



**Guerra Híbrida y Narcoterrorismo en Uruguay:
Arquitectura de la Amenaza, Paralelismo
Histórico y Respuesta Estratégica.**

Pablo Sergio Caubarrere Diab

**Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales**

Estudio N° 1/26

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros y Colaboradores. El contenido y las opiniones de los "Estudios del CURI" y "Análisis del CURI" constituyen la opinión personal de sus autores.

Abstract

El presente artículo analiza la evolución del crimen organizado transnacional en Uruguay mediante un enfoque comparativo con la trayectoria histórica de México y un encuadre teórico sustentado en la doctrina de la guerra híbrida. Se postula que los ataques con artefactos explosivos contra la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID) en mayo de 2020 y contra la vivienda de la fiscal de Corte Mónica Ferrero el 28 de septiembre de 2025 no constituyen incidentes de criminalidad común, sino hitos de una escalada narcoterrorista que sigue una lógica híbrida documentada. El trabajo establece un paralelismo estratégico con el período 1963–1972, cuando avisos técnicos precisos fueron sistemáticamente ignorados por el sistema político. Además de los ejes centrales, el análisis incorpora vectores de debilitamiento estructural que la doctrina de guerra híbrida identifica como condiciones de posibilidad del narcoterrorismo: la erosión del sistema educativo, la desindustrialización y el desempleo estructural, la impunidad sistémica del sistema de justicia penal, y el debilitamiento histórico de las capacidades de inteligencia estratégica del Estado. Se evalúan críticamente el Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035 y el SILCON, identificando sus aportes y sus brechas doctrinales, incluyendo las tensiones derivadas de la superposición de funciones entre el SILCON y cuatro estructuras preexistentes con mandatos parcialmente concurrentes —el CODENA, la Comisión creada por la Ley 19.513, la SENACLAFT y el ESMADÉ—. Se analiza además la exclusión de Uruguay de la coalición hemisférica Escudo de las Américas (marzo de 2026) como consecuencia de un posicionamiento de política exterior que compromete la cooperación regional en materia de seguridad, y las implicancias para los derechos individuales de determinadas medidas en un contexto donde el Estado no garantiza la seguridad alternativa.

Palabras clave: *guerra híbrida, narcoterrorismo, Uruguay, México, omisión estratégica, VICA/BANI, lawfare criminal, crimen organizado transnacional, seguridad nacional, educación, desindustrialización, impunidad, inteligencia estratégica, PNSP, SILCON.*

Sigla / Acrónimo	Desarrollo completo
AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Uruguay)
BANI	Frágil, Ansioso, No lineal, Incomprensible (Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible) – modelo de análisis de entornos complejos
CALEN	Centro de Altos Estudios Nacionales (Uruguay)
CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo (OEA)
CODENA	Consejo de Defensa Nacional (Uruguay)
COT	Crimen Organizado Transnacional
CURI	Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales
DGI	Dirección General Impositiva (Uruguay)
DGRTID	Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas (Uruguay)
ENC	Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2024–2030 (Uruguay, AGESIC)
ENOPU	Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay
ESMADE	Estado Mayor de la Defensa
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional (estándar global antilavado)
IED	Artefacto Explosivo Improvisado (Improvised Explosive Device)
IMES	Instituto Militar de Estudios Superiores (Uruguay)
INE	Instituto Nacional de Estadística (Uruguay)
INEED	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Uruguay)
INISEG	Instituto Internacional de Seguridad y Sistemas (España)

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MLN-T	Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros
MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (hoy MONUSCO)
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
MF&O	Fuerza Multinacional y de Observadores (Multinational Force and Observers, Sinaí/Egipto)
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PISA-L	Programme for International Student Assessment – Longitudinal (estudio de seguimiento de cohortes PISA, Udelar/INEED)
PNSP	Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035 (Uruguay, Ministerio del Interior)
SENACLAFT	Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (México)
SIEE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
SILCON	Sistema Integrado de Lucha contra el Crimen Organizado y el Narcotráfico
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime)
VICA	Volátil, Incierto, Complejo, Ambiguo – modelo de análisis de entornos estratégicos

Guerra Híbrida y Narcoterrorismo en Uruguay: Arquitectura de la Amenaza, Paralelismo Histórico y Respuesta Estratégica.

*Coronel (R.) Magister Pablo Sergio Caubarrere Diab^{*1}*

1. 1. Introducción

La seguridad nacional en el siglo XXI ya no se define solamente por la confrontación directa entre Estados. La guerra híbrida ha emergido como una arquitectura estratégica persistente que opera en simultaneidad sobre múltiples dominios sin necesidad de guerra declarada, afectando la soberanía estatal, la legitimidad institucional y la seguridad humana. Bajo esta lógica, el crimen organizado transnacional ha mutado de actor puramente delictivo a actor híbrido funcional, capaz de erosionar las bases del Estado sin desencadenar un conflicto armado formal (Hoffman, 2007; Murray & Mansoor, 2012).

Uruguay transita hoy una encrucijada estratégica. De ser históricamente catalogado como país de tránsito y lavado discrecional, ha pasado a convertirse en un enclave logístico del crimen organizado transnacional (COT) con episodios de violencia directa contra el aparato del Estado. Este proceso se instala sobre un precedente histórico: en los años sesenta, el sistema político tardó casi una década en reconocer la naturaleza del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T). El costo fue la declaración del Estado de Guerra Interna en 1972. La recurrencia de esa pauta de omisión estratégica ante amenazas no convencionales constituye el eje central del argumento.

El presente trabajo articula cuatro líneas de análisis convergentes: la trayectoria del narcoterrorismo en México como modelo comparado de fases predecibles; la escalada del COT en Uruguay analizada con evidencia empírica; los vectores híbridos de debilitamiento estructural —educación, trabajo, impunidad e inteligencia— que preparan el terreno para esa escalada; y el análisis crítico de las respuestas institucionales recientes. El marco teórico integra los conceptos de entornos VICA/BANI, saturación multidominio, lawfare criminal y securitización regresiva

¹ Coronel (R.) y Magister en Estrategia Nacional. Licenciado en Ciencias Militares con posgrados en Seguridad y Defensa. Docente de Geopolítica y Estrategia en el CALEN e IMES. Oficial de Estado Mayor de la ONU en la República Democrática del Congo (2005–2006, 2009–2010) y Comandante de Contingente en la MF&O en Egipto (2011–2013). Ex Director de la ENOPU. Condecorado con el Honor al Deber Cumplido (Valor en Combate) del Ejército de Colombia. Publicaciones en la *Revista El Soldado* y la *Revista de Infantería*, entre otras.

(Hoffman, 2007; Rid, 2020; Rouvinski, 2019; Kloetzer, 2021).

1. 2. Marco teórico: la guerra híbrida como amenaza estructural

1.1. 2.1. Definición y evolución doctrinal

La guerra híbrida se ha consolidado como una forma dominante de conflicto en el siglo XXI, caracterizada por la convergencia funcional de medios convencionales, irregulares, cibernéticos, informacionales, jurídicos y económicos. A diferencia de los conflictos tradicionales, no se despliega en fases secuenciales ni en dominios aislados, sino como una arquitectura simultánea, persistente y adaptativa, orientada a generar efectos estratégicos sin necesidad de guerra declarada ni ocupación formal (Hoffman, 2007; Murray & Mansoor, 2012).

Doctrinalmente, esta lógica encuentra antecedentes en la noción clausewitziana de continuidad entre política y guerra (Clausewitz, 1832/1980), y se actualiza en formulaciones contemporáneas que integran medios militares y no militares, con énfasis en la desorganización del adversario desde adentro (Gerasimov, 2013). Gerasimov hace una descripción de una lógica operativa que la evidencia empírica permite verificar en múltiples escenarios, incluidos los de América Latina. Sus componentes incluyen acciones cinéticas limitadas, ciber operaciones, campañas de desinformación, lawfare y coerción económica, que operan como una arquitectura convergente diseñada para explotar vulnerabilidades estructurales, normativas y cognitivas (Rid, 2020; Rouvinski, 2019).

