

LAS FRONTERAS DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY ANTE LOS DESAFÍOS DEL CRIMEN ORGANIZADO TRASNACIONAL. ESCENARIOS Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

The borders of the Eastern Republic of Uruguay in the face of the challenges of transnational organized crime. Mitigation scenarios and actionss

Recibido: 01 / 06 / 2026 | Revisado: 14 / 08 / 2026 | Aprobado: 11 / 09 / 2026

DOI: <https://doi.org/10.59794/rscd.2026.v12i12.175>



Daniel Píriz Larrañaga

Argentina

Correo: danpiriz2000@yahoo.com.ar

Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-6605-0606>.

El autor es Licenciado en Ciencias Antropológicas por la Universidad de la República (UDELAR). Magíster en Estrategia Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales – Colegio de Defensa del Uruguay (CALEN); Posgrado en “Ética Pública, Transparencia y Anticorrupción” por la Universidad Nacional del Litoral de Argentina, “Posgrado de Especialización en Estrategia Nacional” y “Posgrado en Inteligencia Estratégica” del CALEN donde integra el Observatorio de investigación estratégica del instituto donde además es docente de la Maestría en estrategia Nacional Factor Sicosocial. Tema conflictos sociales y gobernabilidad: ha obtenido el “Diplomado: Experto en Manejo de Conflictos Interculturales” dictado por el Centro Internacional de Estudios Interdisciplinarios y la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad Nacional del Centro de Perú,

así como el “Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública para Líderes y Lideresas de América Latina y el Caribe” dictado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la Universidad Montevideo. Temáticas migraciones, seguridad y fronteras. En la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior, ha ocupado diversos cargos de Dirección de Departamento y Área, a la vez ha sido Supervisor de la “Encuesta Nacional de Salud - 2018” y de la “Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud - 2019” para el Instituto Nacional de Estadística (INE) dependiente de Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Autor de artículos en revistas “Resolución y transformación de conflictos en Uruguay”, “La migración y sus efectos sobre la seguridad y la defensa a corto, mediano y largo plazo”. Investigador, docente y analista estratégico seguridad y fronteras.



RESUMEN

Este documento analiza las vulnerabilidades u obstáculos junto a las medidas de mitigación necesarias para enfrentar los desafíos a la seguridad y la defensa en las fronteras del territorio de la República Oriental del Uruguay. El proceso de análisis se sustenta en el compromiso por alcanzar un acuerdo responsable y asequible, basado en la evidencia como eje fundamental para implementar un modelo asertivo que enfrente eficazmente las amenazas del crimen organizado transnacional. La necesidad de un cambio en la cultura organizacional acompañado por la adquisición de medios tecnológicos para enfrentar la criminalidad violenta son condiciones *sine qua non* para el éxito en la persecución del delito. Sin embargo todo cambio en la gestión de las fronteras, sea en la investigación, la detección y el enjuiciamiento del crimen organizado transnacional necesita acuerdos y cooperación internacional para la intervención eficaz en las fronteras. Los obstáculos internos de concebir la Seguridad y la Defensa como áreas independientes de la gestión debe ser dejada de lado, hoy las amenazas no tienen contradicciones técnicas, jurídicas ni operacionales, y pueden desafiar la gobernabilidad y la convivencia en el país.

Palabras clave: Seguridad, defensa, fronteras, crimen organizado transnacional, acciones de mitigación.

ABSTRACT

This document analyzes the vulnerabilities or obstacles along with the mitigation measures necessary to face the challenges to security and defense on the borders of the territory of the Eastern Republic of Uruguay. The analysis process is based on the commitment to reach a responsible and affordable agreement, based on evidence as the fundamental axis to implement an assertive model that effectively confronts the threats of transnational organized crime. The need for a change in organizational culture accompanied by the acquisition of technological means to confront violent crime are *sine qua non* conditions for success in the prosecution of crime. However, any change in border management, whether in the investigation, detection and prosecution of transnational organized crime, requires agreements and international cooperation for effective intervention at the borders. The internal obstacles of conceiving Security and Defense as independent areas of management must be put aside, today threats do not have technical, legal or operational contradictions, and can challenge governance and coexistence in the country.

Keywords: Security, defense, borders, transnational organized crime, mitigation actions.



INTRODUCCIÓN

El impacto regional, que involucra la movilidad transfronteriza de personas sin contralor eficaz ni registro estatal, unido al proceso irregular de la movilidad humana, acrecienta la fragilidad de las fronteras de los Estados receptores. La migración masiva de personas, producto de las dificultades internas en sus lugares de origen, evidencia las falencias de los sistemas sociales de contención y la debilidad institucional de las sociedades de arribo. En especial la migración desde la República Bolivariana de Venezuela y la República de Cuba muestran el desplazamiento de miles de personas con necesidad de amparo y atención psicosocial, acceso a salud y apoyo económico, dejan casi invisibilizadas las redes criminales que expolían y someten a las víctimas durante la travesía y posteriormente a su arribo.

Las estrategias del crimen organizado transnacional se vienen adaptando a esta situación, mientras florecen sus economías delictivas transfronterizas bajo las nuevas oportunidades que ofrece el “flujo migratorio sureño”, un fenómeno acrecentado desde 2019 al presente y que es producto de la crisis venezolana que ya ha expulsado a casi de 8 millones de ciudadanos (ACNUR, 2025). Esta compleja migración masiva dio impulso a un escenario donde las autoridades de los países receptores se vieron desafiadas ante la necesidad de invertir en esfuerzos humanitarios y las carencias de capacidades propias ante ese fenómeno masivo.

