



por JOSÉ SBATELLA. *Presidente de la UIF (2010/2015)*



CON LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD REGULADORA POR PARTE LOS ESTADOS, LOS CAPITALES NO REGISTRADOS O PROVENIENTES DE ILÍCITOS GANARON PODER, APROVECHANDO LOS CIRCUITOS TRANSNACIONALES DEL SISTEMA FINANCIERO. FRENTE A ESTO, DIVERSOS PAÍSES IMPULSARON UN ESQUEMA INTERNACIONAL DE PREVENCIÓN Y COMBATE DEL LAVADO DE ACTIVOS, DEL CUAL LA ARGENTINA FORMA PARTE. LA DIRECCIÓN QUE ASUMIÓ A CARGO DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA (UIF) EN 2010 BUSCÓ INCREMENTAR LAS CAPACIDADES NORMATIVAS, OPERATIVAS Y ADMINISTRATIVAS DEL ORGANISMO. ESTA SITUACIÓN CORRE RIESGOS CON LA ACTUAL GESTIÓN DEL PODER EJECUTIVO.

CREACIÓN DEL SISTEMA DE CONTRALOR DEL LAVADO DE ACTIVOS EN LA ARGENTINA

El lavado de activos comenzó a ser un problema a nivel mundial a fines del siglo pasado. Las ganancias de dinero provenientes de ilícitos económicos podían decomisarse, siempre que se probara el delito precedente. La historia del capitalismo y sus guerras está colmada de apropiaciones de la riqueza de los vencidos, siempre legitimadas por los vencedores. De hecho, la definición de “tributo” es: lo que el vencido paga al vencedor. Esta concepción se derivaba de las conquistas imperiales. Mientras esto estaba legalizado por los sistemas jurídicos estatales, los sectores dominantes de cada Estado controlaban lo que era legal y lo que no. Mi abuela solía decir: “El que manda hace la ley”. Era una sabia enseñanza que venía de sus ancestros campesinos de la bella Italia.

Lo que ha sucedido con la globalización es que los Estados nacionales han perdido poder ante la liberalización y la desregulación del sistema financiero mundial. Esta desregulación, impulsada por los bancos más importantes del mundo, desarrolló circuitos de transferencia de dinero muy rápidos, de rendimientos muy atractivos. Esto permitió que un número creciente de actores económicos accedieran directamente a los mercados y a los circuitos de tránsito financiero.

La aparición de las empresas *offshore* que permitieron el anonimato de sus propietarios, y sólo se habilitan para hacer operaciones en otros países, impidiendo conocer los propietarios en última instancia y el origen de su riqueza, fue el escenario donde comenzó a circular capital que no tiene dueño identificado,



que compite con capitales de origen lícito, y que puede llegar a dominar mercados, e incluso controlar políticamente los territorios, como ha sucedido con la camorra napolitana o algunas regiones de México.

El uso creciente del escenario globalizador por las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de drogas, de armas y de personas impulsó a los países desarrollados a generar un sistema que intentara controlar el lavado de activos producidos en esas actividades ilícitas. La preocupación se transformó –a partir de la última década del siglo pasado– en la creación de una legislación que caracteriza como delito autónomo el ingreso al sistema económico de activos físicos o monetarios provenientes de un delito precedente, pudiendo ser realizado por un tercero que no cometió el delito o por el propio delincuente (en este último caso se trataría de autolavado).

A partir de este esquema, se creó desde el G7 –es decir, los países centrales más importantes– el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), con el objetivo de combatir este delito. Luego se amplió al G20 –el conjunto de los 33 países más importantes–, y ya en el nuevo siglo, el sistema prevención y combate del lavado de activos abarca casi todos países del mundo. La Argentina, por ser parte del G20, está obligada como los demás componentes a participar del GAFI y a cumplir sus recomendaciones, poniendo en riesgo su membresía si no las llevara a cabo.

La perspectiva, en el mediano plazo, es que se corre el riesgo de entrar nuevamente en conflicto con las obligaciones internacionales que colocaron a la Argentina en la lista gris de países incumplidores de las recomendaciones internacionales del GAFI.