1.2. 2.2. Entornos VICA/BANI como catalizadores

Los modelos VICA (Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad, Ambigüedad) y BANI (Fragilidad, Ansiedad, No linealidad, Incomprensibilidad) permiten comprender cómo las condiciones estructurales del entorno amplifican la eficacia de las operaciones híbridas, dificultando la atribución, la respuesta y la coordinación interagencial (Kloetzer, 2021; INISEG, 2025). En América Latina, esta amplificación se ve potenciada por la coexistencia de paz jurídica y conflicto estructural persistente. El diagnóstico oficial del PNSP reconoce que Uruguay enfrenta un escenario «complejo, heterogéneo y en transformación», confirmando institucionalmente las condiciones VICA/BANI (Ministerio del Interior, 2025).

1.3. 2.3. Saturación multidominio y tipología de actores

La guerra híbrida opera a través de una saturación multidominio: la activación simultánea del dominio cinético, cibernético, informacional, jurídico y económico para generar presión estratégica constante. Sus actores son tipológicamente diversos: Estados, crimen organizado, proxies, ciber combatientes, operadores informacionales y —categoría emergente y particularmente peligrosa en el caso uruguayo— operadores jurídicos infiltrados en el aparato estatal (Chavarro Ospina, 2023). La doctrina de guerra híbrida también identifica el debilitamiento de los sistemas educativos, el desempleo estructural, la impunidad judicial y la degradación de las capacidades de inteligencia como vectores que amplifican la vulnerabilidad del Estado y crean las condiciones para el reclutamiento criminal y la erosión de la cohesión institucional.

1.4. 2.4. Lawfare criminal y captura institucional

Una de las manifestaciones más peligrosas de la presión híbrida es el lawfare en su variante criminal: el uso estratégico del derecho no desde el exterior del Estado, sino desde adentro, mediante la infiltración de operadores jurídicos en concursos públicos y la utilización del aparato legal para proteger intereses ilícitos (Rouvinski, 2019). Garay-Salamanca y Salcedo-Albarán (2012) denominan este proceso «captura reconfigurada del Estado»: las estructuras criminales no asaltan frontalmente al Estado, sino que lo permean progresivamente, neutralizando su capacidad de respuesta desde adentro. Este mecanismo es el vector más avanzado de la presión híbrida actualmente en Uruguay.

2. 3. El modelo mexicano: de la logística a la gobernanza criminal

La evolución del narcotráfico mexicano constituye el punto de referencia del peor escenario posible para un Estado que no interrumpe el ciclo de consolidación criminal. Su análisis ofrece una hoja de ruta con fases predecibles: en la fase de incubación (1990–2006), tras el desmantelamiento de los cárteles de Cali y Medellín, los grupos mexicanos tomaron el control de las rutas de tránsito hacia Estados Unidos. La violencia era predominantemente interna y operaba bajo una «pax mafiosa» con sectores del sistema político, mientras la institucionalidad formal se mantenía intacta en apariencia. Esto es lo que Pion-Berlín (2020) describe como el momento en que el crimen organizado «expande territorios sin desafiar aún el monopolio de la fuerza». En la fase de ruptura (2006–2018), la «Guerra contra el Narco» fragmentó a los grandes cárteles en células más violentas. Astorga (2015) documenta cómo Los Zetas introdujeron tácticas de terrorismo urbano como herramienta de comunicación

política; Grayson y Logan (2016) sintetizan la transformación: de grupo de seguridad privada a sombra de Estado con doctrina propia. El terror para disciplinar al Estado, disuadir a operadores judiciales y consolidar zonas de impunidad operativa.

En la fase de gobernanza criminal (2018–2026), el COT mexicano asumió funciones cuasi-estatales: provisión de servicios, administración de territorios, regulación de la economía local, uso de drones armados e IEDs (SESNSP, 2026). Lo crucial es el carácter progresivo del proceso: ningún umbral se cruzó de la noche a la mañana. Cada escalonamiento fue precedido por señales que el sistema político optó por minimizar. Esta lógica de escalada por omisión es el elemento de mayor relevancia comparada para Uruguay.

3. 4. Uruguay: del país de tránsito al escenario de presión híbrida

3.1. 4.1. La evidencia cuantitativa de la transformación estructural

Uruguay transitó de ser un nodo discreto de lavado de activos a un enclave logístico de exportación de primer orden. La presión sobre los puertos de Santos y Buenos Aires desvió flujos del COT hacia el Puerto de Montevideo para operaciones ilícitas de alcance regional (INISEG, 2025). Esta reconfiguración no es un fenómeno doméstico: es la expresión de una decisión estratégica de las redes transnacionales que analizaron las asimetrías de control entre jurisdicciones y eligieron la de menor resistencia. Uruguay ha pasado a ser un nodo en una cadena logística cuyo origen está en los países productores andinos —Colombia, Perú, Bolivia— y cuyo destino final son los mercados europeos y africanos. Esta inserción en la geografía criminal transnacional tiene consecuencias directas para la política exterior: convierte al Puerto de Montevideo en un activo de interés para los sistemas de inteligencia de múltiples estados, genera obligaciones de cooperación bajo marcos multilaterales —CICTE, GAFILAT, convenios de asistencia judicial mutua— y crea condiciones para asociaciones estratégicas con los países de destino que Uruguay no ha explorado sistemáticamente.

El diagnóstico oficial del PNSP registra que, desde 2018, la tasa de homicidios se estabilizó entre 10 y 12 por cada 100.000 habitantes, casi duplicando el promedio mundial (Ministerio del Interior, 2025). En 2024, 379 homicidios mantuvieron prácticamente la misma cifra que 2023, con un incremento del 11,1% en Montevideo (El Observador, 2025). El ministro del Interior calificó públicamente estas cifras como «tasas epidémicas» (CNN en Español, 2025). Lo estratégicamente relevante⁸ es la composición: el 21,1% de los homicidios entre 2022 y 2024 estuvieron directamente

asociados al tráfico de estupefacientes y el 52,1% de las víctimas tenía antecedentes penales. El perfil ya no es el de la criminalidad patrimonial: es el de la disputa territorial del COT.

Otros indicadores refuerzan esta lectura: las causas penales por tráfico de drogas se han más que duplicado entre 2013 y 2023; las extorsiones se han triplicado desde 2018; las estafas se han multiplicado por cinco en la última década. El coordinador de Estrategias de Seguridad Integral del Ministerio del Interior, Diego Sanjurjo, señaló que «desde 1985 hasta ahora, Uruguay tuvo 22 ministros del Interior y 13 directores de la Policía Nacional» sin lograr reducir los homicidios ni los mercados ilegales (CNN en Español, 2025). Esta continuidad del fracaso no es una acusación política: es un diagnóstico estructural que trasciende cualquier administración.

Los datos deben interpretarse con cautela metodológica adicional. El propio diagnóstico oficial reconoce discrepancias entre los registros del Ministerio del Interior y los de la Fiscalía, y que el aumento de las «muertes dudosas» —del 22,8% en 2013 a más del 50% en 2022— generó sospechas de subregistro (Ministerio del Interior, 2025). Esta opacidad estadística es, en sí misma, una vulnerabilidad híbrida: impide la atribución precisa y dificulta el diseño de respuestas eficaces.

3.2. 4.2. Hitos de la escalada narcoterrorista

3.2.1. 4.2.1. Atentado a la DGRTID (9 de mayo de 2020)

El 9 de mayo de 2020, una granada fue lanzada contra la sede de la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID), en el barrio del Prado, Montevideo (Ministerio del Interior, 2020). El ataque fue atribuido a la red del narcotraficante Sebastián Marset. En términos de la doctrina híbrida, configura una acción cinética limitada cuyo objetivo no es la ocupación territorial sino la disrupción estratégica, señalando al Estado que la resistencia institucional tendrá costos (Hoffman, 2007; Rouvinski, 2019). La respuesta institucional fue reactiva y sectorial, sin derivar en una revisión doctrinal sobre la naturaleza del actor involucrado.

3.2.2. 4.2.2. Atentado contra la fiscal de Corte Mónica Ferrero (28 de septiembre de 2025)

En la madrugada del 28 de septiembre de 2025, desconocidos ingresaron a la vivienda de la fiscal de Corte Mónica Ferrero en Montevideo, dispararon contra las ventanas y detonaron una granada. (El Observador, 2025). El ministro del Interior señaló que los narcos reaccionan «frente al trabajo y a los resultados de las investigaciones»

policiales, reconociendo «patrones comunes» (El Observador, 2025). La investigación apuntó al brazo local de Maset (La Diaria, 2025).