Mientras los Estados Unidos de América han finalizado su política abierta de asilo a nuevos migrantes, y con el férreo cierre de fronteras impuesto, sumado al cambio de paradigma respecto al “narcoterrorismo”^{*} que asegura la intervención militar directa en la movilidad del narcotráfico, se ha ido generando una fuerte presión sobre las rutas tradicionales de en-

vío de droga a EEUU y Europa, rutas que eran coincidentes con el desplazamiento de personas desde centroamérica hacia la frontera sur de México. A la vez el aumento de la producción y stock de cocaína en Colombia (principal productor mundial), el narcotráfico ha buscado llegar a los mercados utilizando el “flujo sureño” de cocaína, rutas que se refuerzan como opción de salida de la droga respecto a las vías tradicionales caribeñas.

Desde hace años, Uruguay ha dejado de ser un país de tránsito de drogas, para convertirse en destino para consumo, acopio, transporte y traslado a mercados de alto poder adquisitivo. Además el país comparte junto al resto de América Latina el fenómeno de la desigualdad y la exclusión social para miles de sus ciudadanos, lamentablemente en esos espacios de inequidad, carencias sicosociales y necesidades básicas insatisfechas aparecen diversos actores delictivos que impulsan un proceso de degradación en la convivencia y especialmente una criminalidad sustentada en el reclutamiento de personas para el consumo, el tráfico y/o la venta de drogas. Muchos jóvenes están inmersos en la obligación de cumplir con las deudas del consumo de drogas o enrolarse en el microtráfico, esto los convierte en soldados, vendedores o consumidores casi como única opción de vida para el acceso a bienes.

^{*} Silvia Cristina Mansilla-Valbuena, 2008. “La definición de la Drug Enforcement Administration (DEA) al respecto es la siguiente: Narcoterrorism is “a subset of terrorism, in which terrorist groups, or associated individuals, participate directly or indirectly in the cultivation, manufacture, transportation, or distribution of controlled substances and the monies derived from these activities. (...) Further, DEA uses the term to characterize the participation of



groups or associated individuals in taxing, providing security, or otherwise aiding or abetting drug trafficking endeavours in an effort to further, or fund, terrorist activities” (Hutchinson, 2002)”

En este entorno complejo de avance del crimen organizado transnacional, la República Oriental del Uruguay (ROU) además presenta un crecimiento de los homicidios a tasas que alcanzan el 10,3 cada 100 mil hab. casi triplicando las cifras de 3,7 para la República Argentina y a medio camino de Brasil que presenta 19,2 homicidios (Newton, 2026); a esto se debe considerar la violencia por enfrentamientos con armas de fuego entre bandas criminales y la presencia del sicariato como medio de acción delictiva. Al complejo fenómeno de violencias sobre los territorios que sufre Uruguay debe agregársele: una baja percepción de la población y las instituciones sobre la presencia de la trata y el tráfico de personas, siendo que es notorio el accionar de bandas de traficantes y tratantes que operan en el territorio principalmente desde las fronteras con Brasil. (El Observador, 2026)

Las fronteras son el espacio donde el Estado debe aplicar su presencia de manera manifiesta, actualizada y con procesos que incorporen tecnología en un proceso dinámico que permita ser eficaz ante la presencia de los agentes criminales transfronterizos, es imposible aplicar los mismos criterios de acción sujetos a la situación del siglo XX, en la era tecnológica los controles deben advertir las nuevas estrategias de las amenazas delictivas que no tienen limitantes jurídicas, técnicas ni operacionales y que además invierten de forma constante en obtener mayores réditos para sus economías ilegales.

El presente análisis hace énfasis en sus primeros apartados: “Síntesis Metodológica”, “Metodología Prospectiva”, “Abordaje”, “Fuentes”, “Prospectiva de Escenarios” en presentar el proceso de investigación que permitió desarrollar la perspectiva de las fronteras y la

acción del crimen organizado transnacional en el proceso de movilidad migratoria del Uruguay.

Los apartados sobre movilidad humana y crimen organizado transnacional expresan los desafíos del fenómeno migratorio y la presencia delictiva en el territorio, por lo que a continuación se presentan los escenarios que plantean el resultado del estudio llevado adelante en 2022 elaborando escenarios a corto y mediano plazo respectivamente, los cuales fueron publicados en ese año en la revista Estrategia No. 9 del CALEN 2022, y cuyas vulnerabilidades permiten elaborar una actualización a 2025. A continuación se presenta una batería de acciones que el Estado uruguayo debe llevar adelante para mitigar los bajos resultados de continuar actuando como hasta el presente sobre sus fronteras y sobre el crimen organizado transnacional que opera en esos territorios.

Específicamente el centro del estudio es el impulso a la proposición de acciones concretas para la persecución efectiva del delito cuyos efectos deben ser apreciados ya no como un fenómeno coyuntural sino como una presencia constante de actuar transnacionales que ya operan desde y hacia el territorio uruguayo.

Finalmente se presentan las conclusiones a modo de reflexión a considerar como insumo necesario para discutir sobre las fronteras, los territorios que ampara el Estado y los delitos que son perseguidos. Todo lo anterior es en el entendido que el crimen organizado transnacional carece de límite para su desarrollo y no es posible esperar otra cosa que el crecimiento de un actor que puede desafiar la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y el estado de derecho.

SÍNTESIS METODOLÓGICA

La investigación comprendió una pesquisa de tipo cualitativa, y de corte exploratorio-descriptivo, buscando profundizar en el problema eje de investigación: la seguridad de las fronteras del Uruguay y la presencia del crimen orga-



nizado transnacional en un contexto de movilidad migratoria.

El perfil de diseño descriptivo ayudó a caracterizar y dar sentido al análisis de datos que provenían de distintas dimensiones del fenómeno investigado.

Diseño metodológico

Al enfoque metodológico exploratorio agregó en alguna de sus fases el enfoque descriptivo-proyectivo pues describe como los sectores evolucionarán (los factores), y prospectivo-aplicado pues pretende generar conocimiento para la toma de decisiones estratégicas en perspectiva asertiva: basada en los datos.

