

TRIARIUS

Observatorio Internacional sobre el Terrorismo y las Nuevas Amenazas

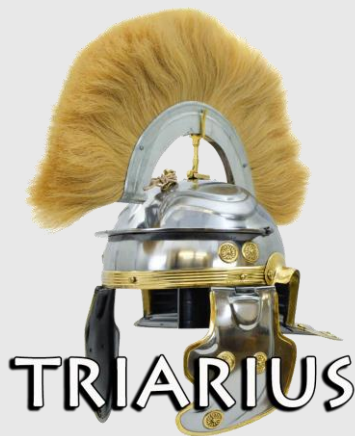
Volumen 3 - Edición Especial N° 25



20 de mayo de 2019

Insurgencias criminales en Uruguay

El repliegue del Estado de Derecho y el fracaso de las Políticas de Seguridad



Medellín - Colombia
Edición Especial No. 25
20 de mayo de 2019

Editor

Douglas Hernández

Autor de esta obra

Gustavo Vila (Uruguay).

Coronel del Ejército Uruguayo, en retiro.

Esta es una edición especial publicada por el Observatorio Internacional sobre el Terrorismo y las Nuevas Amenazas. Complementa el Boletín que se publica regularmente cada 15 días.

Información de Contacto:

Douglas Hernández

Medellín, Colombia

Movil: (+57) 321-6435103

director@fuerzasmilitares.org

hernandez.douglas@hotmail.com



Presentación

El Magister Gustavo Vila es un Coronel retirado del Arma de Infantería del Ejército Nacional de la República Oriental del Uruguay. Es Oficial Diplomado de Estado Mayor, egresado del Curso de Altos Estudios Nacionales (CAEN-2011) del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), Licenciado en Ciencias Militares con orientación en Estrategia (IMES), y Magister en Estrategia Nacional. Posee especialización en guerra irregular, terrorismo y en inteligencia estratégica, habiendo realizado el curso PTSS en el Centro Marshall y los cursos SPD y CTOC en el Centro Perry. Estuvo desplegado en Haití, República Democrática del Congo y Sinaí (Egipto). Actualmente se desempeña como Director del Departamento de Extensión Académica y Director de la Cátedra de Factor Militar del CALEN, Y como docente de Inteligencia Estratégica, Guerra Irregular, Terrorismo, y Liderazgo en diferentes centros de estudio del sistema de enseñanza de las FF.AA de Uruguay.

En esta oportunidad, el Coronel Vila nos presenta un detallado análisis de la situación de seguridad interna de su país, que al igual que en otras ocasiones, es extrapolable a lo que ocurre en otros países de América Latina. Estamos seguros de que este material será de mucho interés para nuestros lectores.

¡Conocer para vencer!

Douglas Hernández

Editor

INSURGENCIAS CRIMINALES EN URUGUAY: EL REPLIEGUE DEL ESTADO DE DERECHO Y EL FRACASO DE LAS POLITICAS DE SEGURIDAD

Por Gustavo Vila, Coronel del Ejército (r)

RESUMEN

En la República Oriental del Uruguay el Estado está perdiendo la guerra contra el crimen organizado en sus diferentes manifestaciones. En la actualidad existen zonas del territorio nacional donde el Estado está ausente y está siendo omiso en su responsabilidad de brindar seguridad a todos los ciudadanos. Las Fuerzas de Seguridad y Defensa (FSD)¹ por diferentes circunstancias se muestran incapaces de neutralizar a las organizaciones criminales, particularmente a aquellas vinculadas con el narcotráfico, las cuales desde hace un tiempo han comenzado a utilizar tácticas, técnicas y procedimientos propios de los grupos insurgentes. Este fenómeno conocido como el de las insurgencias criminalizadas está siendo enfrentado con “intervenciones urbanas” (denominadas “Operaciones Mirador”) las cuales utilizan muchas tácticas y procedimientos propios de la lucha de contrainsurgencia, a pesar de lo cual hay una negación oficial de la gravedad de estas amenazas. Sin embargo son una solución incompleta pues los compromisos político-partidarios, el peso del “pasado reciente” y el temor a los costos políticos impiden que el Gobierno Nacional, por un lado reconozca la gravedad del problema, y por el otro, se empeñe a fondo utilizando eficientemente todos los recursos disponibles del Estado. Un empleo eficiente de los recursos del Estado sería utilizar las FFMM en apoyo a las FFPP, respetando los principios de mínimo uso de la fuerza, progresividad, necesidad, proporcionalidad y estricto respecto a la legislación vigente. Un beneficio adicional para las FFMM de participar en el combate a este tipo de amenazas es que el empleo de sus medios para una misión secundaria – como lo es la seguridad interior –, en el caso de la ROU, permite prepararse para un mejor cumplimiento de la misión principal en un contexto de guerra híbrida de Cuarta Generación sobre una base población-céntrica.

PALABRAS CLAVES

Seguridad interior, insurgencia criminalizada, narcotráfico, crimen organizado, disuasión.

¹ Para este artículo, bajo la denominación de Fuerzas de Seguridad y Defensa (FSD) se agrupan a las Fuerzas Policiales, las Fuerzas Militares y las agencias de seguridad privadas (ASP).

ABSTRACT

In the República Oriental del Uruguay the state is losing the war against organized crime in its various forms. Currently, there are areas of the country where the State is absent and ignores its responsibility to provide security for all citizens. The security and defence forces are unable to neutralize criminal organizations, particularly those linked to drug trafficking, which for some time have begun to use tactics, techniques and procedures of insurgent groups. This phenomenon known as "criminalized insurgencies" is being faced with "urban interventions" (so-called "Operaciones Mirador") which used many tactics and procedures of the counter-insurgency fight, in spite of which there is an official denial of the severity of these threats. However is an incomplete solution thus political compromise, the weight of the "recent past" and fear of the political costs, prevent the national Government, on the one hand, to recognize the seriousness of the problem, and on the other, to strive to fund using efficiently all available resources of the State. An efficient use of the resources of the State would be the employment of the Armed Forces in support of the Police Forces, respecting the principles of minimum use of force, escalation, necessity, proportionality and strict respect to the law. An additional benefit for the Armed Forces to participate in the fight against this type of threat is that the use of their resources for a secondary mission - as it is the internal security -, allows to prepare for better enforcement of the primary mission in a context of hybrid Fourth Generation warfare on a population-centric basis.

KEY WORDS

Criminalized insurgency, drug trafficking, organized crime, internal security, deterrence.

INTRODUCCIÓN

Hoy en la República Oriental del Uruguay (ROU) nos hallamos en presencia de un Estado ineficiente, ausente y omiso en materia de seguridad. Si bien existe un Ministerio del Interior que dispone del presupuesto más importante de los últimos años, cuenta con adecuado y moderno equipamiento, con adecuados niveles salariales, con cerca de 30.000 efectivos policiales – a los que deben sumarse los aproximadamente 26.000 guardias de seguridad privados –, y dispone del apoyo de mayorías parlamentarias, aun así el Estado es incapaz de generar adecuados niveles de seguridad, determinando que los ciudadanos se sientan vulnerables y desprotegidos.

La situación tiende a agravarse cuando el Gobierno Nacional, en lugar de reconocer el problema y asumir sus responsabilidades, por el contrario lo minimiza, lo distorsiona o culpa a otros actores de sus fracasos y ausencias. En este sentido, lejos de asumir responsabilidades las autoridades nacionales buscan excusas y justificaciones para evitar tomar decisiones, buscando ocultar lo innegable: que dentro del Gobierno Nacional hay enfoques divergentes acerca del delito y los delincuentes, que en ciertos barrios el Estado se halla ausente, que el modelo de seguridad y defensa (MSD)² no está funcionando y que las Fuerzas Policiales (FFPP) y el sistema de justicia han sido desbordados en sus capacidades y no actúan o no lo hacen con la debida eficiencia.

Las estadísticas del año 2018 demuestran que existe un fracaso del actual Modelo de Seguridad³ que se implantó hace casi quince años. Pero en una sociedad tan politizada como la oriental, es difícil que las Autoridades Nacionales, en un año electoral como lo es el 2019, asuman públicamente sus responsabilidades y en todo caso no han hecho sino recurrir a complejas interpretaciones que no hacen sino hacer más evidente la inadecuación de las estrategias, las técnicas, las tácticas y los procedimientos. La Constitución de la República establece en su artículo 7 que “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad.” Este derecho actualmente no se cumple cabalmente en la ROU por lo que objetiva y formalmente cabría preguntarse en qué medida ello no afecta la legitimidad del Estado.

DESARROLLO

1. La situación regional y nacional.

1.1. La situación regional.

En América Latina los años 70 y 80 se caracterizaron por las guerras civiles, los gobiernos militares, y en muchos países, severas violaciones a los derechos humanos. Para fines de la década

² Preferimos utilizar el término Modelo de Seguridad y Defensa (MSD), en lugar de Modelo de Seguridad o Modelo de Defensa, en el entendido que las amenazas multidimensionales han tornado obsoletos y difusos los conceptos de “interno” y “externo”. Ello es particularmente aplicable para países de las dimensiones de la ROU, los cuales deben ser muy cuidadosos a la hora de diseñar sus modelos, evitando copiar modelos extranjeros que podrán operar muy eficazmente en otras partes, pero que no necesariamente se adecuan a nuestras realidades. En su lugar se deben buscar modelos a medida que maximicen los recursos disponibles y sean eficaces en la disuasión y eventualmente combate, de las potenciales amenazas.

³ Consideramos que en la ROU no existe un MSD al no existir la necesaria complementación e interoperabilidad entre las Fuerzas Policiales (FFPP) y las Fuerzas Armadas (FFAA). Por el contrario hoy coexisten un Modelo de Seguridad y un Modelo de Defensa con escasa complementación.

de los años 80 y principio de los 90, la situación se revirtió, y la falta de libertad y las guerras internas dieron paso a un proceso de redemocratización continental. Millones de personas –muchos de ellos desplazados internos por la insurgencia – inundaron las grandes ciudades, proporcionando la mano de obra barata – pero no especializada – para supuestamente llevar adelante procesos de industrialización que debían acompañar las aperturas de mercado. Este fenómeno de éxodo rural hacia las ciudades “concentró factores de riesgo para la violencia letal – inequidad, desempleo juvenil, dislocación familiar, servicios públicos escasos y de muy mala calidad, sobreabundancia de armas de fuego – así como otros factores necesarios para el crecimiento económico.” (The Economist, 2018)

Pero el crecimiento económico ni fue equitativo ni vino acompañado de una mejora en la redistribución de los ingresos o en la eficiencia y calidad de los servicios públicos, particularmente en la salud y la educación. Tampoco el crecimiento logrado coincidió con las expectativas de los más jóvenes, hijos de la revolución de las redes sociales, que deseaban ser miembros plenos de esa sociedad de consumo pregonada en el ciberespacio y tener acceso a sus bienes. Por el contrario, esas masas se fueron concentrando en barrios periféricos cuya denominación varía de país en país – “cantegriles” en la ROU, “favelas” en la República Federativa del Brasil (RFB), “villas miseria” en la República Argentina (RA), “callampas” en Chile, “pueblos jóvenes” en Perú, “champerío” en El Salvador, o “champas” en Guatemala –, pero unidos en una misma miseria, frustración, falta de expectativas y violencia latente. Barrios púdicamente olvidados por los Gobiernos Nacionales, donde el Estado estaba cada vez más ausente y en permanente retroceso, en tanto que los que los ciudadanos que allí habitaban tenían muchas de sus necesidades básicas insatisfechas (NBI), generándose un descreimiento en las autoridades y un vacío de poder que paulatinamente fue siendo llenado por el Crimen Organizado (CO). La competencia entre organizaciones criminales, particularmente las vinculadas con el narcotráfico, transformó la violencia latente en un conflicto interno que enfrentó a las organizaciones criminales entre sí, y a éstas contra el Estado y sus instituciones. Así para el año 2010, el baño de sangre en varias ciudades de América Latina llegó a igualar al de las guerras civiles de los años 60, 70 y 80, en incluso a superarlo. La América Latina de hoy, con aproximadamente el 8% de la población del planeta, tiene el 38% de las muertes violentas del mundo... (The Economist, 2018)

Al presente nuestro continente ha logrado afirmarse en gobernabilidad, pero continúa teniendo graves carencias en materia de gobernanza. En su evolución, las instituciones, a veces, son incapaces de responder a los desafíos de la modernidad y a las demandas de sus sociedades, particularmente

en lo relacionado con los retos de la eficacia y la eficiencia ante la complejidad y diversidad de los problemas a enfrentar. Un ejemplo de ello es el hecho de que si bien hoy prima en el continente la democracia política, también es donde existe la mayor desigualdad del mundo entre ricos y pobres, agravándose cuando intervienen las diferencias de raza y género (Queirolo, Boidi y Seligson, 2013). Esta paradoja permite que en términos macroeconómicos, si bien las economías del hemisferio en general fueron bien gestionadas, aún siguen existiendo situaciones de pobreza o indigencia, las instituciones democráticas carecen de solidez debido a la falta de confianza de los ciudadanos en sus respectivos gobiernos, no existen servicios públicos de buena calidad, y existe un disfrute poco efectivo de los derechos sociales y económicos. El descontento social surgido a partir de estas situaciones genera situaciones de inseguridad social y económica, todo lo que siembra desconfianza sobre la capacidad, honestidad y legitimidad de muchos Gobiernos Nacionales, constituyendo un factor de alto riesgo para la estabilidad democrática en el continente. La anterior situación se ve agravada por la ausencia del Estado en ciertos espacios geográficos, políticos y/o virtuales, lo cual también cuestiona la legitimidad del gobierno y afecta su autoridad. Estas tensiones en muchos casos terminan por desestructurar socialmente a los países, llevando a situaciones de violencia y confrontación.