Semanas antes del atentado, Ferrero había declarado ante el Parlamento que había sufrido ya ataques de organizaciones criminales. En esa instancia parlamentaria denunció que abogados vinculados al narcotráfico intentaban ingresar al Ministerio Público mediante concursos para fiscales. Este episodio trasciende lo delictivo para configurar una presión híbrida de alta intensidad sobre el núcleo del sistema de justicia. La combinación de violencia directa sobre la magistratura con la tentativa de captura jurídica-institucional constituye lawfare criminal en su modalidad más sofisticada (Rouvinski, 2019; INISEG, 2025). El umbral narcoterrorista ha sido cruzado.

3.3. 4.3. Vulnerabilidades estructurales: normativas, cognitivas y operativas

La guerra híbrida se despliega en entornos donde las vulnerabilidades institucionales son estructurales. En Uruguay, estas vulnerabilidades se evidencian en la limitada coordinación histórica entre defensa, inteligencia, justicia, relaciones exteriores y sociedad civil, y en la brecha entre marcos normativos existentes y su efectiva integración operativa. En materia de ciberseguridad, Uruguay aprobó en diciembre de 2024 su Estrategia Nacional de Ciberseguridad (ENC) 2024–2030, liderada por AGESIC y respaldada por la OEA y el BID (AGESIC, 2024). Su existencia representa un avance significativo; sin embargo, desde la perspectiva de la guerra híbrida, la ENC aún no está plenamente integrada en la arquitectura de respuesta al COT: el pilar de ciberdefensa identifica la necesidad de protocolos de coordinación entre organismos y el Comando Conjunto de Ciberdefensa, pero su articulación con el SILCON, la SIEE y el ESMAD permanece en fase de diseño. La brecha entre el marco estratégico existente y su integración operativa es, en sí misma, una vulnerabilidad explotable. El PNSP reconoce que la baja tasa de esclarecimiento —el 39% de los homicidios de 2022–2024 sin resolver—, la «crisis estructural del sistema penitenciario» y los «déficits institucionales» en capacidades investigativas «comprometen la capacidad del Estado para revertir estas tendencias» (Ministerio del Interior, 2025).

4. 5. Vectores híbridos de debilitamiento estructural

La doctrina de la guerra híbrida identifica con precisión que el debilitamiento de un Estado no requiere exclusivamente acciones cinéticas directas: la erosión de sus capacidades de formación ciudadana, la precarización de su base económica productiva, la consolidación de la impunidad como norma operativa y el vaciamiento

de las capacidades de inteligencia constituyen vectores de presión estructural que preparan el terreno para la expansión del COT. En Uruguay, estos cuatro vectores operan en simultaneidad y con efectos acumulativos.

4.1. 5.1. La erosión del sistema educativo

El deterioro de la educación pública uruguaya ha sido documentado desde perspectivas complementarias. La Dra. Marta Varela Gallinal —médica cardióloga con más de una década de investigación sistemática sobre el sistema educativo— publicó S.O.S. Educación (2019) y La educación al desnudo (2020), obras de divulgación crítica respaldadas en entrevistas, datos y testimonios de docentes con décadas de experiencia. Varela Gallinal documenta la bajada de exigencias académicas, la eliminación progresiva de evaluaciones con consecuencias reales y la pérdida del vínculo entre esfuerzo y resultado: «¿Para qué voy a estudiar, si igual me van a pasar?»

sintetiza el colapso de la cultura del mérito en las aulas uruguayas (Varela Gallinal, 2019). Esta perspectiva encuentra respaldo en la investigación de Santiago Cardozo, investigador del Departamento de Sociología de la Udelar, publicó en INEED el estudio longitudinal PISA-L que siguió a los jóvenes evaluados por PISA a lo largo de cinco años, documentando que la mitad de ellos abandonó la educación media y que las brechas de desigualdad educativa lejos de mitigarse se seguían pronunciando a los 20 años —un resultado que no se explica solo por pobreza o desigualdad sino por características estructurales del propio sistema (Cardozo, 2016). Adriana Aristimuño, de la Universidad Católica del Uruguay, califica el abandono escolar como «el fenómeno de fracaso más saliente de la educación del país» (Aristimuño, 2009).

4.2. 5.2. Desindustrialización, precarización laboral y reclutamiento criminal

El segundo vector es la erosión de la base económica productiva. La ministra de Industria reconoció en octubre de 2025 que Uruguay atraviesa un proceso de «desindustrialización»: el sector manufacturero creció apenas un 0,7% en quince años, varias industrias estratégicas cerraron apenas el gobierno asumiera, y grandes grupos industriales estaban en retirada o reduciendo su producción en el país (Infobae, 2025; CIU, 2025). En enero de 2026, la tasa de desempleo alcanzó el 7,4%, con el desempleo juvenil en el 25,6% para el tramo de 14 a 24 años (INE, 2026).

Desde la perspectiva de la guerra híbrida, estos datos no son solo indicadores económicos: son el mapa del reclutamiento del COT. El desempleo estructural —y especialmente el juvenil en territorios periféricos— es la condición de posibilidad del

narcoterrorismo. La economía ilegal compite con la formal no solo en el mercado de bienes ilegales, también en el mercado de trabajo, y gana en los sectores donde se ha cedido terreno. La desindustrialización es un problema de seguridad nacional con efectos sobre la consolidación del crimen organizado (Zibechi, 2025; Pion-Berlín, 2020).

4.3. 5.3. La impunidad sistémica como factor de consolidación

El tercer vector es el más directamente operativo: la impunidad sistémica del sistema de justicia criminal. El senador y exfiscal penal Gustavo Zubía ha descrito el problema: del total de culpables de los delitos denunciados, solo el 2% termina en la cárcel efectivamente. La razón es una cadena de mecanismos que se anulan mutuamente: la mitad de los sentenciados son procesados sin prisión; de la otra mitad, un 50% obtiene libertad provisional tras cumplir la cuarta parte de la pena; y los condenados a pena de penitenciaría tienen acceso a la libertad anticipada, salidas transitorias, descuento de días por estudio o trabajo, y la posibilidad de recuperar la condición de primario mediante la suspensión condicional del proceso —lo que habilita volver a cometer un delito, obtener ese beneficio nuevamente y reiniciar el ciclo. Lo sintetizó en términos contundentes: «delinquir es negocio, el que delinque ya sabe que tiene un montón de beneficios que lo van a favorecer» (Zubía, 2017). En declaraciones recientes el legislador calificó al sistema de justicia penal como un «remate» donde el fiscal «regatea» con el defensor la pena y sus consecuencias (970 Universal, 2025).

Las noticias diarias sobre delincuentes reincidentes con múltiples antecedentes que vuelven a delinquir tras una detención no son fenómenos excepcionales: son la expresión operativa de un sistema de justicia que no cumple su función disuasoria. Desde la perspectiva de la guerra híbrida, este déficit es un vector de consolidación del COT: convierte la rentabilidad del delito en una constante y genera una señal sistémica de impunidad que retroalimenta la escalada narcoterrorista.

4.4. 5.4. El debilitamiento histórico de las capacidades de inteligencia

El cuarto vector, frecuentemente omitido en los análisis de seguridad en Uruguay, es el debilitamiento estructural de las capacidades de inteligencia estratégica del Estado. Uruguay careció durante décadas de un sistema de inteligencia integrado con respaldo legal y capacidades operativas adecuadas a las amenazas contemporáneas. La gestación de un sistema de inteligencia de Estado fue un proceso largo y accidentado:

tras años de trabajo parlamentario multipartidario que cristalizó en un proyecto de ley que contemplaba control parlamentario efectivo y una comunidad de inteligencia integrada, esa iniciativa fue desechada sin ser aprobada (El País, 2015). El cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado fue creado recién en 2005 y la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) fue formalmente establecida por Ley 19.696 solo en 2018.