Diseño de la investigación:

- No Experimental según Hernández Sampieri (2014). No se manipulan variables.
- Transversal (seccional) los datos se recopilan en un único momento.
- Prospectivo/exploratorio: Busca explorar las posibles combinaciones de variable.

Unidad de análisis

Las unidades de análisis están relacionadas con la interacción dinámica entre las amenazas: el crimen organizado transnacional y sus economías, los actores identificados, el conjunto de las capacidades del Estado uruguayo para enfrentar las amenazas y aquellos factores del entorno estratégico que pueden incidir, cambiar o modificar el fenómeno.

Variables

En la metodología FAR “Field Anomaly Relaxation”, las variables preliminares de estudio corresponden a los factores identificados que influyen en el sistema estratégico analizado, estas variables permiten caracterizar el sistema estudiado e identificar las fuerzas motrices del cambio, determinar

los factores de mayor impacto e incertidumbre y posteriormente (Coyle, 2004).

Metodología prospectiva

La metodología prospectiva para construir los escenarios fue Field Anomaly Relaxation (FAR) que prevé los siguientes pasos:

Aplicación de técnicas de recolección de datos

Tormenta de idea. Análisis documental. Análisis PESTEL / PMESII. Diagramas de Influencia y Análisis de Actores. Consulta a Expertos

Identificación de Sectores

Análisis de Tendencias. Lista de Chequeo. Revisión secundaria de documentos existentes, con aporte de información estadística de corte cuantitativo. Revisión de autores con publicaciones para identificar los sectores. Entrevista a expertos o informantes calificados para confirmar sectores.

Identificación de Factores

Entrevista a expertos para confirmar y analizar los Factores. Análisis FODA para determinar cada Factor.

Herramientas para identificación de escenarios futuros

Opinión de Expertos para confirmar las tendencias. Matriz de Impacto Cruzado para analizar tendencias y efectos. Análisis de Tendencias para determinar las tendencias de las fuerzas motrices.

Construcción de escenarios

Siguiendo a Geoffrey Coyle se aplica la técnica FAR (Field Anomaly Relaxation) los diferentes estados posibles de los factores serán combinados.

A partir de las configuraciones plausibles de la metodología se seleccionaron



los escenarios más representativos para el estudio: escenario probable; escenario favorable y escenario desfavorable. Cada escenario fué construido respetando la coherencia interna de los factores, las tendencias y los objetivos de la investigación (van der Heijden, 2005).

ABORDAJE Y TÉCNICAS

El abordaje general es de carácter cualitativo; incorpora información de entrevistas a expertos seleccionados en la temática de seguridad y migraciones, consultando datos a partir de archivos oficiales o de fuentes abiertas. Las técnicas de recolección de datos fueron desafiantes en virtud de carecer de extractos confiables de información; muchas veces las fuentes oficiales encontradas eran escasas o basadas en datos periodísticos que no citaban la fuente material específica, por lo cual cuando se buscó confirmar la presencia de organizaciones del narcotráfico transnacional como los cárteles mexicanos y los denominados Comandos brasileños o las operaciones de lavado de activos asociadas se consideraron investigaciones cerradas o que aún se encuentran abiertas en nuestro país.

La criminalidad detectada expresa altos índices de interoperabilidad con un esfuerzo entrelazado de intereses comunes en el territorio nacional con bandas especializadas en narcotráfico, trata y tráfico de personas que tienen vínculos transnacionales. De esta interacción se concluye que se reclutan residentes locales con pericia en el contrabando de mercancías que son conocedores de la geografía fronteriza para que asumen el traslado de guiar o conducir a las víctimas de trata a nuestro país, o diseñar las rutas para introducir los alijos de droga.

Atento a la necesidad de analizar casos -preservando la naturaleza de la reserva de información-

se realizaron esfuerzos para reconstruir los trayectos desde las zonas fronterizas de República Bolivariana de Venezuela y la República de Guyana con la República Federativa de Brasil donde en un primer tramo se consolida el tráfico humano proveniente del Caribe hacia el cono sur. Cuando las personas llegan a la frontera norte de Brasil, las bandas receptoras transportan a los candidatos, principalmente de nacionalidad cubana, venezolana o haitiana a través de la selva por rutas y caminos irregulares hasta las ciudades del nordeste; una vez allí pueden transferirlas a otros grupos especializados que las conducen a la frontera terrestre con Uruguay, en ese lugar mediante la intervención de los denominados “pasadores”¹ se los ingresa a nuestro territorio. Conviene agregar que el resultado de este esfuerzo en 2022 fue refrendado por las publicaciones del Informe de Inteligencia de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) publicado en El Observador el 11 de junio de 2026 el cual cito:

“Un informe de la **Agencia Brasileña de Inteligencia (Abin)** advirtió sobre un fuerte aumento del flujo de **ciudadanos cubanos que atraviesan Brasil con destino a Uruguay** y señaló que, durante 2025, un promedio de **30 personas por día** cruzó la frontera por Rivera.

El documento, al que accedió el semanario *Búsqueda*, analiza las rutas de migración irregular en territorio brasileño y dedica varios capítulos al tránsito de cubanos hacia el sur del continente.”

FUENTES Y ARCHIVOS

Junto al relevo de información presente en archivos o publicaciones reconocidas, se incorporaron aportes de especialistas donde se reflexiona a partir de la perspectiva de los actores directos de la

1. Término coloquial, que significa aquellas personas que son contratadas para transportar personas o bienes contrabandeados de un país a otro.



gestión migratoria y la seguridad de fronteras. El estudio incorpora los elementos formales de la normativa en materia migratoria y en la persecución penal de los delitos de narcotráfico, trata y tráfico de personas con el fin de valorar como se articulan con la realidad nacional actual.

El producto de las entrevistas a expertos o peritos sobre las áreas y dimensiones de interés no buscó profundizar en estudios reservados, sino que permitió confirmar que las economías del delito a nivel regional se encuentran en expansión hacia el mundo digital y hacia el reclutamiento de personas con fines de explotación sexual o laboral.

