



URUGUAY

Inseguridad y Crimen Organizado

Introducción

El 2024 marca el comienzo de un período electoral en Uruguay, que se inicia en junio con las elecciones primarias (internas en Uruguay) y culmina en mayo de 2025 con las elecciones departamentales. En octubre de 2024, se llevarán a cabo las elecciones nacionales (legislativas y presidenciales) y es probable que en noviembre se realice una segunda vuelta presidencial. La contienda electoral a nivel nacional se caracteriza por altos niveles de incertidumbre. Por un lado, la coalición republicana busca mantener el poder, siendo el Partido Nacional el favorito para liderar según las principales encuestas. Por otro lado, el Frente Amplio busca volver al gobierno después de un período en la oposición. Ambos bloques tienen posibilidades reales de ganar las elecciones, lo cual las hace altamente competitivas.

La evolución del problema de la seguridad indica que, aunque ambos bloques poseen experiencia de gobierno reciente en un contexto en que la crisis de seguridad ha venido consolidándose como un problema estructural de la sociedad uruguaya, ninguno ha podido resolverlo. Al mismo tiempo, ambos bloques políticos cuentan con experiencia respecto a los réditos y costos que acarrea la competencia sobre este eje, en el corto y mediano plazo. En otras palabras, la polarización política y la competencia electoral sobre esta problemática genera renta a corto plazo para todos los candidatos, pero termina rápidamente generando frustración y descontento una vez que se llega al gobierno si no se puede implementar una política de mediano plazo que trascienda los ciclos electorales.

Dados el contexto de alta incertidumbre electoral y la consolidación de los temas de seguridad como uno de los principales ejes de la campaña electoral, este documento tiene como objetivo rescatar ciertos asuntos que podrían marcar la agenda en políticas públicas de seguridad, independientemente de quién resulte ganador de la elección. Avanzar en los tópicos clave es necesario porque la solución a la problemática de la seguridad requiere de plazos que exceden los tiempos de un gobierno y los ciclos electorales. Dicha solución también requiere estrategias flexibles que se adapten a un contexto internacional y nacional que se transforma rápidamente.

Este documento sintetiza los asuntos abordados en un foro organizado por el Diálogo Interamericano y Ágora en marzo de 2024 sobre los problemas de seguridad y crimen organizado en Uruguay. De este intercambio participaron diversos actores, incluyendo representantes de la sociedad civil, la academia, periodistas, el poder ejecutivo, el poder judicial, el poder legislativo, el Ministerio Público y la cooperación internacional, líderes políticos tanto del gobierno como de la oposición. A continuación, se presenta un diagnóstico del crimen organizado en América Latina, que sirvió como punto de partida para la conversación en el foro, así como datos relevantes sobre la seguridad en Uruguay. Luego, se presentan los principales temas abordados durante el intercambio de ideas sobre posibles avenidas para avanzar con una agenda de políticas públicas de seguridad a implementar dentro del marco del Estado de derecho. Esta publicación es un punto de partida para iniciar una discusión más profunda que permita desarrollar estas propuestas para el país.

Diagnóstico sobre crimen organizado en la región

El crimen organizado en América Latina no se limita al narcotráfico, sino que abarca una gama mucho más amplia de mercados ilegales. Por ejemplo, incluye actividades como el contrabando de armas, el tráfico de personas, de animales exóticos, la extorsión, el secuestro y la piratería, entre otros. Sin embargo, el tráfico de drogas desde la región hacia el resto del mundo ha experimentado recientemente una expansión significativa, tanto en términos de volumen (toneladas) como en la diversificación de rutas (Yashar 2018). Esta expansión reciente del crimen organizado en la región se ha visto impulsada por una serie de factores complejos, que incluyen la pandemia, el estancamiento económico y los cambios en las dinámicas migratorias. El cambio en la geografía del narcotráfico ha situado a Sudamérica en el epicentro de las operaciones del crimen organizado (Feldmann & Luna 2023).

Dentro del narcotráfico existen dos tipos principales de mercados. Por un lado, los mercados intensivos en coerción son aquellos donde los grupos criminales (“bandas”) se dedican a negocios con poco margen y el lucro está dado por la capacidad de ejercer control territorial y extorsionar a la población local. Durante la pandemia, los mercados intensivos en coerción han experimentado una disminución en sus ganancias debido a la caída en el precio de la cocaína y la interrupción de las cadenas de suministro. Como respuesta, estas organizaciones han diversificado sus actividades hacia el secuestro, la extorsión y otras formas de delito.