Esta nació con un déficit presupuestario reconocido como el «gran debe» de la ley: en sus primeros años operó con recursos de Presidencia, sin la tecnología ni la capacitación necesarias para los análisis en materia económica, industrial, tecnológica y de ciberamenazas que requiere un sistema de inteligencia moderno (El Observador, 2019). Hoy, a pesar de los avances, el presidente reconoció públicamente que Uruguay «tiene poca cosa» en materia de inteligencia de nivel operativo (El Cronista, 2026), la SIEE trabaja en el diseño de una agencia con mayores capacidades operativas —un proceso que el gobierno se propone al Parlamento durante este período (Búsqueda, 2026).

Esta debilidad no es una cuestión técnica: es una vulnerabilidad híbrida estructural. La doctrina de la guerra híbrida exige que el Estado sea capaz de atribuir amenazas con precisión, anticipar patrones doctrinales y coordinar respuestas multidominio. Un sistema de inteligencia con presupuesto insuficiente, sin capacidades operativas propias en el terreno y con fragmentación interagencial no cumple esta función. Y en ausencia de inteligencia estratégica eficaz, la saturación multidominio del COT opera con ventaja sistémica sobre un Estado que, literalmente, no puede ver lo que pasa.

5. 6. Paralelismo histórico: omisión estratégica como pauta recurrente (1963–1972 / 2020–2026)

Desde la perspectiva de la Estrategia Nacional, el mayor riesgo que enfrenta Uruguay no radica exclusivamente en la capacidad operativa del COT, sino en la pauta de respuesta institucional ante amenazas no convencionales. La historia uruguaya del siglo XX ofrece un caso de estudio preciso y sobre las consecuencias de la omisión estratégica.

5.1. 6.1. El aviso del Comisario Alejandro Otero (1966–1970)

El Comisario Alejandro Otero, jefe de Inteligencia y Enlace de la Jefatura de Policía de Montevideo, fue el primero en identificar con precisión que las acciones de la subversión

no respondían a la lógica del delito común, sino a la de una organización político-militar con objetivos de toma del poder. Sanguinetti (2008) cuenta que Otero advertía que su tratamiento como «bandolerismo» era un error con consecuencias operativas directas. Su predica fue sistemáticamente desoída y fue relevado de su cargo en 1970. La consecuencia directa fue operar durante cuatro años adicionales con un marco cognitivo inadecuado, permitiendo al MLN-T consolidar su estructura y capacidad operativa.

5.2. 6.2. El informe de los mandos militares (1968)

En 1968, los mandos militares elevaron un informe técnico advirtiendo que la violencia política había superado la capacidad de respuesta del marco policial existente. Garcé (2006) analiza cómo ese documento propugnaba la necesidad de una respuesta estratégica integral. El sistema político ignoró también este aviso. La formalidad institucional de la «Suiza de América» actuó como velo cognitivo. Pasaron casi diez años desde las primeras acciones (robo al «Tiro Suizo», 1963) hasta la declaración del Estado de Guerra Interna (1972).

5.3. 6.3. El paralelo contemporáneo: la misma pauta, un actor diferente

El paralelismo estratégico con el presente es inequívoco. Los ataques de 2020 y 2025 constituyen evidencia empírica de que la amenaza ha cruzado el umbral narcoterrorista; sin embargo, el discurso político lo trata como «incidentes aislados», replicando la taxonomía minimalista con la que se catalogaba al MLN-T. En ambos casos el patrón es idéntico: el sistema político recibe avisos técnicos precisos, los minimiza bajo el paraguas de la paz formal, y reacciona solo cuando el conflicto se vuelve insostenible. La subestimación del adversario no es un error táctico: es negligencia estratégica (Pion-Berlín, 2020; Bellet, 2023).

7. 7. Análisis comparativo y prospectiva de riesgo

La tabla siguiente sintetiza los indicadores clave de convergencia entre la trayectoria mexicana consolidada y la tendencia uruguaya en curso, incorporando los vectores de debilitamiento estructural analizados en la sección anterior:

Variable estratégica	México (trayectoria consolidada)	Uruguay (tendencia en curso)
Tasa de homicidios	≈ 28/100.000 hab. (2022).	10,7/100.000 hab. (2025); calificada como «epidémica» por el Ministerio del Interior.
Armamento utilizado	Grado militar: IEDs, drones armados, Barrett .50, C-4.	Granadas de fragmentación, fusiles de asalto. Escalada en curso.
Objetivos de ataque	Asesinato sistemático de jueces, fiscales y candidatos.	Atentados contra fiscales especializados y sedes policiales (2020 y 2025).
Captura institucional	Infiltración profunda en fuerzas de seguridad y poder judicial.	Intento documentado de infiltrar el Ministerio Público (Ferrero, 2025).
Sistema educativo	Colapso de la educación pública en zonas de gobernanza criminal.	Deterioro documentado: la mitad de los jóvenes evaluados por PISA abandona la educación media (Cardozo, 2016).
Base económica	Desindustrialización histórica; economía informal capturada por el COT.	Desindustrialización reconocida; desempleo juvenil del 25,6% (INE, 2026).
Impunidad judicial	Operadores jurídicos al servicio del COT en todos los niveles.	Solo el 2% de culpables termina en prisión efectiva (Zubía, 2017).
Inteligencia estratégica	Sistema de inteligencia capturado o neutralizado por el COT en zonas críticas.	SIEE creada recién en 2018; presupuesto insuficiente; gobierno diseñando agencia con capacidades operativas (Búsqueda, 2026).

Tabla 1 Convergencia de indicadores

La tabla muestra que Uruguay no se encuentra en el punto de partida del proceso mexicano, sino en una fase intermedia de consolidación que en México correspondió aproximadamente a los años 2008–2012. La diferencia crítica es que Uruguay aún dispone de márgenes para una intervención estratégica eficaz. La guerra híbrida no requiere una confrontación abierta para que la soberanía estatal sea cuestionada: la captura progresiva de nodos jurídicos, logísticos, educativos y laborales puede producir ese resultado sin declaración formal de conflicto (Murray & Mansoor, 2012).

Aquí una precisión metodológica es necesaria. El argumento comparativo no postula que Uruguay seguirá inexorablemente el camino mexicano, ni que la analogía sea perfecta: los contextos institucionales, las escalas poblacionales y las tradiciones democráticas difieren de forma relevante. Lo que la comparación ofrece es un marco de fases con indicadores observables que permite evaluar la trayectoria uruguaya con

mayor precisión que la mera descripción de incidentes aislados. Cuando múltiples indicadores —armamento utilizado, objetivos de ataque, intentos de captura institucional, tasas de homicidio, impunidad sistémica— convergen en el patrón de una fase intermedia del modelo mexicano, la analogía deja de ser especulación para convertirse en señal de alerta empíricamente fundamentada. Ese es el único uso metodológico que este trabajo le atribuye.

8. 8. La respuesta del Estado: avances, limitaciones y riesgos del PNSP y el SILCON

a. 8.1. El PNSP 2025–2035: alcances y brechas doctrinales

El 26 de marzo de 2026, el presidente presentó ante el Consejo de Ministros el PNSP 2025–2035 (Ministerio del Interior, 2026). Este se articula en siete ejes estratégicos e incluye 79 acciones y más de 130 medidas. Entre sus elementos más relevantes desde la perspectiva de la guerra híbrida se destacan: la ampliación de las competencias de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior, el endurecimiento de penas por porte y tráfico de armas, la incorporación de tecnología de vigilancia y drones, y la construcción de centros de máxima seguridad.