DESARROLLO

MOVILIDAD HUMANA Y FRONTERAS

Es pertinente considerar que cuando analizamos los flujos migratorios y el crimen organizado, estamos hablando de seguridad y de los efectos sobre los factores del poder nacional, en especial: el político, el económico, y el psicosocial. Este trabajo no busca en ningún momento criminalizar al migrante o sus derechos, sino reconocer la vulnerabilidad de esa población y entender que el tránsito -desde su país hasta su sitio de destino- los expone a la acción de redes delictivas cuyos efectos no finalizan en el lugar de arribo, sino que pueden ampliarse a niveles de explotación laboral o sexual bajo la exposición a bandas especializadas, esas relaciones extorsivas pueden incluso llegar a la esclavitud o la servidumbre durante muchos años.

En este sentido, en Uruguay -sea en la opinión pública como en sus instituciones de Gobierno- existe una baja percepción de la amenaza respecto al tráfico y la trata de personas, y la relación entre estas actividades delictivas y las organizaciones transnacionales. Es pertinente considerar el documento de la Embajada de Estados Unidos en Uruguay denominado “Informe sobre Trata de Personas 2024” donde refiere lo siguiente:

Tal como se ha informado en los últimos cinco años, tratantes explotan a víctimas nacionales y extranjeras en Uruguay y a

víctimas uruguayas en el exterior. Mujeres y niñas uruguayas (y, en menor grado, adultos transgénero y varones jóvenes) son sometidas a trata con fines de explotación sexual dentro del país. (Embajada de EE. UU. en Uruguay, 2024).

El escenario esperado de impacto psicosocial es de extrema vulneración de derechos, ya sea en relación a las víctimas como a la sostenida permeabilidad de nuestra soberanía, situación que se encuentra incambiada desde 2010, y muestra una seria debilidad fronteriza -sean “húmedas o secas”- las acciones del crimen organizado transnacional tiene las manos libres para accionar, ya que: “Uruguay mantiene con Argentina y Brasil una frontera permisiva, permeable, porosa y apenas testimonial.” (Piriz, 2010).

- Permisivas: porque los agentes de aplicación de la Ley mantienen una baja percepción del riesgo.
- Permeables: pues se permite el tránsito de personas y medios de transporte sin un mínimo de registro.
- Porosas: ya que se carece de suficientes puestos de control en las zonas de tránsito.
- Apenas testimoniales: el diseño de los puestos de control no tienen capacidad operacional y tampoco realizan un registro siquiera selectivo del tránsito de personas.



Las afectaciones del escenario actual necesitan una discusión en perspectiva que nos aporte una definición estratégica superadora a los gobiernos sobre los futuros posibles para el Estado y la Democracia. Nuestra seguridad se sustenta en la probabilidad implícita de la reducción del riesgo y la vulnerabilidad, y en “la disminución y el control de la inseguridad”, haciendo énfasis en la prevención de las causas, “por sobre los medios técnicos para contener sus síntomas” (Rojas, 2001). Así, la inseguridad afecta a la población y, en particular, a los sectores susceptibles o expuestos a los denominados factores de riesgo, en especial aquellos que tienen proximidad geográfica con grupos delictivos.

Desde una mirada sistémica, la seguridad no es ajena a su entorno regional donde las actividades del crimen organizado aparecen como un elemento transversal al conjunto de la población y atraviesa territorios en complejas relaciones multicausales con efectos directos sobre la gobernabilidad de los Estados.

CRIMEN ORGANIZADO TRASNACIONAL

En los últimos años, el tráfico de drogas ha crecido, lo que genera un incremento de varias actividades ilícitas, como hurtos, rapiñas y homicidios, y en especial los homicidios, hechos que derivan en un crecimiento de las Personas Privadas de Libertad y el daño irreparable a las víctimas de violencia.

Todo esto sucede en un sistema judicial que no es el más punitivo, pero que, de mantenerse en las cifras de PPL donde la población joven no escolarizada presenta un alto nivel de reincidencia deja entrever la incapacidad de reinsertarse socialmente y el fracaso de la institucionalidad. Además, el aumento de mujeres prisionizadas que en Uruguay alcanza en 2025 a casi el 10%, demostrando que la criminalidad asociada a las drogas viene reclutando personas y familias sin distinción de género y edad.

Por ello, el aumento de las personas en prisión, en relación con el narcotráfico y sus delitos conexos se configura en una relación directa; hoy los motivos por los cuales las personas son formalizadas ante la Justicia en Uruguay no refieren al tráfico de drogas en sí, sino a la comisión de delitos vinculados o derivados de él.

En estas condiciones se configura el fenómeno del narcotráfico en la región como fuera tratado, no es otra cosa que una actividad ilegal que conduce la producción, distribución, tránsito y venta de drogas, generando un enorme caudal de ganancias en cada uno de los eslabones de su cadena. El carácter transnacional de la narco-criminalidad conlleva el compromiso de diversas organizaciones por obtener provecho de todo tipo de producto del mercado legal, ya que necesitan además lavar sus ganancias o producir otras actividades criminales asociadas como por ejemplo el sicariato en mano de jóvenes.

Considerando el historial del crimen organizado transnacional, sus actividades promueven el fortalecimiento de redes internacionales que se expanden a distintas áreas económico-delictivas, las cuales proveen bienes y dinero asegurando el lavado de activos bajo la corrupción institucional.

En Uruguay las actuaciones por la comisión de crímenes de tráfico y trata de personas son escasas, en especial porque la pena aplicable es severa, y muchas actuaciones judiciales se encuentran caratuladas bajo delitos aislados de proxenetismo o incluso pedofilia; en ellas casi no existe relación con el tráfico internacional de personas o los lazos transnacionales de organizaciones criminales que operan en las fronteras. Existe una gran indiferencia socio-institucional de apreciar y “visibilizar” la existencia del tráfico de personas, en particular su relación directa con redes internacionales, por lo cual si los recursos humanos y logísticos afectados a los controles fronterizos e internos siguen siendo ineficientes, continuará



careciéndose del nivel adecuado en volumen de trabajo e inteligencia para una eficaz persecución penal.