El control de cumplimiento se realiza periódicamente en todos los países por medio de una comisión evaluadora formada por técnicos de otros países miembros. En este marco, la última auditoría de la Argentina se realizó en el año 2009. Sus conclusiones fueron que el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT) presentaba fuertes deficiencias en sus aspectos normativo, operativo y administrativo. Desde el punto de vista normativo, la base de la pirámide preventiva, que está formada por las leyes que tipifican los delitos de lavado de activos y la financiación del terrorismo, presentaba hasta el año 2009 fuertes debilidades de acuerdo con los estándares internacionales. En ese momento, la legislación argentina establecía que el delito de lavado de activos requería de la fehaciente demostración del delito previo cometido. Es decir, la figura penal de lavado de dinero estaba atada a la existencia de un ilícito precedente. Además, sólo se podía castigar al sujeto “lavador” si era un “encubridor” de otro responsable del delito anterior. Por ejemplo, si un sujeto traficaba droga y él mismo se encargaba de darle apariencia lícita al dinero proveniente de ese delito, sólo podía ser penado por el primer ilícito pero no por lavado de dinero. Para castigar el delito de lavado de activos se necesitaba la existencia de un encubridor encargado de dar apariencia lícita al dinero proveniente del delito cometido por el primero. Esta doble condición para tipificar el lavado de activos

implicó que solo una causa prosperara en diez años de aplicación de la ley.

Por otra parte, en materia de lucha contra la financiación del terrorismo, si bien la Argentina contaba con una ley específica –sancionada en el año 2006–, esta no se correspondía con los estándares internacionales y no se ajustaba a los convenios suscriptos por nuestro país, como el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que fueron incorporados a nuestra normativa en el año 2005 mediante las leyes 26.023 y 26.024, respectivamente.

Desde el punto de vista operativo, el sistema ALA/CFT se encontraba desarticulado. La Unidad de Información Financiera (UIF), que es el organismo encargado de aplicar lo resuelto por el GAFI en cada país, no explotaba las potencialidades de la ley vigente, no realizaba supervisiones, ni se habían aplicado sanciones por incumplimientos a la normativa ALA/CFT. Esto era de suma gravedad, ya que dichas facultades estaban plasmadas en las normas y nunca se habían aplicado ni reglamentado. Tampoco se encontraba explotada la facultad emanada del decreto 2226/08, que autorizaba a la UIF a presentarse en las causas penales como parte querellante. Solo se tenía registro de una sola causa desde que el decreto fuera emitido.

Algunos organismos estatales tenían sistemas preventivos desa-

rollados, donde algunos sujetos obligados recibían inspecciones y supervisiones, pero a instancias del regulador; por ejemplo, el Banco Central de la República Argentina hacia el sector financiero. Sin embargo, existían sujetos obligados que no tenían siquiera el conocimiento de su obligación de reportar a la UIF y no eran supervisados. Esta situación respondía a que, en diez años de vigencia de la ley 25.246, la UIF no había emitido una resolución que regulara las pautas objetivas para el reporte a la totalidad de los sujetos obligados, como es el caso de tarjetas de crédito y despachantes de aduana.

Las estadísticas son un fiel reflejo de lo antedicho: hasta el año 2009, nunca se habían registrado reportes de los Registros Seccionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios; las transportadoras de caudales registraban solo dos reportes entre 2000 y 2009; el sector de seguros, 35; y los sectores de juegos de azar, 14. El 90 por ciento de los reportes provenían del sistema financiero. Se evidenciaban serias falencias en la coordinación del sistema ALA/CFT hacia los sujetos obligados. Esto se debía, principalmente, a que no estaban claros los roles entre los organismos supervisores y de la UIF en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo. En la mayoría de los casos existían normas emanadas por la UIF y por los reguladores, con incongruencias y superposiciones que no hacían más que debilitar al sistema y confundir a los sujetos obligados.