La “mano dura” en algunos casos ha mostrado efectividad en el control de ciertos delitos, como homicidios y extorsiones, pero también ha sido asociada con un aumento de la militarización y corrupción.

Por otro lado, los mercados intensivos en capital se caracterizan por grupos criminales dedicados a negocios que generan altas rentas, donde las ganancias se derivan de la infiltración de estos grupos en instituciones estatales

y políticas (i.e., corrupción, amenazas a agentes estatales y políticos y a miembros de la comunidad empresarial). Los mercados intensivos en coerción e intensivos en capital pueden operar de manera independiente o integrarse en ciertos contextos. A modo de ejemplo, los antiguos carteles latinoamericanos tendían a integrar verticalmente distintas actividades de la cadena de valor del narcotráfico. Hoy es más común observar mercados desintegrados, con bandas internacionales operando los mercados asociados al gran tráfico y bandas locales, en varios casos anclados en estructuras familiares (como ocurre en Uruguay), operando el microtráfico de baja renta. No obstante, casos como el de Ecuador sugieren que las bandas locales y las internacionales pueden aumentar su coordinación e integración, lográndolo de modo rápido y con enormes consecuencias sobre el funcionamiento de los mercados criminales.

Una externalidad de la expansión de grupos criminales dedicados a los mercados de drogas intensivos en coerción está asociada a los altos niveles de violencia (Arias 2017; Arias & Barnes 2017; Barnes 2021; Magaloni et al 2020; Lessing 2017). Esto ha derivado en que, en la mayoría de los países de América Latina, los problemas asociados a la inseguridad se han ubicado como la principal preocupación de los ciudadanos. Los sistemas políticos tradicionales a menudo compiten por demostrar quién es más competente en temas de seguridad. Sin embargo, estos sistemas son vulnerables a “outsiders” políticos debido a escándalos de corrupción y una falta de coordinación mínima entre partidos, que lleva a la pérdida de credibilidad y apoyo público.

Las experiencias de estrategias de “mano dura” en la región han evidenciado que la represión y la militarización de la policía han conducido a un aumento de homicidios y corrupción (por ejemplo, como se observó en México durante el gobierno de Calderón) (Trejo & Ley 2020; Duncan 2015). Por otro lado, el régimen de excepción implementado en El Salvador por el presidente Nayib Bukele muestra efectividad en el control de homicidios e índices de extorsión, pero a un alto costo de autocratización y violación de derechos humanos. Estos elementos ponen en cuestión la sostenibilidad de un modelo de este tipo. En contraste, en Brasil, un cambio hacia estrategias de pacificación (especialmente en Rio de Janeiro) marcó un punto de inflexión en la situación de seguridad (reduciendo la violencia homicida). No obstante, esa estrategia ha contribuido a generar, al mismo tiempo, espacios extensos de gobernanza criminal, en que grupos paraestatales gobiernan en los hechos mediante pactos implícitos con actores políticos y estatales (Lessing 2017; Lessing & Willis 2019). En definitiva, no existen balas de plata.

El crimen organizado no siempre se traduce en violencia visible. De hecho, la invisibilidad de la actividad criminal es funcional al lucro, la supervivencia y expansión de los grupos criminales (Durán Martínez 2018). Por esto, poner el foco únicamente en los niveles de violencia, como por ejemplo en la tasa de homicidios como indicador de actividad de los grupos criminales, es problemático. En esta línea, hay casos específicos de países latinoamericanos con altos niveles de corrupción, pero baja violencia, como Argentina y Ecuador (Flom 2019; Dewey 2015; Auyero & Sobering 2019). Estos casos reflejan cómo la corrupción puede mantener ciertos equilibrios frágiles que pueden provocar disrupciones rápidas cuando se enfrentan a cambios exógenos en el entorno político o económico. Los cambios rápidos en el panorama político y económico también pueden poner en peligro incluso a los sistemas estatales más sólidos, como se ha visto en países con características similares a Uruguay como Chile, Costa Rica, e incluso Suecia, Bélgica y Holanda.