El fenómeno asociado de la corrupción se refuerza en el potencial económico y da apoyo al narcotráfico promoviendo un resguardo formal para el ingreso de drogas, el pasaje de dinero, la adquisición de armas y bienes necesarios para su logística, siendo una amenaza directa a la institucionalidad, además favorece el florecimiento del tráfico y la trata de personas como negocios ilegales de creciente presencia en la región y en nuestro país. La corrupción no puede quedar al libre albedrío y debe ser considerado por los distintos niveles del Estado, pues es transversal a cualquier proceso investigativo y sus efectos solo pueden ser reconocidos post facto.

Consideramos que el crimen organizado transnacional y el narcotráfico presentan un desarrollo constante en todas sus actividades en el territorio, de acuerdo a esta presencia las organizaciones delictivas ya se encuentran fortalecidas por su conjunción con el lavado de dinero y poseen raíces en diversos centros urbanos, gestionándose como redes de colaboradores nacionales e internacionales. Posiblemente pasen a mediano plazo, a un nivel superior de gestión, logrando insertarse en el sistema empresarial de los centros urbanos o infiltrando los partidos políticos, y la justicia.

Las soluciones son complejas y requieren esfuerzos a diversos niveles, pero los cambios deben realizarse a partir de una mirada diferencial, pues la criminalidad ha variado y existen nuevos “incentivos” producto de la instalación “formal” del narcotráfico en la región con influencia sobre el Uruguay.

El desafío es no seguir realizando las mismas cosas en la formación o en la tarea policial, se debe enriquecer los cuerpos de seguridad con formadores y capital humano que provenga de disciplinas distintas a las actuales; la vocación no es suficiente y los métodos y acciones no

deben maquillarse para parecer diferentes. Algo es claro: el carácter ideológico de las políticas de prevención nos condiciona al fracaso; debe construirse evidencia sobre las acciones operativas y pugnar por la innovación investigativa en el terreno, permitiendo que convivan estructuras flexibles de persecución penal por fuera de las jerarquías que las componen, ya que la realidad sociocultural es dinámica y cambiante.

La batería de buenas prácticas no significa depender del monitoreo ni de la respuesta; la plena inserción del valor de la seguridad en la comunidad implica una perspectiva dinámica que incorpore la tecnología y la interoperabilidad como principios de respuesta. Ante la debilidad de las fronteras -realidad que sufren todos los Estados, pero en particular Uruguay-, en tal sentido corresponde si agregar que se ha incorporado al contralor fronterizo los contingentes del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) en particular en el límite con Brasil, mediante un patrullaje permanente de rutas, con puestos de registro móviles hasta 20 km de la línea divisoria.

Esto ha generado un ligero cambio en el tránsito, aportando procedimientos efectivos para asegurar la circulación de personas y bienes, colaborando con la detección de posibles delitos transfronterizos. Mientras el Ministerio del Interior (MI) busca reforzar las intervenciones y los apoyos operacionales conjuntos, con respaldo comunicacional en el enlace con el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP), ambas instituciones pueden compartir en la fase operacional sobre el territorio la prevención y persecución del delito de forma conjunta.

ESCENARIOS EN PERSPECTIVA: CORTO PLAZO 2022-2024, Y MEDIANO PLAZO HASTA 2027

El crimen organizado transnacional y la debilidad fronteriza generan diversos escenarios para la seguridad. Valorando, e intentando compren-



der los procesos transfronterizos complejos que se evidenciaban en el año 2022, se diseñaron dos escenarios a corto y mediano plazo, a 2 y 5 años respectivamente.

Descripción de escenarios y valoración actual:

Primer escenario con alcance 2 años -a 2024, planteaba el siguiente análisis:

“la intensificación de la criminalidad en las fronteras por efecto del desarrollo del narcotráfico y las redes delictivas transnacionales. El incremento de los movimientos migratorios transfronterizos es un medio y un recurso para las “economías delictivas” del tráfico y la trata en la región”, en especial mediante las redes. (Píriz, 2022)

Hoy el país sufre:

- Incremento en la presencia de volúmenes de droga incautada, siendo Uruguay un lugar de tránsito y consumo así como de acopio de grandes alijos para ser enviados a otros mercados.
- Baja detección de situaciones de trata y tráfico de personas en la movilidad migratoria, delitos que se afianzan con el desarrollo de redes tecnológicas que promueven el arribo irregular al país.
- La formalización de ciudadanos latinoamericanos, evidencia la intencionalidad del narcotráfico en el reclutamiento regional y/o local. Incremento de la población penitenciaria, principalmente hombres jóvenes y mujeres insertas en actividades de narcomenudeo.
- Baja detección y percepción del riesgo asociado al lavado de activos, incluso con actividades en criptomonedas.

Segundo escenario con alcance a 5 años -a 2027- planteaba lo siguiente:

“Alianza de la criminalidad regional con las actividades en el ciberespacio para el

lavado de activos y la diversificación de sus capacidades. Retos decisivos para el Estado y el desarrollo de una democracia plena en Uruguay”. (Píriz, 2022)

Se puede afirmar que:

- La migración latinoamericana continuará arribando debido a las medidas restrictivas de los países desarrollados, y la debilidad económica en sus países de origen.
- La trata y el tráfico se potenciarán con la corrupción y la invisibilidad de los delitos.
- Las actividades del narcotráfico se incrementarán, y la criminalidad desarrollará estrategias de dominio de las redes tecnológicas, multiplicándose las estafas, intrusiones y hackeos, así como el reclutamiento y captación de personas para la trata.
- Organizaciones delictivas (bandas locales) influenciadas por los Cárteles productores de drogas disputarán territorio con amplio poder de daño, aplicando estrategias de sicariato.