Sin embargo, una lectura crítica desde la doctrina de guerra híbrida revela brechas sustanciales. El plan trata predominantemente el narcoterrorismo como un problema de seguridad pública en sentido clásico —más efectivos policiales, más tecnología, más cárceles— sin adoptar explícitamente la lógica multidominio que la amenaza requiere. No existe en el documento una conceptualización de la amenaza híbrida como arquitectura estratégica convergente. La dimensión del lawfare criminal no tiene un eje específico de respuesta con la profundidad que merece. Asimismo, el plan no aborda con suficiente especificidad los vectores de debilitamiento estructural analizados en la sección 5: los vínculos entre degradación educativa, desempleo juvenil y reclutamiento criminal no tienen una línea de intervención integrada en la arquitectura de seguridad. Finalmente, el PNSP carece de una dimensión explícita de política exterior de seguridad: no contempla el uso sistemático de los instrumentos multilaterales disponibles —CICTE/OEA, GAFILAT, UNODC, Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas— como componentes de la respuesta al COT transnacional, ni articula la agenda de seguridad con los instrumentos de la política exterior. Para un problema cuya solución es por definición transnacional, esta ausencia es una brecha doctrinal de primer orden.

b. 8.2. El SILCON y la arquitectura de coordinación: cinco estructuras, múltiple superposición

El Sistema Integrado de Lucha contra el Crimen Organizado y el Narcotráfico (SILCON), creado por Decreto 95/025 e instalado en mayo de 2025, es el intento más ambicioso del gobierno de articular una respuesta coordinada frente al COT. El prosecretario Jorge Díaz identificó el problema así: existe

«un volumen de información almacenada que el Estado tiene, pero que no se está analizando a los efectos de la investigación criminal y del lavado de activos» (Brecha, 2025). Daniel Espinosa, asesor de la SENACLAFT, valoró el SILCON como «positivo y necesario», porque «el principal problema que tenemos en el sistema de prevención uruguayo es la baja efectividad»; a su juicio, «el Estado no coopera, no coordina entre los distintos organismos relevantes» (La Mañana, 2025). El problema es que el SILCON, al sumarse al ecosistema institucional existente sin definir con precisión los límites de su mandato, puede agravar exactamente aquello que pretende resolver.

El SILCON no opera en un vacío institucional: se instala sobre una arquitectura de coordinación preexistente que ya acumulaba superposiciones. En el dominio del crimen organizado transnacional, el Estado uruguayo cuenta hoy con cinco estructuras con mandatos parcialmente concurrentes: (1) el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), órgano asesor y consultivo del Presidente cuya función de coordinación en materia de amenazas a la seguridad nacional incluye, cuando el crimen organizado alcanza dimensión estratégica, el dominio del narcotráfico transnacional; (2) la Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo, que integra a Prosecretaría de la Presidencia, Subsecretarías de Interior, Defensa, Economía y Relaciones Exteriores, el Banco Central y la propia SENACLAFT; (3) la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT), como órgano desconcentrado de Presidencia con mandato específico en la persecución financiera del crimen organizado; (4) el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE), como órgano de asesoramiento ministerial militar, que ejerce funciones de inteligencia estratégica a través de su Dirección de Inteligencia Estratégica; y ahora (5) el SILCON, creado por decreto, con función de coordinación operativa interministerial.

En principio, cada estructura tiene su espacio específico: el CODENA opera en el nivel estratégico de la defensa nacional; la Comisión de la Ley 19.513 articula la respuesta interministerial frente al narcotráfico; la SENACLAFT persigue el circuito financiero ilícito; el ESMAD¹⁷ aporta inteligencia militar; y el SILCON pretende integrar la

coordinación operativa. Pero en la práctica, los mandatos se superponen en zonas críticas: la persecución del crimen organizado transnacional, la inteligencia sobre redes ilícitas, la coordinación interministerial y la trazabilidad financiera son funciones que ninguna de estas estructuras ejerce de forma exclusiva. El SILCON, además, fue creado por decreto

—sin base legal propia— mientras que la Comisión de la Ley 19.513 tiene respaldo parlamentario. El exministro Martinelli señaló el riesgo de que una de las estructuras quede inoperativa «por la vía de los hechos» (El Observador, 2025). Cuando cinco estructuras comparten un mismo dominio sin protocolos claros de división de trabajo, el resultado no es mayor cobertura: es, como ha documentado la literatura de administración pública, duplicación de esfuerzos, disolución de responsabilidades y aparición de zonas grises donde nadie actúa porque todos creen que otro lo hará (Kettl, 2003; Bardach, 1998).

Estructura / Base legal	Estratégico	Narcotráfico	Lavado	Inteligencia	Coordinación	Operativo
CODENA Ley 18.650	●	●	—	●	●	—
Comisión Ley 19.513 Narcotráfico transfronterizo	●	●	●	—	●	—
SENACLAFT Ley 19.574 · Lavado	—	●	●	●	●	—
ESMADE Inteligencia militar	●	●	—	●	●	●
SILCON Decreto 95/025	●	●	●	●	●	—
Estructuras activas por dominio	4 / 5	5 / 5	3 / 5	4 / 5	5 / 5	1 / 5

Tabla 1. Mandatos por estructura y dominio operativo (● mandato principal · ● mandato parcial/superpuesto · — sin mandato formal · coral: alta superposición).

Fuentes: Leyes 18.650, 19.513, 19.574; Decreto 95/025; PNSP 2025–2035.

8.3. Securitización regresiva, autodefensa ciudadana y Estado de derecho

La respuesta a la amenaza híbrida genera un dilema estratégico ineludible: las capacidades de vigilancia, atribución y respuesta que la lógica híbrida exige pueden tensionar los límites normativos del Estado de derecho. Este fenómeno se conoce como securitización regresiva: la construcción discursiva de amenazas que habilita medidas excepcionales sin control democrático adecuado ni proporcionalidad jurídica (Kloetzer, 2021). El caso del artículo 635 del proyecto de Ley de Presupuesto 2025 —
18— que originalmente proponía habilitar a la DGI a acceder a información bancaria sin

orden judicial previa— ilustra esta tensión. Aunque fue modificado ante las críticas, sus debilidades persistieron, evidenciando la dificultad de diseñar herramientas de control financiero eficaces que preserven garantías constitucionales.

Particular atención merece la política de restricción al porte y tenencia de armas de fuego incluida en el PNSP 2025–2035. En abstracto, las medidas orientadas a reducir la circulación armada ilegal tienen sentido preventivo. Pero en el contexto concreto de un Estado que califica de «epidémica» su propia tasa de homicidios, que reconoce que solo el 2% de los culpables termina en prisión efectiva, y que no pudo garantizar la seguridad de su propia fiscal de Corte, limitar el derecho de autodefensa de la ciudadanía sin ofrecer una alternativa creíble de protección estatal configura una transferencia de riesgo inaceptable hacia los más vulnerables.

El PNSP propone explícitamente «desnaturalizar la portación de armas como forma de protección» (Ministerio del Interior, 2026) y establece medidas de restricción sobre la tenencia y el porte de armas por parte de civiles, incluyendo al personal militar en situación de retiro. Este último aspecto merece consideración específica. Dicho personal militar posee capacidades de manejo de armas muy superiores al promedio de la población civil. Las medidas de restricción que los alcanzan no van acompañadas de ninguna fundamentación que los identifique como grupo de riesgo para la seguridad pública; no se presentan datos, estudios ni evidencia empírica que sostengan que el personal retirado de las Fuerzas Armadas constituya un factor de inseguridad mayor que cualquier otro segmento de la población civil. En ausencia de esa fundamentación, la restricción no supera el prueba de proporcionalidad que toda limitación de derechos exige en un Estado de derecho: no hay relación verificable entre el medio utilizado —restricción al personal retirado— y el fin declarado —reducción de la violencia armada asociada al narcotráfico y al crimen organizado—. Desde la perspectiva de la seguridad nacional, esta medida agrava además el problema que pretende resolver: priva de capacidad de reacción a ciudadanos con formación específica en contextos donde el Estado reconoce no poder garantizar la protección de sus propios magistrados.

La tensión entre la necesidad de controlar la circulación de armas en manos del COT y el derecho a la autodefensa de ciudadanos en un Estado que no cumple con su función de seguridad no tiene resolución simple. Lo que sí puede afirmarse con precisión analítica es que una política de desarme civil que no distingue entre el portador ilegal y el ciudadano con formación acreditada y sin antecedentes —y que no ofrece en contrapartida ninguna garantía de protección estatal— no es una política de seguridad eficaz: es una forma de securitización regresiva que transfiere el riesgo hacia quienes

menos herramientas tienen para enfrentarlo. El Estado de derecho no se defiende erosionando los derechos de quienes lo sostienen (Kloetzer, 2021; ONU, 1994).

8.4. La dimensión de relaciones internacionales: el COT como problema de política exterior

El crimen organizado transnacional no es, por definición, un problema de seguridad interior resoluble con instrumentos exclusivamente domésticos. Sus redes de financiamiento, rutas logísticas, mecanismos de lavado y cadenas de mando atraviesan fronteras, jurisdicciones y sistemas jurídicos. Abordarlo como si fuera un fenómeno nacional es, en sí mismo, una vulnerabilidad estratégica: le otorga al adversario la ventaja de operar en el espacio transnacional mientras el Estado responde en el espacio doméstico. Para el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, esta dimensión es central: la seguridad nacional de Uruguay no puede ser comprendida ni diseñada sin una política exterior de seguridad explícita, articulada con los instrumentos multilaterales disponibles y coherente con los intereses estratégicos del país.