Aunque Uruguay ha mantenido niveles relativamente bajos de violencia en el contexto latinoamericano, enfrenta desafíos significativos en términos de lavado de dinero, creciente politización, y competencia entre actores políticos por el control de las políticas de seguridad. Sin embargo, Uruguay también cuenta con un sistema político que aún es cooperante y tiene la capacidad de generar acuerdos de Estado y políticas sostenibles en el largo plazo. En última instancia, mantener el Estado de derecho y la cooperación política son pilares fundamentales para hacer frente al crimen organizado en la región.

El crimen organizado es un problema de desarrollo que no se limita a cuestiones de seguridad, sino que también está vinculado con la economía política legal, especialmente en términos de colusión con negocios legales (Feldmann & Luna 2023). A su vez, mientras el crecimiento económico en América Latina se ha asociado a una expansión de los mercados ilegales, el crimen organizado ha comenzado a funcionar como una fuente de ingresos (alternativo, pero crecientemente percibido como eficiente) para jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

Cifras sobre inseguridad en Uruguay

Uruguay posee hoy tasas de homicidio que no solo han aumentado de forma sistemática (pasó de 7,6 cada 100.000 habitantes en 2013 a 11,2 en 2023), sino que también son comparativamente muy altas tomando en cuenta casos con estructura social y enclave geopolítico similar, como lo son Argentina y Chile. Durante el año 2023, la tasa de homicidios

en Uruguay alcanzó los 11,2 por cada 100.000 habitantes, en contraste con los 4,5 en Chile y alrededor de 5 en Argentina por cada 100.000 habitantes (Insight Crime, 2024).

En 2013, la tasa de homicidios era de 7,6 cada 100.000 habitantes. Para el 2023, esta cifra aumentó a 11,2 por cada 100.000 habitantes. Un crecimiento de aproximadamente el 47%.

En los últimos dos gobiernos en Uruguay también han ocurrido escándalos asociados a la posible corrupción de agentes estatales por parte de actores del crimen organizado. En cuanto al narcotráfico, Uruguay se ha consolidado como un hub logístico para el acopio de embarques de cocaína, así como para su salida hacia puertos europeos. Los efectos de la política de legalización de la marihuana han sido ambiguos, generando algunas externalidades positivas (por ejemplo, la separación de los mercados de consumo de marihuana y otras drogas, especialmente en sectores medios y altos). Dicha separación sacó del mercado ilegal a un segmento de la población que anteriormente interactuaba con bandas criminales para obtener marihuana. Sin embargo, la legalización generó también externalidades negativas (por ejemplo, el interés de bandas brasileñas, grandes operadores en el mercado regional y global, por apropiarse de los excedentes de la marihuana que se produce en Uruguay).

Uruguay es el país de Sudamérica con más encarcelados per cápita y está entre los 10 países del mundo con mayor tasa de encarcelamiento. Con una población carcelaria de 15.000 personas, cuenta con aproximadamente un preso por cada 230 uruguayos. A su vez, el nivel de hacinamiento en cárceles es del 135 % y las condiciones de reinserción y rehabilitación son insuficientes por lo que el porcentaje de hacinamiento permanece constante (Comisionado Parlamentario Penitenciario 2023).

En este sentido, el sistema penitenciario en Uruguay enfrenta un desafío significativo en cuanto a la reincidencia, ya que, según el Ministerio del Interior, alrededor del 70% de la población carcelaria reincide en la comisión de delitos después de ser liberada. No solo no se logra quebrar la trayectoria delictiva de un individuo, sino que usualmente el

encarcelamiento contribuye a la coordinación de trayectorias delictivas.

Uruguay también destaca en la región por sus altas tasas de deserción y falta de compleción en educación media, lo que se correlaciona con la incidencia de la criminalidad y la adicción en sectores juveniles pobres.

Por último, Uruguay sigue constituyendo una plaza atractiva para el lavado de dinero, no solo aquel proveniente de operaciones ilegales locales, sino también para actores transnacionales. A raíz de esta configuración, las problemáticas del crimen organizado, la inseguridad, y la corrupción asociada a la infiltración del sistema político y de la institucionalidad estatal han emergido como temas centrales para la ciudadanía. En otras palabras, estos temas constituirán uno de los principales ejes en que se jugará la elección.