En la valoración estratégica de estos escenarios, se analizaron las características principales de las dimensiones de la seguridad y de las migraciones transfronterizas, atravesadas por la sinergia de las redes del crimen organizado que ya operan en nuestro país y en la región.

Tal y como se definieron los horizontes analizados, esto no significa que sean indefectiblemente negativos, sin embargo, el crimen organizado transnacional y sus economías desarrollan e incorporan tecnología, inteligencia y nuevas estrategias, mientras el Estado uruguayo (como síntesis de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se mantiene en una situación de pasividad y observación lo cual demuestra una baja intervención sobre las amenazas.

Las consecuencias inciden en la seguridad de las personas, los gobiernos y, en definitiva, en la gobernabilidad democrática, pues, al no adoptar me-



didas de mitigación oportunas, se pone en peligro los intereses nacionales. Además, la vulnerabilidad ante la presencia de actores delictivos de alto poder económico y los métodos violentos de la criminalidad (observable en la tasa de homicidios) promueven procesos de descomposición social y pérdida de credibilidad institucional.

ANÁLISIS DE VULNERABILIDADES

Para mitigar las vulnerabilidades que sufre el país, el Estado debe apelar a la capacidad de resiliencia de sus medios y recursos que le permita enfrentar una creciente criminalidad violenta asociada al narcotráfico y al crimen organizado transnacional. En tal sentido hemos desarrollado un análisis de vulnerabilidades en los siguientes niveles de afectación:

Estructura Organizacional

- La estructura organizacional no está alineada con los objetivos estratégicos en seguridad, al no incorporar el desarrollo técnico y la innovación al servicio de la investigación.
- Baja percepción del riesgo criminal: el mando organizacional se refuerza en una perspectiva afín al concepto de “administrar lo que existe”, sin adecuarse al cambio que producen las nuevas amenazas. Este “estatismo”, presente en la cultura organizacional, se refuerza con el peso de la corporación policial que promueve la invisibilización del delito.
- Existe un bajo control político sobre la gestión de la seguridad, esto libera el manejo organizacional y el logro de objetivos a un estilo de gobernanza criminal que sigue sus propias reglas.

Recursos Humanos

- Carencias de formación y de entrenamiento en habilidades de investigación para la persecución penal.

- Degradación de los controles migratorios y aduaneros debido a impedimentos técnicos, contradicciones normativas y una escasa percepción del riesgo.
- Ausencia de estrategias que consideren la dinámica de las fronteras, tanto en su geografía como en su economía y en su movilidad humana.

Infraestructura y Medios

- Infraestructuras deficientes y concebidas para un control estático en las fronteras, sin capacidad de adaptación ni de despliegue asertivo en el territorio.
- Presencia de infraestructuras y medios administrados por privados para cumplir la función de seguridad.

Recursos Tecnológicos

- Hardware obsoleto y ausencia de innovación tecnológica aplicada a la seguridad y a la gestión integral del Estado.
- Software ineficiente para la acción migratoria, que repercute en los resultados y en la información producida, por tanto, en la toma de decisiones, la investigación y el cumplimiento de la Ley.

Información y Data

- Sistemas de información dispersos y no integrados. Esto perjudica o impide el uso de los datos del Estado de manera oportuna tanto para la generación de evidencia como para producir inteligencia.
- Dispersión de sistemas en seguridad y control de fronteras.
- Imposibilidad de generar estadísticas ciertas, ni siquiera sobre las bases de datos institucionales pueden ser utilizadas de manera relacional.



Normativa

- Bajas capacidades de investigación sobre el crimen organizado en perspectiva regional. (Narcotráfico, Lavado de activos, Contrabando, Trata y Tráfico de personas o armas).
- Deficiencias en las acciones de inteligencia que impiden investigar la actividad criminal e incrementar la eficacia del Poder Judicial.
- Escaso intercambio de información fidedigna en el ámbito estatal, lo que incide en los magros resultados obtenidos en la persecución del delito.
- Acceso al ingreso, permanencia y residencia en el país de ciudadanos extranjeros indocumentados o con falsa identidad, incluso personas con antecedentes en otros Estados o que incluso han cometido delitos muy graves con condena a prisión en Uruguay.

Inteligencia Estratégica del Estado

- Pérdida de soberanía sobre la información del Estado que alcanza al menos el 50 % del total de los datos de ingreso y egreso de personas al país.
- Hoy Uruguay depende de la decisión de Argentina para obtener información sobre los ciudadanos que salen o entran del país. (Perjuicio sobre la Seguridad y las disposiciones judiciales).
- Carencias y rezago en la información que se brinda al Poder Judicial para la investigación y cumplimiento de la ley. Esto favorece un escaso nivel de profundidad y relacionamiento de variables para el proceso criminal.

ACCIONES DE MITIGACIÓN

Aspectos de Estructura Organizacional e Infraestructura

- Lograr procesos eficientes de interoperabilidad e intercambio de información veraz

entre las instituciones de control. Aduanas, Migración, Seguridad y Defensa.

- Incorporar estrategias de investigación criminal y anticorrupción de acuerdo con el territorio y las capacidades de las organizaciones delictivas.
- Sumar puntos de intervención permanentes del tráfico fronterizo y puestos de carácter táctico. Las fronteras se reafirman en la presencia del Estado y deben incorporar diversas dinámicas operativas.

Aspectos Tecnológicos y de Gestión de la Información

- Recuperar la soberanía sobre la información del Estado. Incorporar software para el registro y la búsqueda sistemática de personas o medios de transporte en tiempo real.
- Asegurar la interoperabilidad de los sistemas informáticos de frontera, tanto para generar estadísticas como para informes de inteligencia para prevenir o perseguir los delitos.
- Incorporar elementos de Inteligencia Artificial (IA) en la investigación del delito y de la criminalidad organizada, tanto en el manejo de datos, imágenes o archivos presentes en las áreas vulnerables del Estado.

