativa y guías sectorizadas. Actualizar la guía de operaciones.
Modificación de los programas preventivos antilavado de las APNFD	Desarrollar un estudio de tipologías

Rediseño de la legítima oferta de Zonas Francas, con la finalidad de excluir el potencial uso de los beneficios concedidos para la comisión de actos ilícitos	En cuanto a Zonas Francas: estudiar la posibilidad de exonerar actividades de las obligaciones en materia antilavado (cuando se cuente con elementos suficientes para fundamentar su riesgo bajo y se tate de actividades que no son sujetos obligados cuando se desarrollen fuera de zona franca)
Ejecución de un análisis individualizado de los perfiles de riesgo de los sectores de mayor riesgo de los sectores financieros y no financieros	Evaluar la posibilidad de realizar comunicaciones objetivas de ciertas operaciones para APNFD a efectos de las autoridades competentes puedan acceder a la información relevante que permita la detección de actividades ilícitas.
Ejecución de un análisis individualizado de los perfiles de riesgo de los sectores de mayor riesgo (de los sectores financieros y no financieros)	Implementar mecanismos que permitan combatir la informalidad en los sectores de actividad de los sujetos obligados
...	Realizar evaluaciones sectoriales de riesgo de las actividades establecidas como sujetos obligados. Evaluar los riesgos específicos derivados de la utilización de los medios tecnológicos
...	Evaluar los riesgos de las OSFL y revisar la normativa sobre su regulación. Evaluar la posibilidad de excluir del listado de Sujetos Obligados a aquellas que presenten menor riesgo
...	Revisar la normativa que regula a los sujetos obligados del sector inmobiliario para adecuar dichos controles a las actividades específicas de ese sector
...	Análisis particular por parte del Estado sobre el origen de fondos y BF respecto de las grandes inversiones inmobiliarias
...	Considerar la inclusión de los comerciantes e intermediarios de autos de alta gama y de las sociedades anónimas deportivas dentro del listado de sujetos obligados

PREVENCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA	
ENR 2014	ENR 2023
Actualizar el marco normativo vigente en materia de terrorismo y su financiamiento, así como de la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva.	Potenciar las tareas de prevención del terrorismo haciendo foco en la detección temprana de procesos de radicalización, analizando las causas que puedan llevar a estos procesos y desarrollando planes para atacar las mismas
Evaluación sectorial de riesgos de FT de las ONG	Establecer protocolos de actuación aplicable a los organismos involucrados
Designar una autoridad de ejecución que gestione el ciclo anti-FT	Robustecer el sistema de información disponible para la investigación, a través del acceso a diversas bases de datos y utilización de herramientas informáticas y tecnológicas
...	Mayor control del flujo migratorio en los puestos de frontera (principalmente con Brasil)
...	Revisión de las políticas de visado y residencia en el país
...	Poner mayor énfasis en las tareas de inteligencia que puedan realizarse en la frontera con Brasil, principalmente en las ciudades de Rivera y Chuy
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
ENR 2014	ENR 2023
...	Dotar de estructura administrativa formal y presupuestaria a la Senaclaft con funcionarios propios y estables, fortaleciendo las distintas áreas de actividad encaminadas a un efectivo cumplimiento de las facultades legalmente establecidas y de las principales acciones recomendadas por GAFILAT al país.
...	Fortalecer la UIAF, dotándola de los recursos necesarios, humanos, y materiales, que le permitan mejorar la efectividad en el

	cumplimiento de sus funciones de análisis operativo y estratégico, y de supervisión.
...	Fortalecer los procesos de supervisión específica ALA/CFT por parte de la Senaclaft y la Superintendencia de Servicios Financieros, en este sentido se recomienda: a) Estudiar la posibilidad de establecer una unidad especializada en riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo de la SSF. b) Analizar la posible unificación de la supervisión ALA/CFT de la totalidad de los sectores obligados en un solo organismo descentralizado especializado en la materia, materia dotándolo de los recursos necesarios a dichos efectos. c) En todo caso, establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional entre los supervisores ALA/CFT
...	Fortalecer el proceso de especialización de la FGN, el PJ y las fuerzas de seguridad en materia de investigación y detección de delitos de LA/FT
...	Elaborar un Plan Nacional de Capacitación en materia de ALA/CFT que abarque a la totalidad de las entidades públicas que componen el sistema. Implementar mecanismos de sensibilización y capacitación orientados a las entidades del sector privado con menor percepción del riesgo. Prever mecanismos de información y sensibilización a la opinión pública en general.
...	Revisar los mecanismos de cooperación internacional con el objetivo de agilizar los tiempos de respuesta
...	Acceder a información de la DGI por parte de la UIAF (facturación electrónica, ITP, etc.)
...	Asegurar el acceder por parte de la AIN a información de la DGI (impuesto a la renta por transferencia de acciones) y del BPS por parte de la AIN (sociedades personales con socios personas jurídicas) a efectos de contar con mayores insumos para fiscalizar la actualización de la información disponible en el Registro de titularidad y Beneficiario final del BCU, en un

	caso, así como el elenco de sujetos obligados a registro, en el otro.
...	Mejorar el involucramiento de los organismos especializados (DGI y BPS), analizando específicamente sus políticas y procedimientos para el tratamiento y denuncia de posibles casos de defraudación tributaria.