El hacinamiento en las cárceles alcanza un 135%, mientras que las condiciones de reinserción son insuficientes. Esta situación se traduce en una tasa de reincidencia del 70%.

Asuntos de interés en materia de política de seguridad

El intercambio inicial entre formadores de opinión y actores relevantes vinculados con la institucionalidad uruguaya se centró en algunos asuntos clave para la búsqueda de soluciones coordinadas respecto a la problemática de la seguridad en Uruguay. Surgieron puntos de consenso y otros sentaron bases para discusiones futuras más profundas. Los principales asuntos tratados fueron los siguientes:

1. Necesidad de contar con un sistema de indicadores legítimo y validado transversalmente, así como mayor profesionalización en temas de seguridad.

Es indispensable contar con un lenguaje común y un diagnóstico compartido sobre los problemas de seguridad. Para lograrlo, se destacó la importancia

de contar con indicadores aceptados por gobierno y oposición, así como la necesidad de fomentar el diálogo con la academia y de fortalecer la educación especializada en la materia en el país. Esta colaboración no solo facilitará la generación de un diagnóstico compartido, sino que también contribuirá a la toma de decisiones informadas y al diseño de políticas más efectivas para abordar los desafíos de seguridad en el mediano plazo.

- 2. Centralidad del Estado como vehículo de transformación, mediante un enfoque dual.** Por un lado, el Estado debe ejercer un rol articulador en la implementación de políticas de seguridad, coordinando acciones entre diferentes instituciones y niveles de gobierno para garantizar una respuesta efectiva y coordinada ante el crimen organizado y la violencia. Por otro lado, los participantes reconocieron que las políticas punitivistas por sí solas no son suficientes para abordar los problemas de seguridad de manera integral.

Para esto, se destacó la necesidad de contar con un enfoque dual que combine medidas de investigación y sanción penal efectivas y con debido proceso, de la mano de políticas sociales orientadas a prevenir la delincuencia y promover la inclusión social. Esto implica invertir en programas de prevención del delito, acceso a la educación, oportunidades laborales y desarrollo comunitario en áreas vulnerables, con el fin de abordar las causas estructurales que alimentan la criminalidad. Para ello, es fundamental una coordinación efectiva entre las diferentes agencias de gobierno responsables de la implementación de estas medidas en cualquier política pública de seguridad.

- 3. Rechazo al modelo represivo de seguridad en El Salvador.** En el marco del intercambio, se rechazó el modelo de seguridad representado por el enfoque implementado por el actual gobierno en El Salvador, que prioriza el encarcelamiento como única solución para abordar el problema del crimen organizado y la delincuencia, y es implementado por un sistema de justicia que carece de independencia. Dicho modelo, según los participantes, no sería aplicable en Uruguay.

Se abogó por una estrategia integral de seguridad que incluya políticas punitivas que respeten garantías procesales y democráticas básicas y que, además, incluya medidas de rehabilitación y reinserción social de los delincuentes. Se reconoció la importancia de reformar el sistema penitenciario para enfocarse en programas efectivos de rehabilitación, con el objetivo de reducir la reincidencia delictiva y promover la

reintegración de los individuos en la sociedad. Además, se resaltó la necesidad de promover una cultura de respeto a los derechos humanos dentro del sistema penitenciario, asegurando condiciones dignas para los internos y respetando su dignidad y bienestar

4. **Comunicación efectiva.** El éxito de cualquier política pública de seguridad requiere de una estrategia de comunicación que coadyuve a la solución del problema de fondo. Para ello, debe lograr transmitir a la población que es posible abordar el problema de la inseguridad de manera efectiva y dentro del marco del Estado de derecho.
5. **Constitución de una institucionalidad colegiada.** La gobernanza de las políticas públicas en seguridad presenta numerosos desafíos. Algunos participantes propusieron evaluar como posible solución avanzar en la constitución de una institucionalidad colegiada, basada en la tradición del cogobierno, para acordar políticas públicas de seguridad. El objetivo es establecer políticas públicas de seguridad que perduren en el tiempo, desligadas de la dinámica política y electoral. Para lograrlo, se sugirió crear un espacio de participación

donde representantes gubernamentales, de la oposición, expertos en seguridad y otros actores relevantes colaboren en la toma de decisiones. Esto garantiza una mayor legitimidad y continuidad en las políticas implementadas. Además, se abogó por establecer un marco legal que respalde la autonomía de esta institucionalidad, protegiéndola de cambios abruptos asociados a los ciclos políticos.