Uruguay participa de una arquitectura regional de cooperación en materia de seguridad que incluye, entre otros instrumentos, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) —marco operativo de la lucha contra el lavado de activos en la región—, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, los mecanismos de seguridad del MERCOSUR y los acuerdos bilaterales de cooperación judicial y policial con Brasil, Argentina, Paraguay y Colombia. Estos instrumentos son el equivalente funcional, en el dominio del COT transnacional, de lo que la OTAN es en el dominio de la defensa convencional: plataformas de intercambio de inteligencia, coordinación operativa y presión normativa sobre actores que operan regionalmente. La participación en ellos no es una opción diplomática discrecional: es una condición de eficacia de la política de seguridad nacional.

El Puerto de Montevideo ocupa en esta arquitectura regional un lugar de particular relevancia. La reconfiguración de las rutas del COT —parcialmente motivada por la saturación de los puertos de Santos y Buenos Aires— ha convertido al Puerto de Montevideo en un nodo logístico de exportación de cocaína hacia Europa y África Occidental (INISEG, 2025). Esta posición no es solo un riesgo doméstico: es una variable de la política exterior de seguridad. Los estados de destino —en particular los europeos, que absorben el grueso del mercado— tienen interés directo en la

cooperación con Uruguay en materia de trazabilidad de carga, inteligencia portuaria y persecución financiera. La Unión Europea, el Reino Unido y los países del G7 han incorporado la ruta atlántica sur como prioridad en sus estrategias de combate al narcotráfico. Uruguay tiene, en este escenario, capacidad de negociación y de asociación estratégica que actualmente no explota.

La exclusión de Uruguay de la coalición Escudo de las Américas —impulsada por Estados Unidos en marzo de 2026, con participación de doce países de la región— ilustra con precisión el costo de la desconexión entre política exterior e intereses de seguridad nacional. Uruguay no fue invitado como consecuencia de un conjunto de posicionamientos de política exterior que generaron distanciamiento con Washington: la alineación con Brasil, Colombia y México en el rechazo a la postura de EE. UU. sobre Venezuela, la visita oficial a China antes que a Estados Unidos y declaraciones del gobierno que el embajador norteamericano calificó formalmente de inapropiadas (El Observador, 2025; Infobae, 2026). El resultado concreto es que Uruguay quedó fuera del principal foro hemisférico de intercambio de inteligencia criminal, coordinación operativa y cooperación tecnológica contra el narcotráfico, que además generó acuerdos bilaterales de seguimiento entre sus miembros. EE. UU. suspendió simultáneamente el régimen migratorio favorable para ciudadanos uruguayos (Infobae, 2026). Desde la perspectiva de la guerra híbrida, renunciar a la cooperación internacional contra el COT por razones de posicionamiento ideológico en política exterior es una forma de omisión estratégica que opera en el dominio informacional y de inteligencia: el Estado se priva de información, de capacidades conjuntas y de legitimidad regional precisamente cuando más las necesita. El PNSP 2025–2035, en este sentido, presenta una brecha doctrinal de primer orden: no contempla una dimensión explícita de política exterior de seguridad ni articula la agenda de seguridad con la agenda diplomática de la Cancillería.

9. Conclusiones

El presente análisis permite formular seis conclusiones estratégicas de carácter convergente:

Primera: Uruguay se encuentra en una fase de escalada narcoterrorista con claro patrón híbrido. Los atentados de 2020 y 2025 no son incidentes aislados: son hitos de una arquitectura estratégica que busca la coacción institucional, la captura jurídica y el control logístico. Una tasa de homicidios calificada de «epidémica» por las propias autoridades, junto a la triplicación de extorsiones y la duplicación de causas por

narcotráfico, configura un escenario de presión híbrida estructural que no puede ser abordado con las herramientas del paradigma policial convencional.

Segunda: el patrón de omisión estratégica es históricamente recurrente. La subestimación del MLN-T y la minimización del narcoterrorismo contemporáneo responden a la misma dinámica cognitiva: la incapacidad o resistencia a reconocer amenazas no convencionales en entornos de paz formal. La continuidad histórica revela que el problema es sistémico, no atribuible a ningún partido en particular.

Tercera: la guerra híbrida opera sobre un conjunto de vectores de debilitamiento estructural que el análisis de seguridad convencional subestima. La erosión del sistema educativo, la desindustrialización y el desempleo juvenil, la impunidad sistémica del sistema de justicia penal y el debilitamiento histórico de las capacidades de inteligencia no son problemas sectoriales: son los vectores que preparan las condiciones para la expansión del COT. Ningún plan de seguridad puede revertirlos si los trata de forma aislada.

Cuarta: el modelo mexicano demuestra que la transición de país de tránsito a escenario de gobernanza criminal es un proceso predecible. Uruguay ya exhibe indicadores de fases intermedias de ese proceso. La diferencia crítica es temporal: Uruguay aún está a tiempo de interrumpir el ciclo.

Quinta: las respuestas institucionales recientes —el PNSP 2025–2035 y el SILCON— representan avances genuinos pero insuficientes desde la perspectiva doctrinal de la guerra híbrida. El PNSP carece de una conceptualización explícita de la amenaza como arquitectura estratégica multidominio y de una dimensión de política exterior de seguridad que articule los instrumentos multilaterales disponibles con la respuesta doméstica. El SILCON enfrenta limitaciones de legitimidad normativa, alcance operativo y superposición de funciones con cuatro estructuras preexistentes que, sin protocolos claros de división de trabajo, pueden generar más problemas de coordinación que soluciones. Simultáneamente, la exclusión de Uruguay de la coalición Escudo de las Américas limita la cooperación internacional precisamente en la principal plataforma hemisférica de combate al COT: para un problema transnacional, esta omisión diplomática tiene consecuencias operativas concretas.

Sexta: la respuesta a la amenaza híbrida no puede ignorar el riesgo de la securitización regresiva. Toda medida que limite derechos de la ciudadanía en un contexto donde el Estado reconoce su propia incapacidad para garantizar la seguridad alternativa debe ser sometida al más riguroso escrutinio democrático y superar la prueba de

proporcionalidad: la relación entre el medio utilizado y el fin declarado ha de ser verificable. En particular, las medidas del PNSP orientadas a restringir el porte y la tenencia de armas por parte de civiles no presentan esa fundamentación. Aplicar restricciones a quienes tienen formación y sin antecedentes, en un contexto en que el Estado no puede proteger ni a sus propios magistrados, transfiere el riesgo hacia los más vulnerables sin reducir la amenaza del COT. El Estado de derecho no se defiende erosionando los derechos de quienes lo sostienen.

La subestimación del adversario bajo una lógica de paz formal es la mayor vulnerabilidad de una democracia. En 1968 se ignoró la advertencia técnica de los mandos; hoy, ignorar la convergencia entre el crimen organizado y la táctica terrorista es aceptar la erosión de la soberanía nacional por omisión estratégica. Y en un mundo donde el COT opera en red transnacional, esa omisión no puede ser resuelta solo desde adentro: exige también que Uruguay ocupe el lugar que le corresponde en la arquitectura regional e internacional de cooperación en seguridad.