1.2. La situación nacional.

El fin de la bonanza económica mundial iniciada en el 2004-2005, afectó negativamente las exportaciones de la ROU, desacelerando la economía y poniendo fin a un ciclo económico favorable que no supo ser adecuadamente capitalizado por los Gobiernos Nacionales de turno. Al respecto la ROU no sólo fue incapaz de desarrollar capacidades e infraestructura para los próximos 50 años, sino que aún sigue careciendo de un plan estratégico que fije los grandes lineamientos de sus políticas públicas. Esta situación afecta transversalmente a toda la sociedad y tiene efectos en todos los factores del Poder Nacional, llevando a cambios profundos en las formas tradicionales del delito. Hoy existen en la ROU el embrión de condiciones objetivas y subjetivas para la inestabilidad, las que de agravarse, por ejemplo debido a una crisis política y/o económica, podrían encaminar el país hacia un proceso que de no ser revertido a tiempo puede llevar a general “micro-estados fallidos” al interior del territorio nacional, fundamentalmente debido al aumento del poder de las organizaciones del Crimen Organizado Transnacional (COT) – particularmente de las bandas criminales vinculadas al narcotráfico (BACRIM-N) – y su capacidad de corrupción.

1.2.1. Factor Político.

La ROU no ha podido sustraerse a la realidad regional. Si bien desde 1985 a la fecha la democracia se ha fortalecido y la gobernanza se ha consolidado, la opinión sobre los políticos y la política en general no es buena, particularmente entre los jóvenes. Cuando un ex presidente expresa a la prensa que *“lo político está sobre lo jurídico”*, además de generar incertidumbre y suponer un cambio en las reglas del juego democrático, tampoco fortalece a la democracia como sistema político. Tampoco lo hacen actitudes que indican que *“en política vale todo”* debido a que el político es un representante de la ciudadanía, y en su carácter de hombre público debería ser también un referente moral y ético para sus votantes. Sus aciertos y desaciertos, sin perjuicio de dañar más o menos su imagen y la de su partido, también afectan indirectamente la fortaleza y credibilidad de un bien superior: la salud del sistema democrático republicano de gobierno. Este factor se caracteriza por la baja calidad de los servicios públicos; un aparato estatal hipertrofiado e ineficiente que mantiene a la reforma del Estado como una asignatura pendiente; el déficit en infraestructura física en lo relacionado con puertos, carreteras y ferrocarriles; y la peligrosa emergencia de un *“cuarto poder”* del Estado, constituido por un movimiento sindical oficialista. La necesidad de mantener los equilibrios al interior de la fuerza política en el gobierno, ha llevado a que la política exterior de la ROU sea ambigua, idealista y voluntarista, habiéndose manejado sobre bases ideológicas, desconociendo el papel que juega el pragmatismo y la lógica del Interés Nacional en las relaciones internacionales. No existe realismo político cuando se esperan *“favores desinteresados”* de otros Estados (con los cuales existe afinidad ideológica), y mucho menos cuando esos actores son potencias mundiales o regionales. Los condicionamientos ideológicos y los equilibrios al interior del partido Frente Amplio (FA) algunas veces llevan a que nuestra Cancillería olvide que en el mundo real todo *“favor”* de otro Estado se debe pagar a mediano o largo plazo con una mayor o menor pérdida de independencia y soberanía. La incapacidad del sistema político para solucionar los problemas reales de la ciudadanía puede llevar a ésta a culpar a las elites políticas y al Gobierno Nacional de la no solución de su problemática, a deslegitimar la política, los políticos y los partidos, y a afectar negativamente la credibilidad en el sistema democrático-republicano de gobierno. De persistir la anterior situación en el tiempo, existe potencial para la desestabilización; la misma podría verse incrementada por la ocurrencia y/o agravamiento de una serie de factores entre los que se destacan:

- Cambio en la orientación político-económica del Estado y/o agravamiento de la situación económico-financiera que imponga algún tipo de recorte a los actuales planes sociales y a las

políticas asistencialistas del actual Gobierno, así como a las prestaciones universales, base del actual pacto social.

- Ineficiencia del sistema educativo nacional (SEN) en la formación de los ciudadanos, particularmente en la transmisión de los conocimientos básicos necesarios para su incorporación a un mercado laboral cada vez más demandante y competitivo y en la transmisión de los valores nacionales básicos (VNB) de la sociedad.
- Agravamiento de la actual frustración en segmentos de la población con NBI y potencial para su extensión a otros.

1.2.2. Factor Económico.

Aprovechando una coyuntura internacional muy favorable, hasta el año 2016 el país ha registrado un crecimiento económico sostenido, reduciéndose la pobreza, la indigencia, y la desocupación, en tanto que existió un aumento del salario real y del consumo privado de las familias, todo ello acompañado de una inversión en educación como nunca existió en el país, y con el aumento de la cobertura médica a casi toda la población a través del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). No obstante las mejoras señaladas no son satisfactorias para muchos orientales debido a que no les permiten acceder a los niveles de consumo a los que aspiran y que legítimamente creen tener derecho. Debe tenerse en cuenta que la bonanza económica de los últimos años elevó sus expectativas y actualmente éstas no pueden ser satisfechas en la medida de lo deseado, ocasionando una suerte de frustración y resentimiento a los cuales es posible asociar, en alguna medida, la actual ola delictiva que genera el actual sentimiento de inseguridad. Si bien desde un punto de vista formal a Noviembre de 2018 existen menos pobres (medidos por la cantidad de dinero que reciben), en la práctica hay más ciudadanos que no son capaces de insertarse ni social, ni educativa, ni laboralmente. En gran medida esto se debe a la aplicación de políticas asistencialistas que en su afán de combatir la pobreza terminan por ayudar a generar marginalidad cultural, la cual trae aparejada inseguridad pública y altos índices de deserción en un sistema educativo no diseñado para enfrentar este tipo de coyuntura. Estas situaciones cuando son combinadas con la acción de diferentes tipos de amenazas pueden generar una serie de escenarios caracterizados por su gran potencial desestabilizador.

1.2.3. Factor Psicosocial.

En la ROU persisten disfunciones y fallas en el sistema educativo debido a la baja calidad, cantidad y pertinencia de los conocimientos impartidos lo que determina una mala preparación de los jóvenes para integrarse a un mundo del trabajo altamente competitivo y desafiante. Su fracaso en la inserción determina su rezago acompañado de diversas formas de frustración, agravada por las fallas anotadas en el Factor Económico. Una faceta que señala la ineficacia del modelo educativo son las graves carencias en la formación de ciudadanía, que ha fracasado en la transmisión de los VNB necesarios para la existencia de una sociedad sana, cohesionada, e inclusiva. Valores como la responsabilidad, el orden, la perseverancia, la solidaridad, la iniciativa, el espíritu de equipo, o el esfuerzo de superación individual y colectiva, son ignorados cuando no desacreditados, en tanto que el sistema como tal es incapaz de responder en tiempo y forma al cultivo de anti-valores en el seno de la sociedad. El actual Director de la Policía Nacional, Mario Layera sostiene que en ciertos sectores de bajo nivel socio-económico se vincula el consumo de drogas con la necesidad de consumir determinados bienes, los cuales

“si uno no accede a eso no existe, y núcleos importantes de la población que llegan a la conclusión que no van a acceder a eso por vías legales [...] es un individuo por fuera absolutamente del sistema. Hay una sociedad que tiene un lenguaje común, una cultura común pero hay sectores a los que no les entendés las palabras, ya tienen otro idioma, tenés que preguntarles que están diciendo [...] Es la parte más extrema de una decadencia que ya la veíamos venir y que comenzó en las cárceles con los extranjeros. Todo empieza en las cárceles. Hay una transmisión de conocimiento permanente.” (Pereyra, 2018)

La combinación de los anteriores factores genera una serie de disfunciones que afectan transversalmente y de diferentes formas a toda la sociedad. Finalmente un tema no menor es el descreimiento de los jóvenes en instituciones claves para el funcionamiento armónico del sistema democrático como lo son el Gobierno Nacional, los sindicatos, los gobiernos municipales, el parlamento nacional, y los partidos políticos. Haberkorn (2018) señala que al 39% de los orientales les da lo mismo un gobierno democrático o uno autoritario. Pero a su vez, tan sólo el 22% cree que el país progresa; 27% creen que se gobierna para el bien de la población; 21% cree en los Partidos Políticos y 33% en el Parlamento. Tan sólo un 20% de los orientales no tiene miedo de ser víctima de algún delito violento, y 34% sostienen que lo que ganan no les alcanza para vivir, en tanto que al 17% de

nuestros compatriotas les falta comida algunas veces o seguido... Esta situación en caso de ser conjugada con la frustración de amplios sectores de la sociedad posee un alto potencial desestabilizador que podría ser aprovechada por diferentes tipos de amenazas para la materialización de sus objetivos.

1.2.4. Factor de Seguridad y Defensa

El factor se caracteriza por FFAA y FFPP mal integradas a la sociedad debido fundamentalmente a la no existencia de una Cultura de Seguridad y Defensa (CSD) y a la explotación política que se hace de los hechos del pasado reciente. Si bien en lo formal a partir del año 2010 se desarrolló la base jurídica para conducir la Defensa Nacional (DN)⁴, en la práctica no se ha avanzado demasiado en la implementación de algunas buenas iniciativas contenidas en los textos legales. Elites políticas no comprometidas con la DN (sea porque no la consideran una prioridad, porque no comprenden su importancia o porque permanecen estancados en el pasado reciente y la consideran una amenaza a la democracia) dan por resultado presupuestos desequilibrados (es decir insuficientes para las FFAA y adecuados para las FFPP) y directivas “políticamente correctas”, pero operativamente poco claras e ineficientes. El hacer de lo “políticamente correcto” una política de estado ha llevado al sub empleo de las FFAA y al desgaste de las FFPP: las primeras son mantenidas al margen en materia de seguridad interior, o son utilizadas en forma simbólica, en tanto que las segundas son desgastadas al ser utilizadas hasta el límite de sus capacidades. Pero lo más importante es que la grieta abierta en 1904 entre la ciudadanía y las FDS, en particular con las FFMM, aún persiste. Esto determina que los ciudadanos no se hallen consustanciados en modo alguno con la DN, lo que genera una suerte de relación amor-odio con las fuerzas de seguridad del Estado. Esta relación se caracteriza por el “enamoramamiento” con las FSD cuando los índices de la criminalidad se disparan, en tanto que cuando la criminalidad baja, los mismos sectores reclaman el desmantelamiento o la reducción a la mínima expresión de dichas fuerzas. Precisamente esa desvinculación con la realidad de la DN de parte de los ciudadanos – alentada de diferentes formas desde las esferas del poder – es la que ha permitido que las elites políticas, sin distinción de banderías políticas, traten a las FSD como un seguro de desempleo.

⁴ En el año 2010 se promulgó la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN). Como resultado de un modelo descendente, a partir de dicha ley en el año 2014 por el Decreto 105/014 se aprobó la Política de Defensa Nacional (PDN) y en el año 2016 se aprobó por del Decreto 129/016 la Política Militar de Defensa (PMD).

2. Insurgencia y Crimen Organizado Transnacional.

2.1. La insurgencia.

Al igual que con el terrorismo, existen múltiples definiciones de insurgencia. El fin de la Guerra Fría terminó por desideologizar el término y hoy la academia, en general, coincide en lo que es una insurgencia o por lo menos en aquellos aspectos que la caracterizan⁵. O'Neill et al (1980) en la obra clásica "Insurgency in the modern world", definen a la insurgencia como

"una lucha entre un grupo no gobernante y las autoridades de gobierno en el cual el primero emplea deliberadamente recursos políticos (habilidades organizacionales, propaganda y/o demostraciones) e instrumentos de violencia para establecer legitimidad en algunos aspectos del sistema político que considera ilegítimos (Pag. 1)"

Por su parte, el Ejército Nacional la define como una

"Lucha librada en el interior de un territorio determinado por una parte de sus habitantes (apoyados o no desde el exterior) contra las autoridades legítimamente establecidas, con la finalidad de paralizar su acción o alterar el orden constituido a través de la toma del Gobierno" (Comando General del Ejército, 2003, Pag. 27).

Las insurgencias responden a una compleja `problemática que involucra entre otros, aspectos sociales, políticos, económicos, étnicos, y religiosos. Los expertos coinciden en señalar tres condiciones básicas para el surgimiento y mantenimiento de una organización insurgente:

- Existencia de segmentos de la población con necesidades básicas insatisfechas y/o sujetos a algún tipo de medidas discriminatorias por parte del Gobierno Nacional.
- Existencia de un liderazgo carismático y una organización, con capacidad para encuadrar y movilizar los apoyos populares dentro de determinadas zonas del territorio nacional.
- Un Gobierno Nacional que ha perdido la legitimidad para grandes segmentos de la población debido a su incapacidad para brindar soluciones a los diferentes tipos de problemáticas y

⁵ Lo cual no supone en modo alguno precisión u objetividad, considerando que las definiciones si bien podrán ser formuladas de una forma académicamente correcta, en todos los casos ellas van a estar influidas por la cosmovisión de aquel que la enuncia, y además cuando quién la formula responde a un Gobierno, guiadas por la lógica del interés nacional y del interés partidario. Hoy las diferencias principales subyacen en la determinación de quiénes son "insurgentes" y quienes son "terroristas".

carencias. A su vez, esos segmentos descontentos han sido persuadidos o tienen confianza en la Organización Insurgente (OI) para resolver dicha problemática.

Esto supone la existencia de una doble dependencia de la insurgencia respecto de la población. Por un lado existe una dependencia psicológica pues la OI es la manifestación armada del descontento popular que ha agotado todas las vías pacíficas para expresarse. Es decir que la problemática de la población es la razón de la existencia de la insurgencia. Por el otro lado también existe una dependencia material respecto de la población, pues ésta es la que le proporciona a los insurgentes una serie de insumos materiales y psicológicos necesarios para las operaciones: abastecimientos, medicinas, dinero, información, cobertura, refugios, personal, y apoyo moral.