Desde el punto de vista administrativo, los pocos Reportes de Operación Sospechosa (ROS) que llegaban a la UIF eran recibidos en forma manual. No existían criterios de análisis o circuitos preestablecidos para el abordaje de los mismos. La UIF contaba solo con un plantel de 63 empleados, entre profesionales y administrativos, no tenía autarquía financiera y no cumplía con lo establecido por la Recomendación 26 del GAFI (desde febrero de 2012, Recomendación 29).

El sistema ALA/CFT argentino fue evaluado durante el último trimestre de 2009, a través de las llamadas Evaluaciones Mutuas, que se realizan en el marco del GAFI y GAFISUD, organismos en los cuales la Argentina es miembro pleno. La evaluación arrojó que, de las 40 recomendaciones para la prevención del lavado de activos más 9 recomendaciones especiales para la prevención de la financiación del terrorismo (40 + 9 Recomendaciones del GAFI), la Argentina solo cumplía con dos. Es decir, el país no observaba los estándares internacionales en la materia. La gestión iniciada en febrero de 2010 asumió en medio de este diagnóstico.



Resultados de gestión en el plano internacional

Como se mencionara más arriba, la Argentina fue evaluada en 2009 por sus pares del GAFI y, en octubre de 2010, dicha evaluación (MER) arrojó como resultado deficiencias estratégicas en el sistema nacional ALA/CTF: solo 2 de las 49 recomendaciones internacionales estaban cumplidas. A partir de ello, nuestro país fue sometido a dos seguimientos intensivos del GAFI y a un seguimiento por parte de GAFISUD. Los dos seguimientos intensivos del GAFI estaban a cargo, por un lado, del Pleno de Representantes y, por el otro, del Grupo de Revisión y Coordinación Internacional –ICRG– del GAFI.

Respecto de GAFISUD, el país fue excluido del seguimiento intensificado en diciembre de 2012, por entender que las 16 Recomendaciones *Core&Key* (las más importantes de las 49 recomendaciones) se encontraban mayoritariamente cumplidas. En cuanto al GAFI, la Argentina cumplió un ambicioso plan de acción presentado en febrero de 2011 y el GAFI excluyó del seguimiento intensificado al país en junio de 2014 (ante el Pleno de Representantes) y del seguimiento continuo (ante el grupo ICRG) en octubre del mismo año.

Como reconocimiento internacional a los avances en el fortalecimiento del sistema antilavado de dinero y contra la financiación del terrorismo, en enero de 2015 la UIF de la Argentina fue elegida representante regional de las UIF hispanoparlantes por las 145 UIF de mundo que conforman el Grupo Egmont, un organismo internacional creado en 1997, que agrupa a las Unidades de Inteligencia Financiera y cuyo objeto es la construcción de una red internacional para el intercambio de información, conocimientos y tecnologías en pos de fortalecer el conocimiento de los entramados delictivos y del terrorismo internacional. Asimismo, la UIF de la Argentina fue elegida para ejercer la vicepresidencia del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en 2016, mientras que en 2017 ejercerá la presidencia del organismo regional.

Resultados de gestión en el plano nacional

Normativa

A través del impulso de la UIF en su rol como coordinador nacional del Sistema ALA/CFT de la Argentina, la normativa evidenció un cambio radical en pos de la adecuación a las necesidades nacionales y la búsqueda de los mejores estándares internacionales. Se aprobaron 4 leyes (incorporación al Código Penal de la tipificación del lavado; el autolavado; el decomiso sin condena; la responsabilidad penal de las personas jurídicas; la financiación del terrorismo, actos terroristas, actos de terroristas individuales; manipulación del mercado; uso de información privilegiada y eliminando los secretos en el intercambio de información entre los distintos reguladores del sistema financiero, de seguros, cambiario y la UIF); 5 decretos (jerarquización y reglamentación del sistema ALA/CFT; creación del Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados en el Proceso Penal; creación del Programa Nacional de Monitoreo de la Implementación de Políticas para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo; regulación del congelamiento administrativo para bienes terroristas por parte de la UIF; reglamentación del nuevo sistema del mercado de capitales), y más de 70 resoluciones regulatorias de la UIF, que incluyen, entre otras, a los nuevos sujetos obligados como las cooperativas y mutuales; el sector inmobiliario; fideicomisos y clubes de fútbol, cerrando así las grietas que existían antes de 2010, cuando no todos los sujetos obligados estaban bajo regulación de la UIF y debían estarlo.