10. 10. Recomendaciones estratégicas

Las siguientes recomendaciones se derivan directamente de los vectores de vulnerabilidad y las brechas doctrinales identificados en el análisis. No son propuestas abstractas: cada una responde a un déficit específico enunciado en las secciones precedentes.

a.a. Reconfigurar la doctrina de seguridad nacional

El PNSP debe ser complementado con un componente doctrinal que adopte explícitamente la lógica de guerra híbrida como marco conceptual. Esto implica abandonar el paradigma predominantemente policial y penitenciario del plan vigente y reconocer que la amenaza opera en los dominios cinético, jurídico, informacional, económico y cognitivo simultáneamente. La tipología narcoterrorista debe ser incorporada formalmente en los documentos estratégicos nacionales.

b.b. Fortalecer las capacidades de inteligencia estratégica

El reconocimiento del propio presidente de que Uruguay «tiene poca cosa» en materia de inteligencia de nivel operativo, y la iniciativa de la SIEE de diseñar una agencia con mayores capacidades, deben traducirse en una reforma con base legal, presupuesto propio y capacidad de producción de inteligencia propia en el terreno. Como señaló el primer secretario de Inteligencia, la SIEE necesita tecnología y personal especializado en análisis económico, industrial, tecnológico y de ciberamenazas que el aparato actual

no tiene (El Observador, 2019). Esta reforma debe ser aprobada por el Parlamento — no por decreto— para garantizar legitimidad normativa y control democrático.

c. c. Racionalizar la arquitectura institucional: un coordinador, cuatro ejecutores

La quintuplicación de estructuras con mandatos concurrentes en el dominio del crimen organizado transnacional no se resuelve con un decreto adicional, sino con una reforma legal de fondo que establezca con precisión qué hace cada estructura y quién tiene la última palabra cuando los mandatos se superponen. La literatura de administración pública es concluyente: en sistemas de coordinación compleja, la eficacia no depende del número de organismos sino de la claridad de las líneas de autoridad y de la definición inequívoca de quién coordina y quién ejecuta (Kettl, 2003; Bardach, 1998).

La arquitectura que este trabajo propone descansa en un principio simple: una sola estructura coordina, las demás ejecutan en sus dominios específicos y rinden cuentas ante la estructura coordinadora. Concretamente: (1) el CODENA, como órgano del Jefe de Estado y composición interministerial, debe asumir el rol de coordinador estratégico único en materia de crimen organizado transnacional cuando este alcanza dimensión de amenaza a la seguridad nacional; (2) la Comisión de la Ley 19.513 debe ser reformulada o absorbida, eliminando la duplicación con el SILCON, conservando solo su función de articulación técnica entre los organismos ejecutores; (3) la SENACLAFT mantiene su mandato específico e insustituible en la persecución financiera —lavado de activos, trazabilidad patrimonial, cumplimiento GAFI— con reporte directo al CODENA en lo estratégico; (4) el ESMAD mantiene la inteligencia estratégica de defensa con los mismos canales de reporte; y (5) el SILCON, reformulado mediante ley y dotado de competencia operativa, funciona como la secretaría ejecutiva del sistema —la herramienta de integración de información y gestión de respuesta interagencial—, no como una quinta estructura paralela con mandato propio.

Esta arquitectura no requiere crear ningún organismo nuevo: requiere que se apruebe una ley que establezca con precisión la jerarquía de coordinación, los protocolos de intercambio de información, la delimitación de competencias y los mecanismos de rendición de cuentas. Sin esa base legal, cualquier decreto de coordinación —incluido el que creó el SILCON— seguirá siendo vulnerable a la dinámica institucional que ya identificó: una de las estructuras queda inoperativa «por la vía de los hechos» mientras las demás siguen existiendo en el papel y consumiendo recursos.

d.d. Proteger la integridad institucional del sistema judicial

La denuncia sobre intentos de infiltración del Ministerio Público mediante concursos para fiscales debe activar protocolos específicos de blindaje institucional para el Ministerio Público, el Poder Judicial y las fuerzas de seguridad especializadas. Los concursos públicos para cargos sensibles deben incluir filtros de integridad con verificación de vinculaciones al COT. La captura institucional es el vector más difícil de revertir una vez consolidado.

e.e. Corregir la impunidad sistémica del sistema de justicia penal

La reflexión del senador Zubía —«delinquir es negocio»— debe trasladarse a la agenda legislativa. No se requiere penas más severas per se, sino coherencia entre la gravedad de los hechos y la respuesta sancionatoria real, cumplimiento efectivo de las penas existentes y revisión de los institutos procesales que permiten la reversibilidad de las consecuencias para el delincuente reincidente. Un sistema de justicia que proyecta impunidad sistémica no puede disuadir la escalada narcoterrorista.

f.f. Recuperar la educación y el empleo como activos estratégicos de seguridad

El deterioro del sistema educativo documentado por Varela Gallinal y la desafiliación escolar masiva identificada por Cardozo y Aristimuño constituyen vectores de reclutamiento del COT que ninguna política policial puede compensar. De igual modo, el desempleo juvenil del 25,6% y el proceso de desindustrialización son factores de riesgo que operan en el dominio económico de la guerra híbrida. Las políticas educativas y económicas que recuperen el vínculo entre esfuerzo, mérito y oportunidad son también políticas de seguridad nacional de largo plazo.

g.g. Política exterior de seguridad: integración en plataformas regionales y garantías democráticas

El análisis desarrollado en la sección 8.4 lleva a una recomendación que el CURI está en condiciones únicas de analizar con autoridad: Uruguay necesita una política exterior de seguridad explícita. No basta con participar en foros multilaterales de forma reactiva ni con gestionar la cooperación policial a nivel bilateral. Es necesario que la Cancillería, el MI y el MDN operen con una agenda integrada en la que la lucha contra el COT transnacional sea un eje permanente de la política exterior, con objetivos, plazos e indicadores de resultado.

Escudo de las Américas y profundizar la cooperación a través del CICTE/OEA, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, GAFILAT y los mecanismos de seguridad del MERCOSUR. Uruguay debe también capitalizar su posición en la ruta atlántica sur para establecer acuerdos de cooperación con los países europeos de destino final de la cocaína en materia de inteligencia portuaria, trazabilidad de carga y persecución financiera. Estos no son gestos diplomáticos: son instrumentos concretos de seguridad nacional (Arré Duarte, 2025).

En lo institucional: toda ampliación de las capacidades de seguridad del Estado debe estar sujeta a control judicial y supervisión parlamentaria. Las medidas del PNSP sobre porte y tenencia de armas deben ser sometidas a una prueba de proporcionalidad rigurosa y pública antes de su implementación. Esa prueba debe responder tres preguntas que hoy no tienen respuesta: ¿qué evidencia empírica identifica al ciudadano con formación acreditada y sin antecedentes —incluido el personal militar retirado— como factor de riesgo para la seguridad pública? ¿Qué mecanismo concreto y verificable de protección estatal se ofrece a quienes resulten desarmados? ¿Cómo distingue la regulación entre el portador ilegal vinculado al COT —el problema que se pretende atacar— y el ciudadano que ejerce un derecho? Sin respuesta satisfactoria a estas preguntas, la política no supera el estándar de proporcionalidad que el derecho y los instrumentos internacionales de derechos humanos exigen para toda restricción de derechos fundamentales (ONU, 1994; Kloetzer, 2021).

Bibliografía

AGESIC. (2024). Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2024–2030. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, Presidencia de la República Oriental del Uruguay. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento>

Aristimuño, A. (2009). El abandono de los estudios del nivel medio en Uruguay: un problema complejo y persistente. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 7(4), 181–197.

Arré Duarte, J. (2025). Seguridad nacional y arquitectura normativa en América Latina. Instituto de Estudios Estratégicos. Astorga, L. (2015). ¿Qué querían que hiciera? La inseguridad y los consejos estatales de seguridad pública. Grijalbo. ²⁶

Bardach, E. (1998). Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of

Managerial Craftsmanship. Brookings Institution Press.

Bellet, M. (2023). Hybrid warfare and institutional vulnerabilities: Lessons from Ukraine and Lebanon. *Journal of Strategic Studies*, 45(2), 134–158.

Brecha. (2025, agosto). La carne en el asador: el SILCON ante el Parlamento. <https://brecha.com.uy>

Búsqueda. (2026, marzo). La Secretaría de Inteligencia empieza a estudiar alternativas para crear una agencia al estilo CIA en Uruguay. <https://www.busqueda.com.uy>

Cámara de Industrias del Uruguay. (2025, febrero). Industriales advierten que hay grandes grupos en retirada o reduciendo su producción en el país. <https://www.ciu.com.uy>

Cardozo, S. (2016). Transiciones educativas y laborales de los jóvenes en Uruguay: análisis desde el estudio longitudinal PISA-L 2003–2012. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) / Universidad de la República.

Chavarro Ospina, J. (2023). Guerra híbrida y seguridad jurídica en América Latina. *Revista de Defensa y Seguridad*, 18(1), 45–67.