Las experiencias históricas demuestran la existencia de una serie de requerimientos previos para el triunfo de una insurgencia:

- Apoyo popular. Es posiblemente el requerimiento más importante. El apoyo puede ser voluntario o inducido. Este aspecto se relaciona con la dependencia material que tiene la OI respecto de la población local. Precisamente, como mínimo este apoyo implica no brindar información a las FSD, lo que determina que éstas sean incapaces de arrebatarle la iniciativa a los insurgentes, contribuyendo a incrementar la seguridad operacional de estos.
- Apoyo exterior. Este apoyo complementa al apoyo popular y constituye una fuente importante de recursos y de legitimidad. Como señala O'Neill et al (1980), el apoyo exterior puede asumir la forma de apoyo moral, apoyo político, apoyo material o la provisión de santuarios.
- Terreno favorable. El uso de un terreno favorable, conocido y habitado por una población amiga, proporciona una gran ventaja respecto de las FDS, las cuales se ven obligadas a operar en un ambiente desconocido, aisladas de la población y con escasa información.
- Liderazgo carismático. El liderazgo complementa a la organización en la tarea de encuadrar y movilizar a la población de las áreas bajo control de la OI. Normalmente el uso de las modernas tecnologías de la información y el conocimiento favorecen el desarrollo de técnicas de mando descentralizado, favoreciendo las operaciones a partir de directivas generales con máxima iniciativa en los niveles más bajos.
- Unidad de esfuerzos. Es importante lograr consensos y evitar los fraccionalismos que debilitan a la OI y pueden ser explotados por las fuerzas de seguridad. La mejor forma de potenciar la unidad

de esfuerzos es a través del ejercicio de un liderazgo carismático, una adecuada disciplina, y una causa para para combatir que sea aceptada y compartida por todos.

- Disciplina. La disciplina es una condición indispensable para poder operar efectivamente en la clandestinidad; no es posible tolerar disidencias por los riesgos que ello supone. A tales efectos la disciplina se impone por el uso de la propaganda, la confianza en la causa, la acción de los líderes, y por el temor a las consecuencias de las desobediencias.
- Adecuado empleo de la propaganda. Permite obtener e incrementar el apoyo popular a la OI, incrementa la cohesión al interior de la insurgencia y el descontento contra el Gobierno Nacional.
- Inteligencia adecuada. La inteligencia constituye un multiplicador de fuerza para la OI. Ella le permite incrementar el tempo de sus operaciones al proporcionarle seguridad operacional y obtener la iniciativa sobre las fuerzas de seguridad..
- Una causa para combatir. Constituye un elemento fundamental ya que su función es racionalizar el empleo de la violencia, hacer más tolerables las privaciones, y justificar los riesgos personales y familiares, y eventualmente la muerte, en la defensa de un interés superior. Esta causa es la que potencia el apoyo activo y pasivo de la población, a la vez que legitima a la OI, al ofrecerle la posibilidad de mejorar las condiciones actuales de vida a ciertos segmentos de la población.

Hay una íntima relación entre el proceso de desarrollo de una OI y las formas de violencia organizada que razonablemente puede desarrollar. Al hablar del proceso de desarrollo de una OI debemos considerar dos etapas. La primera es la Etapa Pre-Insurreccional. Esta etapa es de naturaleza clandestina y en ella la organización desarrolla y consolida su estructura básica; en forma solapada busca eliminar posibles adversarios, establece sus redes de apoyo entre la población local, en todos los casos buscando evitar alertar al Gobierno Nacional de su existencia. En esta etapa es posible distinguir dos fases: la Fase Preparatoria y la Fase de Agitación. La segunda es la Etapa Insurreccional en la cual la OI comienza a operar abiertamente utilizando diversas formas de violencia más o menos complejas. En esta etapa es posible visualizar tres fases: Fase de Terrorismo y Guerrilla, Fase de Doble Poder, y Fase Final. En lo que refiere a las acciones armadas, una OI puede desarrollar diferentes formas de acciones violentas de menor o mayor complejidad, las cuales se hallan indisolublemente ligadas a las etapas y fases de desarrollo en la cual se encuentra la insurgencia. Típicamente una organización de esta naturaleza podrá desarrollar terrorismo, guerra de guerrillas y

guerra de movimiento, entendiendo al terrorismo como la forma más simple de combate, y a la guerra de movimiento⁶ como la más compleja (Cuadro 1)

CUADRO 1: ETAPAS / FASES DE UN PROCESO INSURRECCIONAL Y FORMAS DE ACCION VIOLENTA		
ETAPA	FASE	FORMA DE ACCIÓN VIOLENTA (1) (5)
PRE-INSURRECCIONAL (2)	Preparatoria	Eventualmente Terrorismo (3)
	Agitación	Terrorismo (3)
INSURRECCIONAL (4)	Terrorismo y Guerrilla	Terrorismo Guerra de Guerrilla
	Doble Poder	
	Final.	Terrorismo Guerra de Guerrilla Guerra de Movimiento
NOTAS		
(1) Son las formas de acción violentas características de cada Fase.		
(2) En la Etapa Pre-Insurreccional se consolida y desarrolla la OI y sus capacidades mínimas. La necesidad de guardar secreto hace que la violencia se reduzca al mínimo y cuando ésta ocurra deba ser anónima para evitar perder la sorpresa estratégica y por la propia debilidad de la organización.		
(3) De naturaleza anónima para no alertar a las fuerzas de seguridad.		
(4) En la Etapa Insurreccional las acciones violentas dejan de ser anónimas y la OI acepta su responsabilidad.		
(5) El tipo de acción violenta utilizado por la OI responde a las situaciones locales. Por ejemplo: en la región A se pueden utilizar acciones de terrorismo, pero no están dadas las condiciones para la guerra de guerrillas; en la región B se pueden utilizar acciones de terrorismo y guerra de guerrillas; en la región C, donde la OI es más poderosa, se utilizan acciones de terrorismo, guerra de guerrillas y guerra de movimiento.		

Fuente: Elaboración propia.

2.2. El Crimen Organizado Transnacional

La ONU define el Crimen Organizado Transnacional (COT) como “cualquier delito transnacional llevado adelante por tres o más personas con el propósito de obtener ganancias materiales” (UNODC, 2010b, Pag. 1). Al igual que con el terrorismo o con la insurgencia, muchas veces la gravedad del fenómeno pasa desapercibida para el ciudadano común debido al bajo perfil de muchas de estas actividades.

El COT puede asumir diferentes manifestaciones: tráfico de drogas, de armas, de metales preciosos y de personas; lavado de dinero; extorsión; secuestros; falsificación de mercaderías; el cibercrimen y la piratería, entre otras. Estas actividades no son nuevas, pero la globalización, las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC), y el derrumbe del socialismo real y el fin de la

⁶ La llamada “guerra de movimiento” se corresponde con las operaciones convencionales desarrolladas por las FFAA.

Guerra Fría, le han otorgado al COT niveles, poder y alcances nunca vistos. Dentro de este esquema delictivo, los grupos vinculados a la producción, distribución y venta de drogas ilegales⁷, debido al poder e influencia que le confieren sus enormes beneficios, constituyen por lejos las amenazas más serias a la estabilidad democrática. El derrumbe del socialismo real y la implosión de la URSS y sus satélites determinaron que muchos grupos insurgentes perdiesen sus apoyos políticos, económicos y materiales, debiendo en consecuencia recurrir a actividades ilícitas para lograr autofinanciarse y de esa forma poder acceder a fuentes de recursos alternativas. Ello contribuyó al incremento de las actividades ilícitas en muchas sociedades, al punto que es posible expresar que en nuestro hemisferio, la guerra contra las drogas se está perdiendo⁸.

A su vez, contribuye al incremento de las actividades ilícitas del COT una serie de elementos pre-existentes en las sociedades en vías de desarrollo como ser: la interacción de problemas sociales, económicos, políticos y estructurales, propios de muchas sociedades en vías de desarrollo; la corrupción endémica; la pérdida de legitimidad de los gobiernos democráticos; y el debilitamiento del papel de las organizaciones de seguridad y defensa. Paralelamente las organizaciones criminales (OC) han aprovechado las oportunidades que brinda la moderna sociedad de consumo y del conocimiento para adaptarse al nuevo entorno, mutar a nuevas formas, multiplicarse, dispersarse aprovechando las debilidades del sistema, diversificar sus actividades, equiparse con tecnología de punta, y en muchos casos, ir sustituyendo al Estado en ciertas zonas del territorio o de las grandes ciudades.

Un ejemplo de la sofisticación y complejidad del COT es la adopción de organizaciones celulares y de redes, y la materialización de alianzas con OC extranjeras que trabajan en la misma área de actividad. Peor aún, el grado de infiltración y penetración del COT en el Estado y las instituciones políticas, de seguridad y de justicia, así como las conexiones con el sector privado y la sociedad, generan altos grados de corrupción e impunidad, generando un círculo vicioso muy difícil de romper. Contrariamente a lo que se pudiera suponer, la fuerza de las organizaciones del crimen organizado no radica en el poder de las armas, sino en su capacidad económica que les permite corromper y crear

⁷ Los cuales los hemos de denominar como “bandas criminales vinculadas al narcotráfico” (BACRIM-N) para diferenciarlos de los otras organizaciones que trabajan en otras áreas del delito.

⁸ Por ejemplo, en los años 90 en Colombia había dos cárteles de la droga: el de Medellín y el de Cali. Luego del Plan Colombia los cárteles llegaron a 242; por su parte la hoja de coca se cultivaba en 10 departamentos, en tanto que actualmente se cultiva en 24. Situaciones similares se viven en Perú, Bolivia y México.

monopolios u oligopolios en determinados sectores de la sociedad, moviéndose hacia aquellas zonas de la sociedad donde la presencia del Estado es más débil o difusa.

Debe señalarse como particularmente peligrosa la ausencia del Estado en ciertos espacios físicos, políticos y/o virtuales, todo lo cual va erosionando gradualmente la legitimidad del Gobierno Nacional y genera vacíos de poder que son rápidamente ocupados por las organizaciones criminales. Como señala Felici (2011), el reclutamiento para estas organizaciones se realiza “...a partir de niveles sociales sin esperanza, jóvenes desocupados que no tienen nada que perder ni horizontes u oportunidades que comienzan como periféricos, luego como satelitales y terminan finalmente integrando la organización.” (P 71).

Así, en un entorno de ausencia estatal, la estrategia de implantación del narcotráfico en una zona sigue el patrón clásico de tres fases señaladas por Lupsha (1997): fase inicial o predatoria; fase parasitaria; y fase simbiótica. La fase inicial comienza con la organización actuando en forma desorganizada, buscando tomar el control de los espacios físicos. La violencia en esta fase es esporádica, y fundamentalmente contra otras bandas rivales con las que se compite por el territorio y el mercado, rehuendo el combate abierto con las fuerzas de seguridad debido a su debilidad. Gradualmente la organización crece y se asienta en un territorio, comenzando a atraer en forma voluntaria o por la fuerza a actores políticos y sociales locales. Si el Gobierno Nacional es incapaz de neutralizar en esta fase temprana a estas organizaciones, se pasa a la fase siguiente, la Fase Parasitaria. En esta fase continúa el desarrollo de la infraestructura de la organización y la infiltración cada vez más profunda en la sociedad, adquiriendo cada vez mayor protagonismo, incidiendo de diferentes formas en la toma de decisiones, particularmente en los niveles locales. Es ahora cuando se producen

“...tres dinámicas interrelacionadas: la legitimación, la proliferación y la democratización. La legitimación supone la aceptación por gran parte de la sociedad local de los favores, presiones y dinero de la OC. La proliferación supone la diversificación de las inversiones de los dineros de la droga en emprendimientos legales e ilegales. Finalmente, la democratización consiste en la proliferación de las ramificaciones a partir de la organización madre” (Vila, 2018, Pag 9).

Es en estos momentos en que la lucha contra estas OC debería adoptar alguna de las características de las operaciones de contrainsurgencia; en cambio, si el Gobierno Nacional es incapaz

de responder adecuadamente se ingresa en la fase simbiótica. En esta fase se produce el afianzamiento definitivo de las organizaciones criminales, las cuales llegado el caso pueden ir sustituyendo a las autoridades legítimas en muchas de las zonas que se encuentran bajo su control, sustituyéndolas por sus propios candidatos. En estas zonas virtualmente liberadas opera una sinergia entre la organización criminal, el sistema político y la economía legal, continuando la consolidación del poder criminal. Este poder de base local, eventualmente puede llegar a constituirse en una alternativa real de poder a nivel regional o incluso nacional (Vila, 2016).

El Cuadro 2 muestra la gran similitud que existe entre el proceso de desarrollo de una OI y el desarrollo de una OC. Si bien es cierto que en teoría los objetivos de una y otra organización son diferentes, en la práctica, y particularmente luego del fin de la Guerra Fría, dichas diferencias se hacen menos evidentes. Hoy asistimos un proceso en el cual muchas organizaciones del COT, particularmente las BACRIM-N, copian estrategias, tácticas, técnicas y procedimientos de las OI, en tanto que las insurgencias hacen lo mismo respecto de las OC. Por ejemplo, en la RFB, el Primer Comando de la Capital (PCC) o el Comando Vermelho (CV) copian algunos aspectos del *modus operandi* de las insurgencias, en tanto que el movimiento Talibán, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) o Sendero Luminoso (SL) hacen lo propio con las BACRIM-N.

CUADRO 2: PROCESO DE DESARROLLO DE UNA OI versus PROCESO DE DESARROLLO DEL COT		
POCESO DE DESARROLLO DE UNA OI		FASES DE DESARROLLO DEL COT (LUPSHA)
ETAPA	FASE	
PRE-INSURRECCIONAL (2)	Preparatoria	Fase Predatoria
	Agitación	
INSURRECCIONAL (4)	Terrorismo y Guerrilla	Fase Parasitaria
	Doble Poder	
	Final.	Fase Simbiótica

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Las insurgencias criminalizadas

Aquellas organizaciones del COT, particularmente las BACRIM-N, a partir del fin de la Guerra Fría, han adoptado modalidades propias de las OI, particularmente en lo que refiere a estrategias, tácticas, técnicas y procedimientos, dando lugar a un híbrido que se denomina “insurgencia criminalizada”. Mientras que una OI es una organización político-militar que emplea violencia organizada para alcanzar objetivos políticos, una “insurgencia criminalizada” es una organización político-criminal con capacidad de organizar y encuadrar el apoyo voluntario o inducido de las personas que viven en las áreas que controla, pudiendo en determinadas circunstancias perseguir directa o indirectamente objetivos políticos para maximizar los beneficios económicos que son los que orientan su actividad. Esta capacidad de las organizaciones del COT, sumado a la existencia de problemas sociales no resueltos en las sociedades en vías de desarrollo, determinan la existencia de una situación de riesgo potencial para la convergencia de los intereses y objetivos de las organizaciones criminales y las organizaciones terroristas e insurgentes (Realuyo, 2016). Esto configura la existencia de

“...una situación de “gobernanza compartida” en determinadas zonas de las grandes ciudades, en las cuales las OC, algunas de ellas vinculadas al CTO, muchas veces proporcionan a los habitantes de esas zonas los servicios instrumentales que el Estado no les brinda. Todo ello agravado por el potencial de corrupción del que disponen al contar con grandes sumas de dinero que les otorga poder, fuerza y una gran capacidad de influencia” (Vila, 2018, Pag 12).