Aspectos Estratégicos

- Lograr medios tecnológicos actualizados que produzcan información de calidad para la búsqueda e investigación permanente sobre las fuentes de datos. Intervenir las fronteras asegura la legalidad y los derechos de las personas y tiene efectos directos en la persecución criminal.
- Desarrollar estrategias entre Agencias basadas en la evidencia asegura la investigación, la detección y el enjuiciamiento de los criminales.



Aspectos Normativos

- Rediseñar el Sistema de Refugio previsto en la Ley 18.076. Eliminación de la situación de excepcionalidad de los ciudadanos extranjeros solicitantes de refugio que otorga inmunidad discrecional e impide que las resoluciones judiciales se apliquen.
- Reformulación de la Comisión de Refugiados (CORE) como órgano “autárquico” y fijación de criterios de delimitación para el ingreso de indocumentados.
- Expulsión de extranjeros formalizados por delitos cometidos en Uruguay.
- Reformular la política migratoria de “puertas abiertas”, reglamentando el derecho a migrar bajo el principio de impacto en la realidad económica, social, tecnológica y de seguridad. Cambios en la Ley 18.250 Ley de Migración, haciendo foco en iniciar el trámite de residencia vía consular en el país de origen del solicitante.
- Definir protocolos y normativa respecto a los procesos de expulsión administrativa previstos en la Ley 18.250 para el caso de la comisión de delitos en el país. Establecer la expulsión judicial para aquellos extranjeros que cometen delitos graves al cumplimiento del 50% de la pena en Uruguay.
- Ajustar los ingresos al país incorporando visados o autorizaciones electrónicas previas al arribo al territorio aplicando los criterios de reciprocidad con los Estados que lo aplican, tal y como exige la Comunidad Económica Europea.
- Realizar cambios en el acceso a la ciudadanía legal para los extranjeros residentes permanentes, estableciendo principalmente la ausencia de comisión de delitos en un periodo no menos a 10 años, tanto en su país de origen como en el Uruguay.

Acuerdo estratégico en seguridad y fronteras

- Un acuerdo de Estado a Estado permitirá concretar el intercambio de información migratoria, la imprescindible especialización tecnológica y la integración técnica en el control de fronteras, así como el apoyo a la persecución conjunta del crimen organizado transnacional que afecta nuestra región.
- La integración regional con énfasis en procesos tecnológicos entre Estados o bloques redundará en la generación de información para combatir eficazmente los delitos de trata y tráfico de personas, contrabando, narcotráfico y lavado de activos.

El acuerdo permitiría la coordinación y colaboración entre agencias gubernamentales y el Poder Judicial de los Estados, asegurando cualquier intervención en la producción de información sobre el control interno y las fronteras.

Un documento integral debe incorporar una política criminal seria, dando prioridad a la persecución del crimen organizado transnacional, el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos, la trata y el tráfico de personas, así como el contrabando de bienes y armas. A la vez, deberá prorizar el combate a la Ciberdelincuencia, que se muestra como una amenaza integrada a la criminalidad transnacional que potencia el financiamiento de todas las capacidades del crimen organizado.

El cambio en la gestión tecnológica de las fronteras impulsará un modelo activo de intervención en la investigación, persecución y enjuiciamiento de las actividades criminales. El esfuerzo en el cumplimiento de la Ley asegurará la presencia y la soberanía del Estado; su ausencia e intermitencia convierte a los ciudadanos en meros habitantes de un territorio vulnerable y sin ejercicio libre de derechos.



CONCLUSIONES

Si bien el país ha ido incorporando diferentes normas de manera casi “aluvional”, donde un conjunto de convenciones y acuerdos internacionales se han ido agregando al complejo jurídico nacional; han surgido -al menos- dos efectos negativos para el trabajo de fiscales y jueces: por un lado en el proceso investigativo existen delitos de orden transnacional no ajustados a las capacidades y a los tiempos de investigación criminal del Estado uruguayo como se demuestra en los magros resultados obtenidos respecto a la trata y el tráfico de personas.

El efecto producido por la incompletitud en la definición o las carencias en la precisión de los delitos tal y como son definidos en las normas, implica descubrir relaciones e instancias delictuales que no se encuentran estimadas en el Código Penal e incluso generan contradicciones al momento de encuadrar conductas e instancias preparatorias, en especial surgen estos problemas en cuanto al lavado de activos principalmente producto del narcotráfico.

Las carencias invisibilizan y dan opacidad a los efectos de los delitos sobre la comunidad y generan una sensación de ceguera institucional que va siendo normalizada por todos. En este complejo recorrido por las normas y las instituciones del Estado, sumamos la reorganización derivada del cambio en el Código del Proceso Penal (CPP) y la efectividad en las tareas específicas de la Fiscalía, elementos que, junto al retraso en la eficacia del esfuerzo investigativo, se encuentran atravesados por la inmediatez política de obtener resultados como expresión de un sistema de persecución del delito que muestra serios problemas de cumplimiento.

Hoy las consecuencias de la criminalidad desafían al Estado para que invierta tiempo, refuerzos presupuestales y recursos investigativos o de inteligencia en el plano local/

regional, pues los escenarios plantean serias carencias en los resultados institucionales de todos los Gobiernos. En los últimos años las redes delictivas se han vuelto más complejas y de hecho las acciones eficaces han sido producto investigaciones transnacionales (iniciadas y perseguidas fuera del Uruguay), en dichas investigaciones participamos en una fase final y con bajo aporte de valor investigativo en nuestro territorio, aportando información o siendo meros ejecutores de órdenes judiciales procesadas en otras jurisdicciones.