Clausewitz, C. von (1980). *De la guerra* (trad. de R. W. de Luque y M. Martínez Pedrosa). Ministerio de Defensa de España. (Obra original publicada en 1832.)

CNN en Español. (2025, noviembre 20). Este país era un lugar pacífico. Hasta que llegaron el crimen organizado y la violencia. <https://cnnespanol.cnn.com>

Decreto 371/020. (2020, octubre 22). Política de Defensa Nacional 2020–2025. Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional>

El Cronista. (2026, marzo 14). Yamandú Orsi reconoce polémica por nuevo Ministerio de Justicia. <https://www.cronista.com/uruguay>

El Observador. (2015, noviembre 8). La inteligencia entre las sombras. <https://www.elobservador.com.uy>

El Observador. (2019, diciembre 7). Qué es el sistema de Inteligencia del Estado y por qué es importante para el próximo gobierno. <https://www.elobservador.com.uy>

El Observador. (2026, marzo 11). Orsi dijo que Uruguay estaría dispuesto a integrar el Escudo de las Américas de Trump, en caso de ser invitado. <https://www.elobservador.com.uy>

El Observador. (2025, septiembre 28). Dos personas ingresaron a la casa de Mónica Ferrero y efectuaron disparos. <https://www.elobservador.com.uy>

El Observador. (2025, septiembre 28). La Policía detuvo a dos partícipes en el cobarde atentado contra Ferrero y vincula la amenaza a su rol como fiscal de drogas. <https://www.elobservador.com.uy>

Garcé, A. (2006). Donde hubo fuego: El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985–2004). Fin de Siglo.

Galeotti, M. (2018, marzo 5). I'm sorry for creating the "Gerasimov Doctrine." Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com> Garay-Salamanca, L. J., y Salcedo-Albarán, E. (2012). Narcotráfico, corrupción y Estados: Redes ilícitas y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, México y Guatemala. Debate.

Gerasimov, V. (2013). The value of science is in the foresight. Military-Industrial Courier, 27(476).

Grayson, G. W., y Logan, S. (2016). The Executioner's Men: Los Zetas, Rogue Soldiers, Criminal Entrepreneurs, and the Shadow State They Created. Transaction Publishers.

Hoffman, F. G. (2007). Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. Potomac Institute for Policy Studies.

Infobae. (2026, marzo 8). Uruguay dejó de pertenecer al «club de amigos» de Estados Unidos y volvió a estrechar lazos con el régimen chino. <https://www.infobae.com>

Infobae. (2025, septiembre 29). Atentaron contra la jefa de fiscales en Uruguay: la investigación señala a una banda vinculada a Marset. <https://www.infobae.com>

Infobae. (2025, octubre 9). La industria uruguaya está estancada: su núcleo duro creció apenas 0,7% en 15 años. <https://www.infobae.com>

INISEG. (2025). Manual de guerra híbrida y defensa multidominio. Instituto Internacional de Estudios en Seguridad Global. Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2026, marzo). Encuesta Continua de Hogares: actividad, empleo y desempleo, enero 2026. <https://www.ine.gub.uy>

Kettl, D. F. (2003). Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. American Review of Public Administration, 33(3), 253–277.

Ley N.º 19.775. (2019). Estado Mayor de la Defensa (ESMADE). República Oriental del Uruguay. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19775>

Kloetzer, L. (2021). Securitization and democratic erosion in hybrid threat environments. *European Security Review*, 29(3), 211–229.

La Diaria. (2025, septiembre 29). Atentado a la fiscal Ferrero: el ministro Carlos Negro dijo que los «nombres se repiten» y hay «patrones comunes» con otros ataques previos. <https://ladiaria.com.uy>

La Mañana. (2025, mayo 8). Nuevo sistema contra el crimen organizado apunta a revertir el retroceso del gobierno anterior. <https://www.lamañana.uy>

La Mañana. (2025, mayo 21). Silcon: «Este decreto omite los controles parlamentarios en la lucha contra el narcotráfico». <https://www.lamañana.uy>

Ley N.º 18.650. (2010, febrero 19). Ley Marco de Defensa Nacional: creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA).

República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy>

Ley N.º 19.513. (2017). Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo. República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy>

Ley N.º 19.574. (2017). Ley Integral contra el Lavado de Activos: creación de la SENACLAFT. República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy>

Ministerio del Interior. (2020, mayo 9). Comunicado oficial sobre el atentado a la sede de la DGRTID. República Oriental del Uruguay.

Ministerio del Interior. (2025). Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay: Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035. <https://www.gub.uy/plan-nacional-de-seguridad-publica>

Ministerio del Interior. (2026, marzo 26). Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035. República Oriental del Uruguay. Murray, W., y Mansoor, P. R. (Eds.). (2012). *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Cambridge University Press.

NATO StratCom Centre of Excellence. (2021). Hybrid threats and cognitive warfare: Strategic implications. <https://stratcomcoe.org>

ONU. (1994). Informe sobre desarrollo humano 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pion-Berlín, D. (2020). Crimen organizado y erosión institucional en América Latina. *Latin American Politics and Society*, 62(4), 1–25.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2025, mayo 13). Se instaló el Sistema Integrado de Lucha contra el Crimen Organizado y el Narcotráfico. <https://www.gub.uy/presidencia>

Rid, T. (2020). *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*. Farrar, Straus and Giroux.

Rouvinski, V. (2019). Lawfare, desinformación y presión jurídica en América Latina. *Revista de Estudios Estratégicos*, 12(3), 89–104.

Sanguinetti, J. M. (2008). *La agonía de una democracia: El proceso de la caída de las instituciones en el Uruguay (1963–1973)*. Taurus.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2026). Informe sobre la evolución de la violencia homicida y tácticas terroristas en el crimen organizado transnacional. Gobierno de México.

Subrayado. (2026, marzo 26). Una a una, estas son las medidas del nuevo plan de seguridad y sus prioridades. <https://www.subrayado.com.uy>

Varela Gallinal, M. (2019). *S.O.S. Educación: ¿fraude o rescate?* Instituto de Estudios Cívicos. Montevideo.

Varela Gallinal, M. (2020). *Hegemonía cultural de «izquierda»: La educación al desnudo*. Edición de la autora. Montevideo. 970 Universal. (2025, mayo 22). Zubía: «La Justicia se transformó en un remate». <https://970universal.com>

Zibechi, R. (2025). *Nuevas geografías del narcotráfico en el Cono Sur*. Ediciones del Pensamiento Crítico.

Zubía, G. (2017, abril 8). A la cárcel va el 2% de culpables de los delitos denunciados. *Crónicas*. <https://www.cronicas.com.uy>

Anexo 1: Amenazas del Decreto 371/020 y su funcionalización híbrida

N.º	Amenaza (Decreto 371/020)	¿Funcionalizable?	Ejemplo empírico o vector activo
1	Violación de la soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio	Sí	Ciberataques a sistemas administrativos y logísticos; tráfico por Puerto de Montevideo
2	Terrorismo	Parcialmente	Atentados DGRTID (2020) y Ferrero (2025); lógica terrorista del COT para disciplinar al Estado
3	Crimen organizado	Sí (actor híbrido estructural)	Red Maset / Los Albín; intento de infiltración en el Ministerio Público (2025)
4	Ciberataques	Sí (dominio central híbrido)	Expansión de ciber fraudes; uso de billeteras electrónicas por el narco; ataques a infraestructura regional
5	Inclencias meteorológicas, siniestros y catástrofes	Como multiplicador	Saturación operativa durante inundaciones; cobertura narrativa hostil en redes sociales
6	Incidentes en bioseguridad	Sí	Instrumentalización de pandemias para presión logística y narrativa (COVID-19)
7	Deterioro del ambiente	Sí	Litigios ambientales estratégicos; activismo instrumentalizado
8	Pandemias y epidemias	Sí	Saturación institucional y manipulación informativa durante COVID-19
9	Inestabilidad democrática en la región	Sí	Financiamiento encubierto, lawfare y desinformación en procesos electorales
10	Conflictos regionales	Parcialmente	Presencia de proxies, presión jurídica y manipulación narrativa

La siguiente matriz relaciona las diez amenazas estratégicas identificadas en el Decreto 371/020 con su potencial de funcionalización por actores híbridos y un ejemplo empírico ilustrativo, actualizado al escenario 2025–2026.