Estas organizaciones criminales han desarrollado criterios de eficiencia empresarial, a través de la especialización y la tercerización de actividades, buscando satisfacer las demandas de sus clientes, cualquiera éstas sean (Manrique, 2006).

3. Las insurgencias criminalizadas en la ROU

3.1. Generalidades.

Silva (2018) refiere a que el Director de la Policía Nacional, Mario Layera, sostuvo que si el Estado no tomaba algunas decisiones difíciles, Uruguay “se verá superado (...) y el Estado disminuirá su poder ante organizaciones pandilleras que viven de los demás, cobrando peaje para todo”. El mismo Layera apunta a que las drogas y el narcotráfico han cambiado la geografía del crimen organizado en la ROU. Gustavo Leal explica el fracaso del Ministerio del Interior (MDI) en la lucha

contra el delito en lo que él llama “el pacto de obviada” – es decir, aquel por el que una persona normalmente piensa que “está mal robar” y cree que aquellos que se mueven en su entorno piensan lo mismo – y en la teoría de los tres anillos de seguridad. Los ciudadanos comunes normalmente se manejan dentro de estos tres anillos, no así los delincuentes.

- El primer anillo es la conciencia de la persona. Uno no hace lo que “está mal” pues debe responder en primer lugar ante sí mismo: en general no se lleva adelante algo que se sabe que no es adecuado.
- El segundo anillo es el del control social. No hago lo que está mal pues los demás se van a dar cuenta de mi acción y me van a juzgar negativamente por mis actos.
- El tercer anillo son las normas jurídicas o sociales. Tienen un efecto disuasorio sobre la persona ante la eventualidad de incurrir en una conducta impropia y determinan que podamos ser penados en caso de ser descubiertos.

Los delincuentes rompen todos esos anillos y no encajan dentro de ese “pacto de obviada”. Estos se mueven dentro de un cuarto anillo que es donde deben actuar las FSD cuando las normas jurídicas han sido transgredidas. Ello lleva a Leal a señalar que esta alienación determina que se deban implementar un “shock de políticas ciudadanas” para ellos y para el entorno social en que se desarrollan (Urwicz, 2018).

El CO, a diferencia del crimen ordinario – rapiñas, violaciones, asesinatos, etc –, se caracteriza por su baja visibilidad. Existe un interés de los practicantes en mantener un bajo perfil y no llamar la atención de las autoridades.

“Aun cuando exista claramente una víctima, esta persona puede estar reluctante a efectuar una denuncia por temor a las represalias. Es más, para vender artículos de contrabando o servicios ilegales, los mercados ilegales deben ser lo suficientemente abiertos para atraer a los consumidores, y poder operar de esta forma sugiere algún tipo de tolerancia por parte de las autoridades. La corrupción generalmente se halla implícita...” (UNODC, 2010b, Pag. 25)

En algunos casos es una guerra secreta, clandestina, que no aparece en las primeras planas de los periódicos; en otros casos la violencia se hace explícita y nos recuerda que todo es una cuestión de escala y que la ROU ni es un paraíso idílico, ni mucho menos la “Suiza de América” pues en determinadas zonas nos parecemos más a Ciudad de México o Río de Janeiro que a Berna o Lucerna.

En nuestro país coexisten, con mayor o menor visibilidad, diferentes manifestaciones del CO: desde el contrabando, la falsificación de productos y el tráfico de personas, a lavado de capitales y actividades de narcotráfico. Sin embargo, por un tema de espacio y afectación a la sociedad, en este artículo nos habremos de centrar en las actividades y efectos del narcotráfico. Hoy gran parte de la inseguridad se relaciona directa o indirectamente con la guerra entre bandas rivales, fundamentalmente por el control de la venta y tráfico de drogas y esta lucha se desarrolla tanto en Montevideo como en las principales ciudades del interior del país.

Actualmente en nuestro país la mayoría de las BACRIM-N han adoptado las tácticas, las técnicas y los procedimientos de las “insurgencias criminalizadas”. Las principales características que hoy adoptan estos grupos delictivos son:

- Control del espacio humano y geográfico donde desarrollan sus actividades. Este proceso de territorialización (o feudalización) se ve facilitado por el repliegue gradual del Estado de ciertas zonas periféricas de los centros urbanos y por la ausencia de una política integral de seguridad.
- Reclutamiento de mano de obra barata entre adolescentes marginales.
- Importancia de los vínculos carcelarios y la convivencia con delincuentes extranjeros con los cuales se intercambian experiencias y *know how*.
- Limitación de sus operaciones en espacio. Normalmente las bandas no salen fuera del territorio que controlan por carecer de la infraestructura y de los apoyos para poder operar, y como forma de evitar chocar con otras organizaciones.
- Dificultad para identificar a sus miembros por el apoyo activo o pasivo brindado por los vecinos, en donde se combina respeto y temor.
- Cuando se produce una disputa por territorio y población se produce una guerra entre bandas; estos conflictos se caracterizan por las alianzas circunstanciales, altos niveles de violencia, participación de menores, con niveles de organización similares a los de las maras centroamericanas.
- Ausencia de sofisticación debido a que los liderazgos son efímeros y hasta el momento han sido incapaces de desarrollar estrategias sofisticadas; los líderes no duran pues mueren antes de consolidarse.

Leal sostiene (La Diaria, 2018) que en el caso de la ROU, existen una serie de singularidades que deben tenerse en cuenta:

- La existencia de un mercado de la droga con consumidores y demanda, así como zonas socialmente deprimidas donde existe una fractura social, en las cual las BACRIM-N pueden ejercer control sobre el territorio y las personas.
- Un diseño urbano desorganizado, anárquico, y carente de servicios básicos, que favorece el control territorial.
- Vinculado con los otros dos aspectos reseñados, “una tenue vinculación de la sociedad con el aparato estatal” (La Diaria, 2018).

Algunas de estas bandas están asociados directa o indirectamente al narcotráfico internacional, poseen un relativo poder económico y son muy violentas, recurriendo cada vez con mayor frecuencia al homicidio y a la “tercerización” de actividades a través de sicarios. En algunas zonas la lucha entre estas bandas ha adquirido las características de conflicto armado irregular, por más que las autoridades del MDI pretendan restarle trascendencia a la amenaza (Draper, 2014). Según Pereira (2015), un ejemplo de la inserción de la ROU en los circuitos delictivos internacionales lo constituye la presencia en nuestro país de elementos vinculados a los carteles mexicanos, colombianos, o a la mafia rusa, entre otros.⁹ La actual dinámica del COT hace que hayan perdido vigencia los conceptos de “interno” y “externo” en relación con la seguridad. Ambas dimensiones interactúan tan fuertemente que la problemática que se vive hoy en los barrios de Cerro Norte, Marconi o 40 Semanas se halla íntimamente relacionada con aquella de la Triple Frontera o de Rosario y el Paraná (Vila, 2016).

Estos grupos a veces disponen de un poder de fuego superior al de las FFPP, habiendo copiado conductas, valores, y el modus operandi de las pandillas o “maras” centroamericanas, y de las bandas argentinas y brasileñas. El origen de este cambio cualitativo en su accionar, producto de la globalización del crimen, es posible rastrearlo en la ROU a partir de la crisis del año 2002. En este momento se aceleró el proceso de feudalización , que en su expresión más extrema supuso

“...la creación y expansión de “zonas liberadas” donde el narcotráfico ha ido reemplazando al Estado, en tanto que busca amedrentar por la fuerza o por amenazas a todos aquellos

⁹ La ROU es visitada esporádicamente por narcotraficantes de diversas nacionalidades que buscan un refugio tranquilo donde ocultarse con sus familias o un lugar donde lavar los dineros de las transacciones ilegales. Ejemplos de este tipo de visitantes han sido el mexicano Juan Diego Montoya (a) “*el Mechas*”, perteneciente al cartel de los hermanos Beltrán Leyva; el colombiano Alexander Pareja; o el israelí Yehoram Elal, también llamado el “*rey del éxtasis*” quien fugó del establecimiento de La Tablada en condiciones muy extrañas, y en donde no se descarta la colaboración de los custodias.

ciudadanos que se le oponen, desarrollando paralelamente actividades “benéficas”, buscando ganar la buena voluntad – y el silencio – del barrio” (Vila, 2016, Pag 253).

Siguiendo una lógica insurreccional, hay bandas que dominan algunas zonas periféricas de los grandes centros urbanos, habiendo establecido “zonas liberadas” a las cuales las fuerzas policiales no entran en determinados periodos del día o no controlan en su totalidad. El Fiscal de Corte, el doctor Jorge Díaz (2015) indicó que

“en algunos sectores de la sociedad, en Montevideo y zonas metropolitanas, también en algunos lugares del interior, barrios que son controlados, lo digo entre comillas, por este tipo de organizaciones, sobre todo narcotraficantes, son los que manejan la parte económica del delito. De esa manera compran voluntades y terminan manejando las redes delictivas que hay en esos lugares” (P.16).

Leal (La Diaria, 2018) coincide con Diaz acerca de que

“la necesidad del control territorial es una lógica inherente al propio negocio del narcotráfico. El narcotráfico es una actividad vinculada al crimen organizado que necesita, por un lado, protección armada de los cargamentos y cuidado del stock. Entonces, para instalar bocas debo tener un sistema de protección, pero, a su vez, tengo que garantizar que estos consumidores paguen. [...] Es necesario, y va de la mano de esta actividad, la instalación de un entorno de omertá.”

Finalmente, el accionar de estos grupos se caracteriza por la presencia cada vez mayor de menores, los cuales amparándose en su inimputabilidad demuestran conductas mucho más arriesgadas y agresivas que los mayores. Algunas de las causas que podrían explicar el incremento de la participación de jóvenes son el fracaso del sistema educativo nacional en la retención de los mismos, particularmente de los sectores más pobres de la sociedad; la aplicación por parte del Estado de una legislación penal demasiado benevolente, muy antigua, y no adecuada a las características de la sociedad actual; el prestigio que le otorga al joven entre sus pares integrar estas bandas; el uso y abuso de drogas, particularmente la “pasta base”; la impunidad con la cual es posible amotinarse y la facilidad con la que es posible fugarse de los establecimientos de reclusión juveniles operados por personal escaso, mal motivado y escasamente preparado, entre otros aspectos (Vila, 2016).

En resumen, el vacío de poder generado por las BACRIM-N en determinadas zonas del territorio nacional ha llevado a potenciar las demás formas de criminalidad, manteniendo empeñadas al grueso de las FFPP en un combate generalmente estéril y con escasos resultados positivos. Si bien hoy la principal amenaza a la seguridad pública la constituyen los grupos criminales dedicados a actividades relacionadas con el narcotráfico, la amenaza más visible para la población en general, es aquella constituida por los delincuentes comunes, actuando individualmente u organizados en bandas. En principio esta situación genera inseguridad y desabastecimiento en los vecinos, significando el fracaso del Estado en asegurar una necesidad básica como la seguridad (UNODC, 2010a) (UNODC, 2010b) (Manrique, 2006). En la mayoría de los casos la respuesta policial es inadecuada pues no se tiene la iniciativa y más que accionar, se reacciona ante las acciones de los delincuentes, las quejas de los vecinos, o la necesidad de mejorar la imagen de las autoridades ministeriales y nacionales. Las operaciones se caracterizan por estrategias inadecuadas más influidas por las consideraciones políticas que por la lucha efectiva contra el crimen; la falta de preparación de los efectivos (a excepción de la Guardia Nacional Republicana (GNR); el desgaste de los medios de la GNR debido a su sobreempleo; y el tener que operar sin la inteligencia adecuada – lo cual impide arrebatarle la iniciativa a las OC – en un entorno humano donde la población no proporciona información a las FFPP y los testigos no declaran ante la justicia por temor a las represalias de los delincuentes.

3.2. Las bandas metropolitanas

Existen varias BACRIM-N operando en el Departamento de Montevideo asumiendo formas de insurgencias criminalizadas. Estas bandas operan dentro de determinadas zonas de acción, surgiendo conflictos y alianzas esporádicas entre ellas en la lucha por ampliar sus beneficios. Las principales bandas son las de los Algorta, los Ricarditos, los Camala y los Chingas. Pero también existen otras de menor tamaño pero igualmente peligrosas: la banda del “Negro Paolo” en el barrio Villa Española, la del “Cuyi” en Malvin Norte, la de los Delfino en el 40 Semanas, la del “Negro Macumba” en el Cordón, la de algunos miembros de la barra brava de Peñarol del Borro en el barrio Plácido Ellauri, entre otras (Melgar, 2018). Existía una alianza vinculante entre la banda de los Algorta, los Camala y los Ricarditos, buscando imponer un cierto orden al tráfico y venta de drogas en la zona metropolitana. La banda de los Algorta era aliada de la banda de Los Camala, los cuales a su vez mantenían un conflicto con la banda de los Chingas. El pacto entre las bandas establecía que la banda de los Algorta proporcionaba sicarios y armas a Los Camala, con el objeto que éstos consolidasen su control sobre

el complejo de viviendas de Los Palomares y adyacencias. Los Algorta por su lado controlarían el norte de Montevideo. Ambas bandas (la de los Algorta y los Camala) se hallaban aliadas a su vez con la banda de los Ricarditos de Cerro Norte. El líder de esta última banda buscaba con esta alianza asegurar la distribución de la droga que traía desde el exterior.