La autonomía del delito de lavado de activos y la instauración de la figura del autolavado permitieron dar mayor dinamismo a las investigaciones judiciales. Ya no se requiere la existencia del delito previo para la condena de lavado de activos. Al finalizar el año 2015, las estadísticas permitieron vislumbrar un crecimiento en el número de causas que tramitan por esta razón. En efecto, se identificaron 484 causas que están en proceso o en las cuales se terminó la investigación de lavado de dinero. También se registró un total de 13 condenados por el delito de lavado de activos, fruto de cuatro causas.

La autonomía del delito de lavado de activos y la instauración de la figura del autolavado permitieron dar mayor dinamismo a las investigaciones judiciales. Ya no se requiere la existencia del delito previo para la condena de lavado de activos.

Gestión interna y resultados

La Unidad de Información Financiera evidenció una transformación grande tanto en su rol institucional como en su funcionamiento. Desde el dictado del decreto 1936/2010, la UIF absorbe las funciones de coordinador nacional y representante internacional del sistema ALA/CFT y, con la reforma de la ley 25.246 de julio de 2011, la UIF pasa a ser un organismo autárquico, autónomo y descentralizado, tal como lo establece la ex Recomendación 26 (ahora Recomendación 29) del GAFI en ese aspecto.

Los sistemas de recepción de reportes e información de los sujetos obligados pasaron a ser en línea, a través de la creación del sistema SRO en abril de 2011. Se eliminó de esta forma la presentación “en papel”, y los sujetos obligados reportan las operaciones sospechosas a la UIF vía web, a través de una registración “en línea”. De tal manera, se permitió una mayor participación y federalización de los sujetos obligados y se alcanzaron los 40.000 sujetos obligados registrados, contra los 300 que manualmente estaban registrados hasta febrero de 2010 (resolución UIF 70/2011). La modalidad *online* permitió además una federalización de los más de 100.000 ROS que absorbió el sistema (antes de 2010, en diez años solo había a razón de 900 ROS por año, y había que presentarlos en papel por mesa de entrada en CABA), como también una mayor diversidad por tipo de sujeto obligado (todos los sectores reportan).

Al crear la obligación de informar reportes sistemáticos mensuales (RSM), mediante resolución UIF 70/2011, la UIF contaba, al 31 de diciembre de 2014, con más de 51,5 millones de registros que alimentan la base única de datos de la UIF (SRO). Se diseñó una Matriz de Riesgo que evalúa los reportes recibidos de acuerdo con parámetros objetivos de impacto y probabilidad, vectores que utilizan la mayoría de las UIF del mundo, a los efectos de iniciar las investigaciones (con vigencia a partir de julio de 2011). Esta matriz establece las prioridades de investigación, a fin de administrar los recursos humanos e informáticos en forma más eficiente y más efectiva (resolviendo los casos de mayor importancia relativa).

Hasta 2010, la UIF nunca había sancionado a ningún sujeto obligado por incumplimientos, tanto en los casos de no haber reportado como de inobservancias a las normas preventivas ALA/CFT, aunque la facultad sancionatoria se encontraba disponible desde el año 2000, cuando se aprobara la ley 25.246. Eso implicaba una escasa eficacia coercitiva para hacer cumplir las normas. Desde 2010 hasta 2015 se aplicaron 89 sanciones mo-

netarias mediante resoluciones UIF a diversos sujetos obligados por un monto total de 274.419.898 millones de pesos. Asimismo, durante el período mencionado, se sustanciaron 236 actuaciones sumariales: el 40% de los sumarios alcanza a las entidades bancarias; el 9% a entidades dedicadas a los juegos de azar; 8,5% a escribanos públicos; 7,5% a empresas aseguradoras; 7% a agentes de bolsa; 5% a clubes de fútbol; y el resto a despachantes de aduana, empresas transportadoras de caudales, emisoras de cheques de viajeros, empresas dedicadas a la venta de joyas, etcétera.