Al desvincular la seguridad pública de la competencia política y la lógica electoral, se pretende evitar su instrumentalización con fines partidistas y favorecer un enfoque más técnico y consensuado en la elaboración de políticas. A su vez, al contar con representación diversa en el órgano colegiado, se despolitizan los resultados – esto es, todos tienen rédito político – y ello beneficia la implementación de medidas a mediano o largo plazo. Este tipo de iniciativa podría ser viable en un país como Uruguay, donde existe mayores posibilidades de coordinación inter partidaria, debido a la coexistencia política y la fortaleza de los partidos políticos.

A través de un enfoque dual, que combine medidas de aplicación de la ley con políticas sociales preventivas, se aborda tanto las causas profundas como las manifestaciones inmediatas del crimen.

BIBLIOGRAFIA

Arias, E. D. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press

Arias, E. D., & Barnes, N. (2017). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. *Current Sociology*, 65(3), 448–465.

Auyero, J., & Sobering, K. (2019). *The ambivalent state: Police-criminal collusion at the urban margins*. Oxford University Press.

Barnes, N. (2022). The Logic of Criminal Territorial Control: Military Intervention in Rio de Janeiro. *Comparative Political Studies*, 55(5), 789–831.

Dewey, M. (2015). *El orden clandestino: Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina* (Primera edición). Katz.

Duncan, G. (2015). Más que plata o plomo: El poder político del narcotráfico en Colombia y México. *Debate*

Durán-Martínez, A. (2018). *The politics of drug violence: Criminals, cops, and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.

Comisionado Parlamentario Penitenciario (2023). *Informe Anual: Situación del Sistema Carcelario y de Medidas Alternativas*.

Feldmann, A. E., & Luna, J. P. (2023). *Drug Trafficking and Criminal Politics in Contemporary Latin America: Fuzzy Interfaces and Botched Development*. Cambridge Elements, Cambridge University Press.

Flom, H. (2019). State Regulation of Organized Crime: Politicians, Police, and Drug Trafficking in Argentina. *Latin American Politics and Society*, 61(3), 104–128.

Lessing, B. (2017). *Making Peace in Drug Wars*. Cambridge University Press.

Lessing, B., & Willis, G. D. (2019). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584–606.

Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., & Melo, V. (2020). Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, 114(2), 552–572.

Trejo, G., & Ley, S. (2020). *Votes, drugs, and violence: The political logic of criminal wars in Mexico* (First edition). Cambridge University Press.

Yashar, D. J. (2018). *Homicidal Ecologies: Illicit Economies and Complicit States in Latin America* (1st ed.). Cambridge University Press.

Agradecimientos

Este documento fue elaborado por Ines Fynn, Doctora en Ciencia Política, y Juan Pablo Luna, Doctor en Ciencia Política, y editado por Victoria Gadea, directora de Ágora, y Tamara Taraciuk Broner, directora del Programa sobre Estado de derecho del Diálogo Interamericano. La elaboración para su publicación fue realizada por Daniel Caballero, asociado de programas del Diálogo Interamericano.

Agradecemos a todas las y los participantes de la mesa redonda en Montevideo por sus insumos y predisposición para colaborar con esta iniciativa.

El Diálogo Interamericano agradece a la JL Foundation por su apoyo al Programa sobre Estado de derecho para avanzar con esta agenda de trabajo a nivel regional.

Este documento es un producto del Diálogo Interamericano y de Ágora. Las opiniones y recomendaciones en él contenidas son de las y los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores, el personal o los miembros del Diálogo Interamericano ni de sus socios, donantes, y/u otras instituciones de apoyo. El Diálogo Interamericano es una institución imparcial, comprometida con la independencia intelectual, transparencia y responsabilidad. Ocasionalmente invitamos a nuestros donantes a participar de nuestras actividades, pero el trabajo del Diálogo Interamericano no está influenciado de ninguna forma por sus donantes. Nuestros donantes no tienen ningún control sobre lo escrito, la metodología, el análisis, o los resultados de las labores de investigación del Diálogo.



www.thedialogue.org

Diálogo Interamericano
1155 15th Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
Tel:+1 202-822-9002