3.2.1. La banda de los Algorta y la banda del Tato

Existe un conflicto entre la banda de Gerardo Fabián Algorta (a) “Lalo” y la banda de Wellington Rodríguez Segade (a) “Tato”¹⁰ por el control del tráfico y venta de drogas en el Barrio de 40 Semanas y adyacencias. En el mes de Octubre de 2015 la banda del Lalo asesina al Tato; aquel habría ordenado su muerte desde la cárcel donde se hallaba recluso¹¹. Consumado el asesinato, la banda extorsionó a la pareja del Tato, Claudia Silvera, la cual debía entregarles dinero a los asesinos a cambio de su seguridad. En el año 2016 la banda del Lalo secuestró y asesinó a esposa del Tato porque dejó de entregarles dinero. Los autores del crimen fueron tres hermanos de Luis Alberto Suarez (a) Betito, otro jefe de banda de Montevideo. Los autores del crimen finalmente fueron detenidos por declaraciones de Brian Mendez, sobrino de Segade, quien posteriormente debió huir a Italia para escapar a la venganza (El Observador, 2018c).

El 20 de Setiembre de 2017, Gerardo Algorta (a) Lalo, salió en libertad. Ese mismo mes, Brian Mendez regresó de Italia y al poco tiempo su presencia fue informada a la banda del Lalo. Al poco tiempo el joven fue asesinado en el barrio Colon, junto con su novia y un amigo. Los asesinos eran liderados por Carlos Correa (a) El Camala, integrante de otra banda, junto con otros dos miembros de la banda del Lalo. Para el mes de Octubre de 2017, Robert Algorta intenta recuperar unas armas de un arsenal del barrio Borro pero fue emboscado por miembros de la banda de Los Chingas; en el combate murió un adolescente miembro de esta última banda, apodado el Púo. Esta operación marcaría el momento de mayor poder y prestigio de la banda de Los Chingas. Finalmente el 07 de Diciembre de 2017 la banda del Tato logró vengar a su jefe y asesinó a Gerardo Algorta (a) Lalo en el departamento de Canelones, en Totoral del Sauce. Su muerte determinó que su hermano Robert

¹⁰ El epicentro de la zona de acción de la banda del Tato es el barrio de Sayago. Rodríguez Segade era un referente dentro de la “barra brava” del Club Atlético Peñarol. Ello pone de manifiesto los nexos – nunca debidamente investigados por las autoridades – entre las BACRIM-N y determinados elementos de las barras bravas de los clubes de fútbol de la ROU.

¹¹ Algo similar ocurre con el sistema carcelario de la ROU: el mismo es controlado en gran medida por los propios delincuentes. De esta manera la cárcel se transforma en una verdadera “zona liberada”; una universidad del delito y puesto comando protegido, desde donde los líderes presos pueden seguir administrando sus negocios, en las narices de las autoridades nacionales.

pasase a liderar la banda. Robert sería finalmente capturado el 11 de Noviembre de 2018 (El Observador, 2018b) (El Observador, 2018d) (El Observador, 2018f).

Según el MDI, la lucha entre las bandas del Lalo y del Tato dejó como saldo a Diciembre de 2018, 29 muertos y 36 heridos conocidos, aunque las cifras podrian ser mayores. Este enfrentamiento debilitó a ambos grupos y alentó el surgimiento de competidores que buscaron llenar el vacío de poder. (El Observador, 2018a). Pero con las muertes y detenciones no terminaron con el problema de las bandas que adoptan tácticas, técnicas y procedimientos propios de grupos insurgentes.

2.2.2.2. Los Chingas y los Camala

Waldemar Ross fue el primer procesado por tráfico de drogas del clan de Los Chingas; Mónica Sosa, hija de Waldemar, es la actual líder de la organización. En el mes de Abril de 2017, Jairo Sosa, hijo de Mónica, asesinó a Waldemar Ross, debido a problemas personales y diferencias sobre la estrategia a desarrollar por la banda. Supuestamente Ross se oponía al desalojo forzoso de los vecinos del barrio para que sus casas fuesen utilizadas como escondites y depósitos de armas, drogas y objetos robados. El mes de Octubre de 2017 marca el esplendor de los Chingas, logrando el control del barrio, en donde habían expulsado por la fuerza a cerca de 110 vecinos. Sin embargo, la muerte de Ross, el desalojo forzoso de los vecinos y las amenazas a éstos determinaron que se rompiese el silencio y comenzasen a producirse denuncias a las FFPP. En Diciembre de 2017, como resultado de las denuncias de los vecinos y las quejas por la inacción de las FFPP, llevó a un operativo de la Policía Nacional en el cual se capturaron a varios de los líderes de los Chingas. Diez meses después, en Octubre de 2018, Mónica Sosa fue capturada y encarcelada. Actualmente los Chingas tienen a la mayoría de sus líderes en prisión, no obstante la banda mantiene su capacidad para reorganizarse (El Observador, 2018d) (El Observador, 2018f).

2.2.2.3. Los Figueroa

Otra banda menor, los Figueroa, operando en el barrio Jardines del Hipódromo, tomaron el control de un complejo de viviendas, llamado Complejo Quevedo, donde establecieron su cuartel general. La banda utilizaba las viviendas como base y punto fuerte; la seguridad física fue mejorada con un muro perimétrico de cemento, más de 30 cámaras de seguridad, un centro de monitoreo y guardias armados. La banda contaba con un almacén donde se lavaba dinero y se vendía droga. El

04 de Octubre de 2018 las FFPP ocuparon el complejo y procedieron a la detención de algunos de sus miembros (El Observador, 2018f).

2.2.2.4. Los Comas

Es otra BACRIM-N menor que opera en el barrio la Cruz de Carrasco. Al igual que el resto, utiliza la amenaza y la extorsión para desalojar a los vecinos de sus viviendas con el fin de utilizar las mismas con propósitos criminales. La líder de la banda es una mujer de apellido Comas, que es la que le da el nombre a la organización. La banda se dedica al tráfico y venta de drogas. (El Observador, 2018g)

2.2.2.5. La banda de los Ricarditos

Es una banda que opera en el barrio de Cerro norte y su nombre deriva del de Ricardo Suarez, hermano de Alberto Suarez (a) Betito, fundador y verdadero líder del grupo. Esta banda se alió con la banda de los Algorta y los Camala, como forma de controlar el mercado de la droga en la periferia de Montevideo. Esta banda, posiblemente es la más sofisticada y profesional de todas; posee contactos con el exterior que le permiten adquirir su propia droga. (El Observador, 2018c)

En el año 2006 fue capturado y encarcelado Luis Alberto Suarez (a) Betito. Para el año 2009, las investigaciones policiales determinaron que Suarez desde la cárcel dirigía su organización a través de mensajeros y teléfonos celulares. Su hermano, Ricardo, pasó a liderar la banda sobre el terreno, siguiendo las instrucciones de su hermano preso. Para Marzo de 2017, Luis Alberto Suarez fue liberado al haber cumplido su condena, y ese mismo año fue detenido y procesado su hermano Ricardo, acusado de tráfico de drogas y la eventual muerte de Nicolás Roverano (a) "El Oreja". En el mes de Diciembre de 2017, Luis Alberto Suarez fue nuevamente detenido y procesado por robar un auto y tirotearse con la Policía; la banda pasó a ser dirigida por un lugarteniente sobre el terreno cumpliendo las instrucciones de Suarez desde el interior de la prisión (El Observador, 2018f).

2.2.3. Las bandas del interior del país

2.2.3.1. Las bandas de Minas

En la ciudad de Minas existe una guerra por el control de la droga entre las familias Vilches y Acuña, las cuales han creado sus propias organizaciones vinculadas con el tráfico y venta de droga en el este del país. Los epicentros de los combates tienen lugar en los barrios de Las Delicias y La

Filarmónica. El enfrentamiento latente, tomó estado público en el año 2013 y para Diciembre de 2014, Martín Acuña habría mandado asesinar a los hermanos Anastasio y Gustavo Vilches, con un día de diferencia. Durante el Carnaval, el 16 de Febrero de 2018, Martín Acuña recibió un disparo en la calle que lo dejó parapléjico. A los dos días, el 18 de Febrero de 2018 murieron baleados en el barrio La Filarmónica dos jóvenes presuntamente vinculados a los Vilches. En el contrataque de la banda rival, el 27 de Febrero fueron atacados y heridas dos personas vinculadas a los Acuña. La guerra continuó y los días 13 y 16 de Abril murieron dos jóvenes aparentemente vinculados a la banda de los Vilches; uno de ellos se presumió que fue el autor de los disparos que dejaron parapléjico a Martín Acuña. Finalmente el 26 de Abril, una joven recibió 5 disparos en la cabeza (Gold, 2018) (El Observador, 2018f)

2.2.3.2. Las bandas de San Carlos

La importancia de la ciudad de San Carlos en el esquema del narcotráfico es su proximidad a las ciudades de Maldonado – Punta del Este, las cuales constituyen un gran mercado consumidor, particularmente en la temporada estival, debido al volumen y poder adquisitivo de los turistas que frecuentan las playas del este, muchos de los cuales son extranjeros. San Carlos cuenta desde el 01 de Enero de 2018 con el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), pero los efectivos policiales y el horario son a todas luces insuficientes; el PADO se complementa con el patrullaje del Grupo de Respuesta Táctica (GRT).

En la ciudad operan las BACRIM-N del Dany, de los Correa, y del Kane, las cuales combaten entre sí por el control de la venta y el tráfico de drogas. Como en otros casos, el Dany busca emular a Pablo Escobar y es reconocido y respetado por muchas personas; se dice que colabora en las obras sociales del barrio y le da dinero a los indigentes. En Enero de 2017, el líder del negocio de la droga en San Carlos, y tío de Dany fue asesinado en la puerta de su casa. En represalia, el 01 de Marzo de 2017 fue asesinado un miembro de la banda del Kane. El 20 de Marzo murió en un ataque, un miembro de la banda del Dany. En estos dos últimos asesinatos, las sospechas recayeron en la banda de los Correa. En el mes de Abril fue asesinada en una boca de droga la persona que la atendía; los presuntos autores fueron detenidos por la Policía Nacional. Finalmente, el 26 de Octubre, un miembro de la banda de Dany mató a un miembro de la banda del Kane. (Morillas, 2017) (El Observador, 2018f)

2.2.3.3. Las bandas del Chuy

En la frontera Chuy-Chui el tráfico y venta de drogas es disputada entre la banda del Pelé y la banda de un ciudadano oriental. Los efectivos de la Policía Militar de la RFB son insuficientes al igual que los de la Policía Nacional de la ROU. El valor estratégico del lugar radica en la presencia de turistas en la temporada estival en los balnearios oceánicos de Rocha.

El 06 de Abril de 2018, fue asesinado Emmerson Cunha Lima (a) Pelé, líder de una de las BACRIM-N de la zona fronteriza. Sus asesinos lo mataron del lado brasileño y cruzaron para la ROU. Al igual que sucede con otros narcotraficantes, Pelé era visto como un protector y una persona solidaria por muchos de sus vecinos. Su muerte determinó el refuerzo de los efectivos de las FFPP de nuestro país y de la RFB, y el repliegue de las bandas de Chuy hacia los pueblos del interior del departamento de Rocha. El 09 de Abril, apareció asesinado y quemado un ciudadano oriental, el cual aparentemente habría estado involucrado en el asesinato de Cunha Lima. (El Observador, 2018f) (El Observador, 2018e)

4. Las estrategias

4.1. Generalidades

Según Sarthou (2018), los tres elementos básicos para un eficaz combate al CO y lograr adecuados niveles de seguridad son en primer lugar, un sistema educativo obligatorio; en segundo lugar, la eliminación de las políticas asistencialistas por políticas dirigidas al trabajo; y en tercer lugar, la represión efectiva de todo tipo de conducta delictiva. De esta forma es posible determinar los tres pilares básicos para diseñar una verdadera política de seguridad y defensa, bajo una perspectiva integral y de eficiencia:

- Pilar 1: Un sistema educativo obligatorio
- Pilar 2: Planes de Desarrollo socio-económicos integrales y responsables.
- Pilar 3: Combate y castigo efectivo a todo tipo de conducta delictiva.

Por un tema de espacio, en el presente artículo nos habremos de centrar en el tercero de los elementos, pero sin perder de vista que no puede existir eficiencia en el combate al delito sin considerar los otros tres aspectos ya señalados.

Partiendo de la base que las insurgencias criminalizadas constituyen proto-insurgencias capaces de desarrollar estrategias, tácticas, técnicas y procedimientos propios de las OI, resulta lógico

y coherente considerar el problema bajo una lógica contra-insurreccional, utilizando herramientas adecuadas al tipo de amenaza que nos enfrentamos. Obviamente que si ello es difícil asumirlo en sociedades democráticas maduras y responsables, lo es mucho más en sociedades democráticas inmaduras, más apegadas a las formas que a los contenidos, tal cual es el caso de la ROU. En nuestro caso el enfoque correcto del problema se dificulta por varias razones:

- Ausencia de una Cultura de Seguridad y Defensa (CSD) arraigada en la población.
- Ignorancia, irresponsabilidad y/o falta de interés en gran parte de las elites políticas acerca de la problemática de seguridad y defensa.
- Uso de la mentira y la tergiversación sistemática de determinados hechos del pasado reciente para obtener dividendos políticos. Para algunos operadores políticos ha sido y es una herramienta para alcanzar y mantenerse en el poder; para otros fue y sigue siendo una forma de vida, un trabajo más. En uno y otro caso las conductas de los protagonistas dificultan, cuando no impiden, adoptar un enfoque realista del problema de la seguridad interior.

4.2. La respuesta actual de la ROU

La Policía Nacional de la ROU se halla muy limitada en lo que puede hacer contra este tipo de organizaciones pues en muchas instancias no se siente apoyada ni por las autoridades políticas de la cartera ni por el sistema judicial. En la mayoría de los casos, cuando las FFPP operan en fuerza contra las OC, quién corre riesgo es el policía y no el delincuente. Por ello las FFPP muchas veces se limitan a contener la situación y cuando las OC utilizan tácticas, técnicas y procedimientos de las insurgencias (caso del empleo de niños y mujeres como “escudos humanos”, utilizar terrenos complejos, utilizar menores como vigías y mensajeros, amenazar a los vecinos que no cooperan, hostilizar a las fuerzas policiales con pedreas y cortes de calles cuando éstas pretenden penetrar un área liberada, etc), no tienen otra alternativa que replegarse. Y esa es una pequeña-gran victoria para las OC (Pereyra, 2018). Ello debe ser visto como tal debido a que la población que habita esas zonas ve como las fuerzas del Estado, que son las que deben brindarle seguridad, son incapaces de hacerlo, y que por el contrario, lentamente se van replegando dejando indefensos a los ciudadanos. Debido a los elevados costos políticos que esta situación suponía, el Gobierno Nacional decidió lanzar una serie de operativos de alto impacto mediático para mejorar su imagen y acallar las críticas de la oposición y de gran parte de la ciudadanía.