Hasta el año 2009, la Unidad de Información Financiera no había ejercido ningún tipo de supervisión sobre los sujetos obligados a informar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 25.246. En el año 2010, la UIF inició un proceso de construcción de una estructura que le permitiera supervisar a la totalidad de sectores de sujetos obligados. Las bases para el funcionamiento de dicha estructura fueron definidas en la resolución UIF 104/2010 y modificatorias, de donde surge un sistema de supervisión conducido por la propia UIF y del que participan también otros organismos de control, a saber: BCRA, SSN, CNV e INAES. A modo de resumen, en dicho ámbito se llevaron a cabo un total de 11.179 actuaciones de supervisión, entre supervisiones *in situ* y *extra situ*, la mayoría de ellas dirigidas a sectores de sujetos obligados que no habían sido objeto de ningún tipo de tarea de control con anterioridad al año 2010, tales como emisores de tarjetas de crédito no bancarias; juegos de azar; escribanos, inmobiliarias; fiduciarios; clubes de fútbol, etc. Asimismo, se recibió –desde los organismos de contralor específico que forman parte de la estructura de supervisión conducida por la UIF– un total de 603 actuaciones de supervisión concentradas en los sectores financieros, bursátil, de seguros, y cooperativas mutuales. Muchos de los informes de supervisión de la UIF han sido el insumo que permitió diligenciar varias de las sanciones administrativas impuestas por la UIF a raíz incumplimientos en la prevención del LA/FT. En el año 2010, la UIF se encontraba colaborando en 85 causas judiciales vigentes desde la creación del organismo en el año 2000. En virtud del despliegue institucional desarrollado en los últimos seis años, al 10 de diciembre del 2015, la UIF colaboraba en 727 causas judiciales de un total de 1.864 solicitudes que realizó la Justicia desde su creación. Durante el año 2014, se realizaron 65 allanamientos y 10 procedimientos vinculados con esto. Casi la mitad de las colaboraciones vigentes ingresaron en el año 2015.

Los oficios judiciales que ingresaron a la Unidad para requerir información a personas físicas y jurídicas constituyen una muestra más de la actividad que desarrolló la UIF internamente y, en particular, del creciente reconocimiento del aporte brindado por la Unidad a las investigaciones en curso en el Poder Judicial: el promedio de oficios judiciales entre 2000 y 2010 era de 25 anuales, mientras que entre 2011 y 2015 el promedio anual pasó a 183.

Los oficios judiciales que ingresaron a la Unidad para requerir información a personas físicas y jurídicas constituyen una muestra más de la actividad que desarrolló la UIF internamente y, en particular, del creciente reconocimiento del aporte brindado por la Unidad a las investigaciones en curso en el Poder Judicial: el promedio de oficios judiciales entre 2000 y 2010 era de 25 anuales, mientras que entre 2011 y 2015, el promedio anual pasó a 183. En particular, en 2015 se recibieron 234 oficios judiciales. Los cambios producidos en el sistema ALA/CFT y el alcance nacional de las normas preventivas generaron la necesidad de enfocar también los esfuerzos de la gestión en la capacitación de los sujetos obligados y en la participación de los agentes de la UIF en diversos cursos de posgrado y seminarios en entidades de alto prestigio. Entre 2010 y 2015, la UIF respaldó la capacitación de 22.045 sujetos obligados a través de los instrumentos antes mencionados. Cabe destacar los seminarios y las participaciones realizadas en la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional de Luján, la Universidad de Concepción del Uruguay, la Universidad Nacional de Villa María y la Universidad Católica Argentina.



Intervención en causas judiciales

Rol como querellante

Desde 2008, la UIF cuenta entre sus facultades intervenir como querellante en causas judiciales mediante el decreto 2226/2008. Hasta 2010, solo en una causa la UIF había solicitado ser parte querellante, mientras que desde 2010 la UIF ha sido aceptada como parte querellante en 178 causas penales. Puede destacarse que 18 de ellas son de narcotráfico (casi el 40%); 15 de evasión agravada (26% del total); 4 de trata de personas (7%), y las 20 restantes en diversos delitos. En el marco de estas causas, se han solicitado 2 medidas de congelamiento administrativo, 13 embargos y 10 medidas de inhibición general de bienes. Estas medidas han afectado, a lo largo de las causas, a 171 personas físicas y 47 personas jurídicas.