Es importante reconocer que existe mucha dificultad en apreciar y “visibilizar” la existencia del tráfico de personas, en particular el accionar decisivo de las redes criminales relacionadas con organizaciones delictivas de carácter internacional que sustentan la trata de personas transfronteriza. Ante esto el desarrollo de controles fronterizos dinámicos (no fijos en el territorio) es esencial para reconocer las estrategias del tráfico de personas y perseguir los delitos conexos asociados a la trata con fines de explotación sexual o laboral.

El país debe lograr un alto nivel de formación en sus recursos humanos y medios para responder a las exigencias actuales del crimen organizado; el fin debe ser contener el flagelo de la violencia asociada a la criminalidad y su impacto en la sociedad nacional. Podemos afirmar que mientras el narcotráfico mantenga una presencia constante a través de las fronteras, seguirán existiendo proveedores de recursos económicos para el desarrollo de acciones delictivas asociadas.

En el mismo sentido debemos destacar la expansión de las actividades delictuales al mundo tecnológico, lo que agrega a las amenazas: el “territorio” del ciberespacio y plantea la necesidad de operar en sentido de soberanía digital, un campo que aún tiene pendiente el Estado



uruguayo, pues aunque hemos aprobado el Protocolo de Budapest² sobre ciberdelincuencia no existe prioridad en su ejecución efectiva ya que el Estado debe priorizar Fiscalías, Juzgados y Agencias especializadas que persigan esos delitos de alto impacto.

A la interna, los efectos de las migraciones regionales con una frontera permeable, porosa, permisiva y apenas testimonial, son una seria debilidad que nos determina, mostrando al país como un oasis para las redes de trata y tráfico que operan desde el exterior y venden el traslado al Uruguay con enormes ganancias.

La debilidad de las normas y de las coordinaciones investigativas, así como la ausencia de visión institucional respecto a las nuevas amenazas y a las capacidades que poseen van en detrimento de las acciones de seguridad y defensa implementadas hasta el momento.

Para finalizar, podemos replantear una pregunta clave: ¿el incremento de la criminalidad

afecta nuestra democracia y gobernabilidad? Sí, y más: la inseguridad altera el ejercicio de derechos e impacta en las decisiones de las comunidades, incide en las formas de participación local o nacional de cada persona y redefine su relación con las instituciones, de las cuales pasa a visibilizarlas como débiles e innecesarias.

La política se ve afectada por la sociedad, en primera instancia no en su capacidad positiva, decisoria o de logro de consensos para gobernar sino en su carácter negativo en la efectividad ante todos para dirigir, anticipar y preservar derechos; la imagen de ineficacia del Estado o la ausencia del mismo genera un ciclo de creciente vulnerabilidad de la red social que da sostén y apoyo a la población y puede dar lugar a que esos espacios sean ocupados por otras formas de organización de poder o que el descreimiento en las instituciones democráticas se vuelva en contra del valor Democrático entre sus ciudadanos.

REFERENCIAS

- ACNUR. (2025, mayo). Situación de Venezuela. ACNUR, actualizado al mes de mayo de 2025. <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>
- Coyle, G. (2004). Practical strategy: Structured tools and techniques. Pearson Education.
- El Observador. (2026, 11 de junio). Inteligencia de Brasil alertó que unos 30 cubanos ingresan a Uruguay por día a través de Rivera. Periódico, Uruguay, 11 de junio de 2026. <https://www.elobservador.com.uy/nacional/inteligencia-brasil-alerto-que-unos-30-cubanos-dia-ingresan-uruguay-rivera-n6047062>
- Embajada de Estados Unidos en Uruguay. (2024). Informe sobre Trata de Personas 2024 (Segmento de Uruguay) [Publicación en página web oficial]. <https://uy.usembassy.gov/es/informe-sobre-la-trata-de-personas-2024-segmento-de-uruguay/>
- Hernández Sampieri R. (2014). Metodología de la Investigación. 6ta. Edición. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>
- Ley N° 14.294-1974. Ley de Estupefacientes. Listas I y II de la Convención Única de Nueva York. Lista I sobre Sustancias Sicotrópicas

2. Tratado internacional de 1994 que establece los denominados ciberdelitos y sus actividades asociadas.



- Viena. Medidas Contra el Comercio Ilícito de Drogas. *IMPO Centro de Información Oficial*. Montevideo, Uruguay. 11 de noviembre de 1974. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14294-1974>
- Ley N.º 18.076-2007. Derecho al refugio y a los refugiados. Ley de Refugiados. *IMPO Centro de Información Oficial*. Montevideo, Uruguay. 5 de enero de 2007. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18076-2006>
- Ley N.º 18.250-2008. Ley de Migraciones. *IMPO Centro de Información Oficial*. Montevideo, Uruguay. 17 de enero de 2008. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>
- Newton C. y otros (2026, marzo). Balance de Insight Crime de los homicidios en 2025. Publicado el 11 de Marzo de 2026. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2025/>
- Mantilla-Valbuena, Silvi C. (2008). Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. *Pap.poy lit*. vol.13 no.1 Bogotá Jan./June 2008.http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092008000100008
- Piriz, D. (2010). Análisis de las vulnerabilidades, riesgos y amenazas que se presentan al país en lo que respecta al tráfico de personas. Documento presentado ante Presidencia de la República, SIEE.
- Piriz, D. (2022). La migración y sus efectos sobre la seguridad y la defensa nacional a corto, mediano o largo plazo. *Revista Estrategia, Tercera Época*, (9), 132-151. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/13%20Art%C3%ADculo%207.%20P%C3%ADriz%20(PRONTO)%20(2).pdf
- Rojas, F. (2004, agosto). Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica: Proyecciones de escenarios de seguridad y defensa en América Latina. En *Enfoques Sub-Regionales de la Seguridad Hemisférica*. Seminario llevado a cabo los días 19 y 20 de agosto en Quito, Ecuador.
- Van der Heijden, K. (2005). *Scenarios: The art of strategic conversation* (2nd ed.). John Wiley & Sons.