La orden estos operativos fue dada directamente por el presidente Tabaré Vázquez. Hasta el momento los mismos fueron coordinados y dirigidos por el sociólogo Gustavo Leal, Director del Área de Convivencia Ciudadana del MDI, y son comandadas tácticamente por elementos de la Jefatura local o de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID). Estas operaciones constituyeron un cambio en la estrategia de lucha contra las OC, particularmente las BACRIM-N, y supusieron la coordinación interagencial entre dependencias del MDI y otros entes públicos. Dependiendo de la naturaleza de la amenaza, pueden participar elementos ejecutivos de la Jefatura correspondiente, la Guardia Nacional Republicana (GNR), efectivos de los Grupos de Respuesta Táctica (GRT) y de los Grupos de Información Táctica (GIT), elementos de la Dirección General de Información e Inteligencia Policial (DGIIIP), la Unidad Aérea de la Policía Nacional (UAPN), la Policía Científica, el Cuerpo de Bomberos y el Área de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Otros entes que han apoyado con personal han sido UTE, OSE, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y la Dirección General Impositiva (DGI).

En la mayoría de los casos las operaciones consisten en cerrar una o varias bocas de venta de droga que han sido identificadas o en requisar armas o artículos de contrabando, aprovechando a la vez el operativo policial para que técnicos civiles regularicen las situaciones de robo de energía eléctrica y luz. En alguna oportunidad, la operación fue más compleja y a las acciones anteriores se le sumó la destrucción de viviendas y construcciones ilegales, la apertura de sendas y caminos, y la instalación de alumbrado y cámaras de vigilancia. Las incautaciones de drogas, dinero, armas y municiones no son significativas, como tampoco las detenciones y procesamientos de personas¹². Tampoco se destruyen las redes de apoyo a las BACRIM-N, ni se instalan físicamente y en forma permanente FSD en la zona; a lo sumo se mantiene por un tiempo el patrullaje policial en forma esporádica. A su vez, las personas procesadas al poco tiempo vuelven al barrio, habiendo incrementado su prestigio, a la vez que continúan manejando el negocio de la droga, el que en realidad nunca se interrumpió, al no haberse desarticulado las redes que permiten que las BACRIM-N operen

¹² Por ejemplo, en la Operación Mirador XI se realizaron 23 allanamientos en la zona de la Ciudad Vieja. Se produjeron 19 detenciones (6 por tenencia de estupefacientes, 12 por hurto de energía eléctrica y 1 por tenencia de arma de fuego), de los cuales 4 fueron procesados con prisión. Fueron incautados 178 envoltorios de “sustancia blanca”; 66 envoltorios de “sustancia amarillenta”; 1 envoltorio de “sustancia vegetal” y 1 piedra de “sustancia blanca” arrojando un peso de 51,34 g. Además se incautó dinero en efectivo totalizando 87.862 pesos uruguayos; 107.600 pesos venezolanos; 20 veinte pesos argentinos; 14 reales y 3 dólares USA. También se hallaron armas y municiones de diferente calibre (1 rifle calibre 22, 1 escopeta, 1 arma calibre 7,65mm con cargador y 5 cartuchos, y 78 municiones de diversos calibres) y 2 chalecos antibalas de la Policía. Finalmente se incautaron 14 celulares y 416 cajas de cigarrillos de maras varias de contrabando (Ministerio del Interior, 2018a).

con impunidad en sus zonas de acción. Tampoco, a juzgar por los testimonios de los vecinos, ha mejorado la sensación de seguridad en los barrios afectados.

¿Cuál es entonces la importancia de las intervenciones urbanas? Su objetivo declarado es la “respuesta a la actividad de grupos criminales que se han instalado en algunas zonas de la capital y otros rincones del país. La restauración de la convivencia y la legalidad vulnerada en esas zonas llevó a la coordinada intervención del Estado para hacer valer el principio de autoridad y devolver la convivencia a los vecinos de las zonas intervenidas.” (Ministerio del Interior, 2018)

Y allí se encuentra su principal vicio: las FFPP se limitan a responder, debido a que las OC son las que tienen la iniciativa. Al decir de Gustavo Leal, estas acciones pretenden “restaurar la cultura de la legalidad” (El Observador, 2018b). Sin perjuicio del anterior, otro objetivo no declarado es crear la imagen ante la población “que se está haciendo algo” (en realidad ante la ausencia de una CSD en la población, nadie sabe muy bien lo qué...). Esto le otorga al Gobierno Nacional, en primer lugar, la posibilidad de defender de alguna forma ante la oposición política la estrategia de seguridad; y en segundo lugar, mejora la imagen de las autoridades ante la población. De una forma aséptica y políticamente correcta, estas operaciones fueron denominadas “intervenciones urbanas” y llevan el nombre de “Mirador”. En la práctica pretenden utilizar algunas tácticas, técnicas y procedimientos propios de la lucha de contrainsurgencia, particularmente los de las Operaciones de Control de Población y Recursos (OCPR), pero careciendo de la lógica que las debe sustentar debido a las contradicciones y sentimientos encontrados que ellas generan en el Gobierno Nacional. Las autoridades se han cuidado muy bien de hacer siquiera mención a ello en virtud dos aspectos:

- En primer lugar, por la connotación negativa que supone para muchos de sus votantes cualquier mención a “contrainsurgencia” debido a la explotación política que se ha realizado de los hechos del “pasado reciente” (1963-1985), particularmente por el Frente Amplio y organizaciones defensoras de los Derechos Humanos.
- En segundo lugar, por un tema de prestigio y como forma de no sembrar la alarma. Un enfoque responsable del problema supondría reconocer la gravedad de la situación y el fracaso de las políticas de seguridad actuales, lo cual es poco probable con las elecciones nacionales de Octubre de 2019 tan próximas, la baja intención de voto del Frente Amplio y la baja en la popularidad del presidente Vázquez y de algunos de los miembros de su Gabinete.

¿Cuál es el problema con estas “intervenciones urbanas”? La concepción que las animó, y los titubeos y las limitaciones con que se conducen en virtud de las contradicciones arriba señaladas. Esto

determina que no constituyan soluciones efectivas al problema de inseguridad que experimenta al país; por sí solas, a lo sumo permiten ganar tiempo. Un tiempo que debería ser empleado por el Gobierno Nacional para conducir una verdadera estrategia de seguridad sobre la base de políticas eficientes, las que siendo respetuosas de la Constitución y los derechos de los ciudadanos, buscasen eliminar definitivamente un problema que de persistir y agravarse, tiene el potencial para amenazar la estabilidad democrática. Sin embargo, al haber politizado un área técnica como lo es el de la seguridad interior y exterior¹³, se priorizó el efecto positivo o negativo que tal o cual medida puede tener sobre las encuestas, despreocupándose de la eficiencia real de estas políticas para combatir el delito. Dentro de esta lógica, se ha buscado preservar las imágenes del ministro Eduardo Bonomi y del sub secretario Jorge Vázquez, que han sido muy cuestionados tanto por sus gestiones como por sus declaraciones; en su lugar se colocó una cara nueva en la persona del sociólogo Gustavo Leal, quien al estilo de un Elliot Ness¹⁴ local, busca convencer que con las operaciones Mirador se está derrotando al COT y a las BACRIM-N.

Hoy estas operaciones se realizan con una “lógica de decapitación”: se producen allanamientos, son incautadas algunas armas, municiones, dinero o drogas, y se produce un cierto número de detenciones, entre ellas las de algunos supuestos líderes. Es una apuesta a los números y a las estadísticas. Pero cada vez que cae un líder de banda, la persona que lo suplanta, muchas veces de la propia familia, generalmente resulta ser más violenta que la anterior, estando dispuesto por todos los medios a demostrar su competencia y coraje, tanto a sus seguidores como a sus adversarios (El Observador, 2018b). Estas intervenciones permiten a lo sumo ganar tiempo pero no son decisivas pues el tiempo ganado no es utilizado para eliminar el entorno social en que se mueven y del que se nutren las bandas. Estos entornos que en contrainsurgencia son denominados Organización Político Administrativa (OPA), al no ser afectados, permiten que en el corto tiempo la organización pueda reorganizarse y cubrir las bajas.

La discusión que hoy debería darse es si las “intervenciones urbanas”, con la lógica *naif* que las anima y tal como han sido concebidas, son la solución al problema del COT y las BACRIM-N, o por el contrario resultan insuficientes, cuando no agravan el problema que hoy ya existe. El principal problema es que una vez demolido el barrio o el complejo, en la medida que sólo se acabaron con los

¹³ Este es un aspecto interesante a debatir: ¿el problema del COT y del narcotráfico en general y de las BACRIM-N en particular, son un asunto de seguridad interior, de seguridad exterior, o de ambas?

¹⁴

líderes (en el marco de una estrategia de decapitación) o se neutralizaron los aparatos armados, al no haberse afectado la base logístico-administrativa de la organización, es decir la OPA, con el realojo de los habitantes del barrio (muchos de ellos colaboradores de las organizaciones), también se está realojando a la infraestructura de la organización. Es decir se lleva el problema a otro barrio.

Estas “intervenciones urbanas” como buque insignia de la actual estrategia de seguridad pública, la hemos de analizar en dos niveles: en un nivel conceptual, es decir en el plano de las ideas y concepciones que le dan vida a una estrategia, y en el plano estratégico-operacional, o sea en los grandes aspectos relacionados con la implementación de la estrategia. En el nivel conceptual es posible señalar cuatro aspectos que no se hallan debidamente concebidos en la actual estrategia.

- En primer lugar, aspectos relacionados con la concepción del delito desde un punto de vista social y con los derechos y responsabilidades de las personas. Actualmente se han priorizado enfoques que ven la causa del delito casi exclusivamente en los problemas sociales no resueltos¹⁵. Esto ha llevado a la creación de un paradigma dominante que victimiza al infractor, mientras que se culpabiliza a toda la comunidad por las conductas de aquellos. Este paradigma

“...resulta determinista, perverso e injusto pues niega el libre albedrío de los seres humanos; desalienta la superación individual a través del esfuerzo personal; no genera hábitos de trabajo, de responsabilidad, ni de solidaridad social; exonera a los delincuentes de sus culpas; y limita más o menos severamente la capacidad de una sociedad para defenderse de aquellos que la atacan desde su interior, negando el principio de igualdad de derechos” (Vila, 2016, Pag.255).

Hay una peligrosa tendencia a soslayar el hecho que muchos de los que hoy incurren en conductas delictivas no lo hacen por falta de trabajo, sino que lo hacen porque el delito pasó a ser su profesión y modo de vida habitual.

- En segundo lugar, la negación del tipo, origen, magnitud y posible evolución del problema de seguridad que está enfrentando la ROU por cálculos político-electorales. En lugar de ello se prefiere cambiar el foco del problema, eludir responsabilidades y utilizar medias verdades como justificaciones. Sistemáticamente se busca minimizar el problema que supone el COT, particularmente las BACRIM-N a la estabilidad democrática, así como los niveles de corrupción en la sociedad y en todas las instituciones públicas. Se oculta y distorsiona la información, y no se

¹⁵ Resulta sugestivo que a pesar de los bajos índices de desempleo, es evidente que muchos de los que delinquen no lo hacen por falta de trabajo sino porque el delito pasó a ser su profesión y su modo de vida habitual.

reconoce la gravedad de la situación ni el fracaso de muchas de las políticas que integran la actual estrategia de seguridad pública. Cuando existen ciertas zonas del territorio nacional donde es imposible asegurar la provisión de los servicios básicos a la población que allí habita, las 24 horas del día, los 365 días del año, desde un punto de vista objetivo, el Estado perdió legitimidad.

- En tercer lugar, la ausencia de carácter, principio de autoridad y autocrítica en las autoridades nacionales. La ausencia de carácter se refiere a la incapacidad existente en las esferas oficiales para hacerse responsables de las acciones que llevan adelante los funcionarios de la propia administración. El principio de autoridad está relacionado con lo anterior: el jerarca siempre es responsable de las acciones – correctas e incorrectas – de sus subordinados, y eventualmente cuando los errores se repiten, la incompetencia es la norma y los costos para el Estado son demasiado grandes, éste debería asumir los costos y presentar renuncia al cargo que ocupa, sin esperar que se lo exija su superior jerárquico. Finalmente, e íntimamente relacionado con los dos aspectos anteriores se halla la ausencia de autocrítica; la misma está referida a que en casi todas las circunstancias, según la versión oficial, los problemas que hoy vive la ROU y las responsabilidades a ese respecto, siempre resultan ser de otros jefes y de administraciones anteriores; a su vez, y como corolario de lo expresado, todos los males que aquejan al país siempre tendrían su génesis antes del año 2005. En este contexto tóxico de evitar asumir responsabilidades por temor a los costos políticos, es que no se reconoce públicamente el fracaso de las políticas de seguridad, pero tampoco se adoptan enfoques alternativos. Actualmente, al interior de la fuerza política en el gobierno se priorizan los complejos equilibrios internos, los cuales se asocian al reparto de cargos y ministerios, lo que determina que haya jefes de la actual administración que son intocables a pesar del fracaso de su gestión.
- En cuarto lugar, el peso del llamado “pasado reciente”. Hoy en la ROU se asiste a un escenario muy particular. En primer lugar, el Frente Amplio es incapaz de encantar a las masas con la facilidad con la que lo lograba en el pasado. Ello constituye una necesidad crítica con vistas a las elecciones nacionales de Octubre de 2019, habida cuenta del bajo nivel de popularidad del Gobierno Nacional en aspectos tales como educación, seguridad o economía; la falta de líderes carismáticos; y la división que opera en el interior de esta fuerza política. En segundo lugar, esta tercera administración del Frente Amplio, tiene serios problemas de gestión en varias áreas estratégicas, entre ellas la seguridad, siendo a este respecto prisionero de sus propios eslóganes de campaña y de su prédica de todas las horas. Sin lugar a dudas que el recurso al “pasado

reciente” constituye una buena herramienta para unir y movilizar a las masas cuando se está en la oposición. El problema surge cuando se es gobierno y se ha abusado con anterioridad de dicho recurso; en estos casos, la hipersensibilidad de la propia militancia puede llegar a dificultar la gobernanza de un Estado. Así, para muchos militantes de la actual fuerza política en el gobierno, los conceptos de ley, orden, seguridad, respeto a la propiedad, o responsabilidad, son conceptos propios del período dictatorial, y por extensión, íntimamente asociados con el “pasado reciente”. Esto opera sobre el Gobierno Nacional de dos maneras: por un lado, dividiéndolo, y por el otro inhibiéndolo de aplicar en su acción de gobierno esos conceptos, los cuales son centrales a la convivencia democrática y que constituyen la base para cualquier estrategia efectiva de combate al crimen.