Una de las intervenciones más trascendentes de la UIF en su rol de querellante fue en el marco de la causa "Ale, Rubén Eduardo y otros s/ infracción art. 303 y asociación ilícita", en la que –el 5 de noviembre de 2015– la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán confirmó la existencia de una asociación ilícita liderada por los hermanos Adolfo Ángel "El Mono" y Rubén "La Chancha" Ale, dejando firmes los procesamientos con prisión preventiva y embargos trabados también sobre otros seis miembros de la

banda imputados por el secuestro y la desaparición de Marita Verón. Si bien quedan pendientes medidas de prueba solicitadas por la querrela de la UIF, la resolución adoptada por la Cámara permite avanzar hacia la etapa de juicio oral y público, inédito para la impunidad con la que se ha manejado este grupo durante años.

Por otro lado, en 2015 la UIF se encontraba querrellando en una de las mayores causas por narcotráfico del país, en la que se juzgará a la organización criminal liderada por el narcotraficante transnacional Ignacio Álvarez Meyendorff. La causa está en etapa de juicio oral y están siendo juzgados 21 integrantes de una organización delictiva dedicada al almacenamiento y la distribución de estupefacientes, vinculada al líder colombiano. La UIF participa activamente en la causa desde el año 2012, colaborando en la confección de informes patrimoniales que permitieron conocer la creación de más de 30 empresas, sobre todo sociedades *offshore*, dedicadas entre otras cosas a actividades agropecuarias, compraventa de inmuebles y vehículos, por sumas cuantiosas con fondos ilícitos provenientes del narcotráfico.

Con respecto a la aplicación de la ley antiterrorista, la normativa vigente en la Argentina posibilita el congelamiento inmediato

El uso creciente del escenario globalizador por las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de drogas, de armas y de personas impulsó a los países desarrollados a generar un sistema que intentara controlar el lavado de activos producidos en esas actividades ilícitas.

de los bienes pertenecientes a las personas identificadas como terroristas. Hemos interpretado que el universo de aplicación inmediata de esta legislación abarca a los terroristas de Estado prófugos, derivados de los juicios de lesa humanidad. Fue así como, a partir del año 2011 hasta el 2015, se congelaron los bienes de 80 prófugos, lo que permitió la detención inmediata de 18 de ellos. También se interpretó que, en los casos de bienes apropiados a los detenidos desaparecidos bajo tortura y extorsión –como el caso Papel Prensa y el caso de los hermanos Iacarino–, procede el decomiso de los bienes, ya que estos delitos son imprescriptibles, por estar vinculados con el genocidio producido por la dictadura que asoló la Argentina entre los años 1976 y 1983. Esto motivó el intento de participar como querellante en las causas, situación que no fue posible por la negativa judicial en Cámara y el abandono de esta visión por la nueva gestión iniciada en febrero de 2016.

El resultado electoral de fines de 2015 generó el primer conflicto institucional con las nuevas autoridades nacionales, al negarse estas a respetar el mandato legal que debía finalizar en 2018. Luego asistimos a un desguace del organismo, ya que se repartieron en cuatro ministerios funciones que estaban centralizadas: la representación internacional, en la Cancillería; la

coordinación de organismos del sistema nacional antilavado, en el Ministerio de Justicia; la capacitación, en el Ministerio de Modernización, y, finalmente, la UIF fue transferida al Ministerio de Finanzas. Además, se despidió a la mayoría del personal de las áreas de inspección y análisis que participaban en causas clave, con la visión de que hay que incentivar el autocumplimiento de los sujetos obligados.

La perspectiva, en el mediano plazo, es que se corre el riesgo de entrar nuevamente en conflicto con las obligaciones internacionales que colocaron a la Argentina en la lista gris de países incumplidores de las recomendaciones internacionales del GAFI.