En un nivel estratégico-operacional es posible señalar cinco aspectos críticos en los cuales existen graves disfunciones que inviabilizan a todo el actual MSD, afectando especialmente su capacidad disuasiva y operativa.

- **Sistema jurídico-penal inadecuado.** El sistema penal de la ROU no se adecua a las realidades del siglo XXI y a los cambios operados en la sociedad a partir del último tercio del siglo XX, particularmente en lo referido con los delitos cometidos por menores y la incidencia del CO y el narcotráfico. Ello da por resultado la inadecuación del sistema y su incapacidad para colaborar en la disuasión de las conductas delictivas, agravada por la profunda politización sufrida por la justicia. El Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCP) aprobado en 2018 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, en muchos aspectos es violatorio de la Constitución y anula la independencia del Poder Judicial al subordinar en forma monopólica la instrucción de los crímenes a una agencia política del Gobierno Nacional, la Fiscalía General, al mando de un fiscal supremo de naturaleza política. De esta forma se anuló la independencia técnica de los fiscales que quedaron sometidos a las directivas de un Fiscal General, estableciéndose el proceso penal por pactos al cual no le interesa la verdad material de los hechos, operándose lo que el ex fiscal Enrique Viana denomina como mercantilización de la ley penal. En este proceso constituyen

“...monedas de negociación: hechos, ley penal, confesiones, delaciones, entregas de bienes y dineros, etc. Emplaza el pacto criminal por encima del Código Penal y de la Constitución de la República. [...] Suplanta la igualdad ante la ley por el clasismo o la

selectividad [...] Quién nada tenga para dar, entre otras circunstancias, porque es inocente, o quien lisa y llanamente, no acepte pactar, irá preso entonces” (Viana, 2019,).

Adicionalmente, el NCPP ha sido una de las formas elegidas para mejorar la imagen de la ROU, al permitir su aplicación aliviar la superpoblación carcelaria mediante la reducción de las condenas y sacar a la ROU de los países que vulneran los DDHH de sus presos por el hacinamiento y las durísimas condiciones vida.

- **Sistema penitenciario que no cumple con su función de rehabilitación ni de disuasión.** Hoy existe un sistema penitenciario superpoblado, violatorio de los DDHH de los presos, que de hecho es co-gestionado por los delincuentes, incapaz de rehabilitar a nadie, con muy elevadas tasas de reincidencia, que opera como una “universidad del delito”, que al igual que la justicia ha sido politizado, y que busca ser descongestionado a través de un NCPP muy benevolente. En las actuales condiciones el sistema ni rehabilita ni disuade: no rehabilita porque las cárceles parecen una pesadilla salida de alguna película de *Mad Max*, donde los que mandan del alambrado perimetral para adentro son los presos, siendo incapaz de poder inculcar hábitos de orden, trabajo y responsabilidad a los detenidos, y mucho menos educar. Tampoco disuade porque los presos saben que gracias al NCPP no cumplirán toda la condena, y aquella parte que cumplan lo harán en un medio ambiente “amistoso”, controlado por los propios delincuentes, donde tienen acceso a armas, drogas y celulares, y sobre todo, desde donde pueden continuar dirigiendo sus negocios ilegales con la cobertura legal que proporciona la cárcel.
- **Estrategias, tácticas, técnicas y procedimientos operativos inadecuados.** La ROU a pesar de contar con una relación policía / habitante de las más altas del mundo, un MDI con un adecuado presupuesto, personal policial con muy buenos salarios, y material tecnológicamente avanzado, demuestra una incapacidad manifiesta para lograr adecuados niveles de seguridad interior. A pesar de todo lo anterior, las FFPP se hallan excesivamente politizadas en los escalones superiores y no existe un concepto compartido acerca de la naturaleza del problema, particularmente en lo que refiere a los orígenes de las conductas delictivas y la relación entre el delincuente y la sociedad. Los actuales enfoques *naïf* que criminalizan a la sociedad y victimizan al delincuente incapacitan cualquier respuesta a la actual problemática, dificultando cuando no imposibilitando, la elaboración de estrategias realistas, y como consecuencia, las tácticas, técnicas y procedimientos se ven severamente afectados. A la vez, producto de los enfoques mencionados, las FFPP ven gravemente limitada su actuación en el terreno debido a una

sensibilidad extrema de las autoridades políticas del MDI, las cuales son presionadas a su vez por las organizaciones de DDHH y la propia fuerza política, por posibles episodios de “gatillo fácil”. Ello da por resultado FFPP que no se sienten respaldadas a la hora de tener que intervenir y eventualmente usar fuerza letal, ni por sus autoridades ni por el sistema jurídico-legal dentro del que deben operar, todo lo que afecta su eficacia y moral, a la vez que disminuye su capacidad de disuasión, en tanto que incrementa proporcionalmente el arrojamiento de los delincuentes.

- **Ausencia de estrategias realistas y eficientes que ataquen las causas profundas de la delincuencia.** No se eliminan las causas reales que generan descontento y marginación cultural en los segmentos más pobres de la población. Estos sectores constituyen la base de apoyo de las BACRIM-N y deberían ser ganados a la delincuencia por una serie de programas de desarrollo socio-económico que sin caer en el asistencialismo, busquen el crecimiento y la superación de los individuos a partir de su propio esfuerzo.
- **Ausencia de una Cultura de Seguridad y Defensa en la sociedad.** Actualmente la ROU carece de una CSD que sensibilice a la población acerca de la problemática de la defensa y la seguridad, así como de los mecanismos para integrarla a las diferentes actividades que las materializan. Este desconocimiento, en primer lugar, incapacita la comprensión de la gravedad del problema que hoy enfrentamos como sociedad y su posible evolución. En segundo lugar, la ignorancia y/o desinterés de gran parte de la sociedad permite la manipulación interesada – muchas veces con una finalidad electoral – de la temática de seguridad y defensa por parte de determinadas elites. La CSD es lo que permite democratizar las políticas de seguridad y defensa y su importancia está recogida en la LMDN, la PDN y la PMD. Aquella es la que permite integrar efectivamente y de diferentes formas a la población a las diversas actividades que conforman la Defensa Nacional, en el entendido que una población organizada y cohesionada es la primera barrera contra cualquier tipo de delincuencia.

La eficacia de estos operativos es limitada porque ataca las consecuencias y no las causas de la presente crisis de seguridad, al haberse apostado por parte del Gobierno Nacional por una estrategia de alto impacto mediático pero limitados efectos prácticos en lo que refiere a la neutralización del problema. No alcanza con cerrar una boca de venta de drogas, capturar a un jefe de banda o a alguno de sus lugartenientes, o requisar un arma sin registro; sin lugar a dudas que ello es mejor a no hacer nada. En la práctica lo anterior genera una disfunción menor en la OC, con el agravante que permite transmitir (y de hecho es lo que se busca) a la población que estamos mejor

de lo que en realidad estamos, pudiendo generar una sensación de falsa seguridad. El cuadro siguiente es un resumen de las llamadas intervenciones urbanas, denominadas “Operaciones Mirador” y algunos de los efectos logrados.

CUADRO 3: CUADRO COMPARATIVO DE LAS “INTERVENCIONES URBANAS” (“OPERACIONES MIRADOR”)			
FECHA	LUGAR	OPERACIÓN	EFFECTOS
20Dic2017	Dpto de Montevideo. Barrio Casavalle. Complejo Misiones ("Los Palomares")	Operación Mirador I Intervención	Obj: Banda de Los Chingas / Control de servicios de agua y luz.. 600 efectivos 34 detenidos Se incauta: droga, armas, municiones y dinero Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
15Mar2018	Dpto de Montevideo. Barrio Casavalle	Operación Mirador II	Obj: Banda de los Camala / Control de servicios de agua y luz. 200 efectivos 1 detenido Se incautó un arma. Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
20Mar2018	Dpto de Montevideo. Barrio Casavalle	Operación Mirador III	Obj: Banda de los Chingas / Control de servicios de agua y luz. 400 efectivos 11 detenidos Se incauta: droga y dinero. Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
10Abr2018	Dpto. de Montevideo. Barrio Casabo	Operación Mirador IV Intervención	Objetivo: Banda de Los Manolos/ Control de servicios de agua y luz. 21 detenidos Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
17Abr2018	Dpto. de Montevideo. Barrio Cerro Norte	Operación Mirador V Intervención	Objetivo: Banda de Los Ricarditos / Control de servicios de agua y luz. 5 detenidos Se incautan armas, municiones, droga y dinero Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
04Oct2018	Dpto. de Montevideo. Barrio Jardines del Hipódromo. Complejo Quevedo	Operación Mirador VI Intervención	Objetivo: Clan Figueroa
16Oct2018	Dpto. de Montevideo. Barrio Villa Española	Operación Mirador VII Intervención	Objetivo: Banda del Paolo / Control de servicios de agua y luz. 350 efectivos 16 detenidos Se incautan: drogas, armas, municiones y dinero.

			Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
21Oct2018	Dpto. de Montevideo. Barrio Cordon y Parque Battle.		Objetivo: Banda del Macumba 11 detenidos Se incautan; drogas, armas, municiones y dinero.
07Nov2018	Dpto. de Montevideo. Barrio Cruz de Carrasco	Intervención	Objetivo: Banda de los Comas / Control de servicios de agua y luz. 250 efectivos 8 detenidos Se incautan: drogas, armas, municiones y dinero. Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
15Nov2018	Dpto. de Montevideo. Barrio 40 Semanas	Intervención	Objetivo: Desarticulación de bocas de droga / Control de servicios de agua y luz. 13 detenidos 3 armas Se incautan; drogas, armas, municiones y dinero. Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
20Nov2018	Dpto. de Montevideo. Barrio Placido Ellauri	Operación Juba Intervención	Objetivo: Desarticulación de bocas de droga / Control de servicios de agua y luz. 13 detenidos Se incautan: armas, municiones, dinero, droga Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
02Dic2018	Dpto. de Montevideo. Barrio Tres Ombúes	Operación Mirador IX	Objetivo: Desarticulación de bocas de droga / Control de servicios de agua y luz. 27 allanamientos 17 detenciones Se incautan; drogas, armas, municiones y dinero. Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
17Dic2018	Departamento de Montevideo. Ciudad de San Carlos – Barrio Rodríguez Pintos	Operación Mirador X	Objetivo: Bandas de San Carlos / Control de servicios de agua y luz. 150 efectivos 39 allanamientos, 7 detenidos Se incautan: armas, vehículos, drogas Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
20Dic2018	Dpto de Montevideo – Ciudad Vieja.	Operación Mirador XI	Objetivo: Desarticulación de boca de droga / Control de servicios de agua y luz. 23 allanamientos 19 detenidos Se incautan: armas, municiones, drogas, cigarrillos de contrabando. Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
21Dic2018	Dpto de Salto Ciudad de Salto – Barrio Don Atilio	Operación Mirador XII	Objetivo: Desarticulación de bocas de droga / Control de servicios de agua y luz 150 efectivos

			10 allanamientos Se normalizan las conexiones de energía eléctrica y agua
05Feb2019	Dpto de Canelones. Ciudad Canelones Barrios Centro, Fátima, Olímpico	Operación Mirador XIII	Objetivo: Desarticular bocas de droga en Canelones. 8 allanamientos 5 detenidos Incautan droga, dinero
11Mar2019	Dpto de Montevideo. Barrio Casavalle. Complejo CH 84	Operación Mirador XIV	Objetivo: Desarticular bocas de droga / usurpaciones de viviendas. 17 allanamientos 11 detenidos.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los diarios El Observador y El País y el Ministerio del Interior.

4.3. La respuesta necesaria al problema de las insurgencias criminalizadas

Para enfrentar el fenómeno de las insurgencias criminalizadas y el delito en general, se hace necesario apelar a un enfoque realista e integral, como el señalado por Sarthou (2018). En él es posible visualizar la existencia de tres pilares que deben integrar cualquier estrategia de lucha efectiva contra el delito y que a la vez sostienen un MSD eficiente:

- Pilar 1: Un sistema educativo obligatorio
- Pilar 2: Planes de Desarrollo integrales y responsables.
- Pilar 3: Combate y castigo efectivo a todo tipo de conducta delictiva. El desarrollo de este pilar permite definir como mínimo cuatro áreas que interaccionan entre sí y que deben ser atendidas simultáneamente. Ellas son:
 - Área 1: Combate a la corrupción.
 - Área 2: Combate al crimen organizado / crimen común.
 - Área 3: Sistema Carcelario.
 - Área 4: Sistema de Justicia.

El concepto orientador es que sólo es posible neutralizar a las OC cuando se las logra aislar de la población; tal como en el combate de contrainsurgencia, esta es una lucha por obtener el apoyo de la población. Para ello, debido a la dependencia que tienen las BACRIM-N respecto de la comunidad, se debe romper el vínculo entre ambas, el cual se materializa a través de las redes formales e informales de apoyo – que para el caso de una OI las denominamos OPA – y esto sólo es posible lograrlo ganando la confianza de la población de las zonas en disputa. Para tener éxito existen una serie de tareas indispensables que deben ser cumplidas:

- Asumir públicamente por parte del Gobierno Nacional que la sociedad se halla en presencia de un grave problema de seguridad y defensa, que de no ser debidamente resuelto a través de la neutralización de sus causas y efectos, amenaza la estabilidad democrática.
- Romper el vínculo entre las BACRIM-N y la población local. Ello solo se logra brindando adecuados niveles de seguridad; demostrando la preocupación, competencia y decisión de las autoridades nacionales y locales; y a través de medidas prácticas que indiquen que el Estado no está dispuesto a ceder espacios de soberanía a las organizaciones criminales.
- Acercar el Estado a la población de las zonas más postergadas, mejorando la infraestructura de servicios públicos y a través de una serie de programas socio-económicos que permitan cubrir las NBI.
- Asegurar la presencia del Estado en las zonas en disputa a través del establecimiento de bases y puestos permanentes de las FSD en las zonas en disputa. A partir de dichos puestos / bases se deben conducir OCPR¹⁶ empleando todos los recursos del Estado, hasta tanto hayan desaparecido las condiciones de riesgo e inestabilidad. Las operaciones deben caracterizarse por ser conducidas con estricto respeto a los derechos humanos y a la normativa legal vigente, con superioridad de inteligencia, y respetando los principios de necesidad, progresividad, proporcionalidad y mínimo uso de la fuerza.

De darse estas condiciones operativas mínimas es posible romper gradualmente el “pacto de silencio” que ampara a los delincuentes y que la población local comience a sentirse segura. Cuando esto sucede la comunidad comienza a brindar información a las FSD, lo que a su vez permite que éstas puedan llevar adelante los operativos de forma quirúrgica, minimizando los riesgos de daño colateral.

Ante la amenaza del COT y particularmente de las BACRIM-N, creemos que el Estado debe hacer el mejor uso de los recursos humanos y materiales de que dispone. A la fecha, en la ROU las FFPP por si solas no han logrado avances sustanciales en la lucha contra este tipo de amenazas, por

¹⁶ Las OCPR son todas aquellas operaciones destinadas a controlar los recursos humanos y materiales de una zona, con la finalidad de romper los vínculos entre una OI y la población local; identificar y desarticular la infraestructura criminal enquistada en la comunidad; y crear un ambiente físico y psicológico seguro que permita el normal desenvolvimiento de las actividades societarias. Estas operaciones buscan devolver al control gubernamental zonas que con anterioridad eran dominadas por la insurgencia. En contrainsurgencia, bajo la denominación de OCPR se agrupan una amplia y muy variada serie de operaciones que persiguen las finalidades mencionadas; entre ellas es posible señalar la organización de autodefensas locales; puestos de control de movimiento de bienes, personas y vehículos; la imposición y control de toque de queda; el censo e identificación de población; el control de refugiados y personas desplazadas; la protección de instalaciones; el control de la información pública; el control de armas y desarme de la población; la seguridad de líneas de comunicaciones; el reasentamiento de poblaciones; y el patrullaje de seguridad a pie y motorizado, entre otras. Muchas de estas operaciones son cumplidas por las FFAA en el desarrollo de Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP).

lo que creemos necesario el empleo progresivo de FFMM en apoyo a la Policía Nacional en la conducción de OPCR en aquellas zonas controladas por las organizaciones criminales. Ello habrá de permitir aplicar el principio de economía de fuerzas, debido a que el empleo de FFMM en OPCR en las zonas en disputa, permite liberar medios de las FFPP para otras misiones y tareas. Dentro de las OPCR, aquellas que mejor se adaptan a las capacidades de las FFMM son las relacionadas con la ocupación territorial de las zonas en disputa, el aislamiento de estas zonas, el establecimiento de puestos de control de ruta, la protección de instalaciones, y el patrullaje de saturación. Es del caso señalar que gran parte del personal y las unidades del Ejército Nacional poseen experiencia en este tipo de operaciones debido a que las mismas son desarrolladas rutinariamente en el transcurso de las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP)

El desarrollo de una estrategia de seguridad y defensa de esta naturaleza debe considerarse como mínimo, tanto en un nivel político-estratégico como en un nivel táctico-operacional. Para el nivel político-estratégico se señalan una serie de aspectos mínimos que deberían ser considerados y que incluyen:

- La creación de un Estado Mayor Conjunto (ESMACO) que incluya a todas las FSD.
- La promulgación de un marco legal de excepción para la participación y conducción de este tipo de operaciones por FFMM en apoyo de las FFPP. A este respecto resulta particularmente importante indicar claramente cuando han de iniciarse y cuando han de finalizar dichas operaciones, en función del estado final deseado.
- El establecimiento de una cadena de comando perfectamente delimitada.
- Implementación efectiva del concepto de operaciones conjuntas. Esto se logra mediante el desarrollo de programas de instrucción y entrenamiento, de una metodología de planificación y un proceso de toma de decisiones comunes, así como de tácticas, técnicas y procedimientos conjuntos, que favorezcan y alienten la interoperabilidad entre las FSD.
- Intercambio recíproco de equipos de Oficiales de Enlace entre los Comandos de cada una de las FSD.

Para este artículo las consideraciones táctico-operativas no serán consideradas.

CONCLUSIONES

El primer paso para resolver un problema es aceptar que se tiene un problema y el segundo paso es definirlo con precisión. Las excusas y justificaciones pueden ser un salvavidas institucional o personal circunstancial, pero la única forma de cambiar y tener éxito en cualquier actividad es asumir los errores propios. Cuando a nivel gubernamental se esgrimen una y otra vez las mismas excusas en un tema tan sensible como la seguridad interior, el mensaje que se está pasando a la opinión pública – y a los delincuentes – es que las autoridades se hallan derrotadas, desmoralizadas y sin ideas. Todo lo cual tiende a agravar el problema que se debe resolver.

Es imposible ganar la batalla contra las insurgencias criminalizadas si no se atienden simultáneamente los tres Pilares mencionados: un sistema educativo obligatorio; planes de desarrollo socio-económico integrales y responsables; y combate y castigo efectivo a todo tipo de conducta delictiva. Cuando los gobiernos ceden a la tentación de priorizar el Pilar 3, es decir el recurso a la violencia, en el mejor de los casos se eliminan transitoriamente los efectos visibles del problema, pero las causas profundas quedan inalteradas. En este caso, será sólo una cuestión de tiempo que las BACRIM-N asimilen las lecciones aprendidas, se reorganicen y continúen disputándole espacios e influencia al Estado. El ejemplo del fracaso de las políticas actuales y la confirmación de lo anterior es la Operación Mirador X: desarrollada el día 11 de Marzo de 2019 en el Complejo CH 84 del barrio Casavalle, nuevamente las FFPP vuelven a conducir un operativo contra insurgencias criminalizadas en el mismo lugar donde hace casi 15 meses llevaron adelante la primera de estas operaciones. Esto demuestra la inviabilidad de la actual estrategia, la cual a lo sumo elimina transitoriamente (en este caso por casi 15 meses) las manifestaciones del problema, pero no las causas profundas del mismo.

Las implicancias de esta situación para la seguridad interior son muy graves considerando el poder político y económico de esas OC, y las consecuencias socio-económicas, sanitarias, y culturales sobre el medio ambiente y las personas. En muchas ocasiones la capacidad del Estado para brindar soluciones efectivas puede verse cuestionada por los diferentes actores políticos y sociales tal cual es el caso en la ROU; esto que es sano y no debería ser dramático en regímenes democráticos maduros y responsables, cuando ocurre en democracias “de forma”, sin madurez política para aceptar críticas ni coraje para asumir públicamente la gravedad de la situación, puede llevar al inmovilismo y a la inacción. Todo ello dificulta el acertado diagnóstico del problema, así como el diseño e implementación de estrategias y políticas públicas. Adicionalmente las demandas sociales muchas veces tropiezan

con limitaciones económicas o burocráticas, o son atendidas con políticas asistencialistas, las cuales en lugar de solucionar el problema, terminan por agravarlo. Como resultado, la seguridad ciudadana y los procesos democráticos son cada vez más frágiles, partiendo de la base que una de las principales funciones de Estado moderno es el monopolio en la prestación de seguridad, entendida ésta como una necesidad básica del ser humano. Un sub-producto del COT es el incremento en los niveles de corrupción dentro de la sociedad y en particular dentro de la maquinaria burocrática del Estado. La corrupción genera gobiernos inestables e ineficientes y vulnera aquellos atributos del Estado necesarios para el establecimiento y mantenimiento de un gobierno legítimo. La ROU no es ajena a nada de lo arriba expuesto y a la fecha no ha logrado revertir la sensación de inseguridad ni los indicadores negativos en la lucha contra el delito. La politización de la seguridad interior y la negación de los hechos no es una estrategia efectiva en el largo plazo¹⁷; hoy las FFPP, en la práctica, están utilizando estrategias, tácticas, técnicas y procedimientos propios de la lucha de contrainsurgencia para enfrentar la amenaza que plantea el CO y particularmente las BACRIM-N, las que se han transformado en insurgencias criminalizadas.

Las actuales medidas adoptadas en la ROU resultan insuficientes y las “intervenciones urbanas” / “Operaciones Mirador” no son la solución al problema de la seguridad interior; a lo sumo constituyen una forma de mejorar la imagen pública del Gobierno Nacional y de algunas de sus autoridades. Mientras tanto, al interior de la fuerza política en el gobierno, la ausencia de liderazgos carismáticos, el peso de la ideología y los equilibrios y repartos de cargos, impiden la adopción de medidas eficaces tal cual podría ser el empleo gradual y ante situaciones puntuales de FFMM en apoyo a las FFPP, con misiones claramente definidas – muy parecidas a las que se vienen desarrollando en el marco de las OMP – y con un marco jurídico-legal acorde.

Cada país debería darse el MSD que mejor se adapte a sus capacidades y a las amenazas que debe enfrentar. Si bien en general se acepta por la academia que no es conveniente que las FFAA sustituyan a las FFPP en sus tareas de seguridad interior, la situación de cada país es específica y

¹⁷ El año 2019 es un año especial para la ROU. En el mes de Octubre se habrán de producir elecciones nacionales presidenciales y parlamentarias, y el nivel de aceptación de la fuerza política en el gobierno, luego de tres periodos consecutivos, es muy bajo. Esta situación ha incrementado la cautela oficial y el rechazo a tomar decisiones difíciles y poco simpáticas (particularmente para una parte de sus votantes), como puede ser para una fuerza de izquierda el recurso a políticas de seguridad que algunos podrían catalogar de represivas. Esta posibilidad hace omiso al Gobierno Nacional en sus deberes y formalmente tiende a deslegitimarlo. Dentro de esa coyuntura las “intervenciones urbanas” en las zonas de contexto crítico pueden ser consideradas como intentos de lograr un efecto mediático positivo en una temática tan sensible como lo es la seguridad, pero que desde un punto de vista operativo y práctico, habrán de incidir muy poco en la eliminación definitiva del problema.

como tal debe ser analizada. La complejidad y los retos que suponen las nuevas amenazas, sumado a las particularidades de cada Estado, determinan que cada país deba emplear sus capacidades de la forma más eficiente, adoptando un modelo a su medida, cuidándose de copiar modelos extranjeros.

Para el caso de la ROU, debido a nuestras singularidades y a la variedad de amenazas a neutralizar, es una necesidad imperiosa desarrollar un MSD conjunto, en el cual las FFAA y las FFPP se complementen mutuamente, respetando el liderazgo de cada una en las respectivas esferas de actuación. Ese MSD debe definir un Sistema de Defensa Nacional (SDN) y sub sistemas asociados, con determinadas características y peculiaridades para un mejor empleo de los recursos existentes y para lograr generar la necesaria capacidad de disuasión sobre los diferentes tipos de amenazas. En este sentido, paradójicamente, para las FFAA y dentro de ellas, particularmente para el Ejército Nacional, la mejor forma de mejorar sus capacidades para poder cumplir eficazmente con su misión principal – es decir brindar seguridad exterior – pasa por participar en tareas de seguridad interior, en apoyo a las FFPP.

¿Cuál es el motivo de lo anterior? Que a diferencia de otros Estados, en el caso de la ROU no debiera existir oposición entre seguridad interior o seguridad exterior, o entre misión principal o secundaria de las FFAA. Precisamente, por una cuestión de Poder Nacional: nuestro país no puede hacer el tipo de guerra material-céntrica y de Tercera Generación que hacen otros Estados más poderosos. La ROU debe orientarse hacia un MSD a partir del cual sea posible diseñar un SDN y un Sub Sistema Militar de Defensa (SSMD) sustentables con capacidad para disuadir a adversarios de diferente naturaleza y capacidades, y para ello deberá tener una base población-céntrica y aptitud para desarrollar una guerra híbrida de Cuarta Generación. Por eso consideramos que en la medida que las FFMM participen en tareas de seguridad interior en apoyo de las FFPP, en íntimo contacto con la población, al hacerlo se están preparando para su misión principal.

Montevideo, Marzo de 2019

BIBLIOGRAFIA

- Comando General del Ejército. (2003). *DI 33-01 Concepto Estratégico de Empleo del Ejército Nacional*. Montevideo: Autor.
- Díaz, J. (26 de Octubre de 2015). Ya hay barrios de Montevideo controlados por narcotraficantes. *El País*. P 16
- Draper, G. (10 de Abril de 2014). Enfrentamiento entre narcotraficantes alcanzó el nivel de “conflicto armado” y puede expandirse a más barrios, advierte la Policía. *Búsqueda*, P 48.
- El Observador (2018a). Trece detenidos y tres armas incautadas en un nuevo operativo contra bandas narcos. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/un-nuevo-operativo-contra-bandas-narcos-esta-vez-en-el-barrio-lavalleja-201811157267>
- El Observador (2018b). Los relevos de los líderes narcos: menos experiencia y más violencia. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-relevos-de-los-lideres-narcos-menos-experiencia-y-mas-violencia-2018111218058>
- El Observador (2018c). La trama narco detrás de Robert Algorta, el delincuente capturado tras persecución de la policía. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-trama-narco-detras-de-robert-algorta-el-delincuente-capturado-tras-persecucion-de-la-policia-2018111218620>
- El Observador (2018d). Los Palomares por dentro, una jungla de bloques dominada por narcos. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-palomares-por-dentro-una-jungla-de-bloques-dominada-por-narcos-201862500>
- El Observador (2018e). Las dos caras de Pelé, el narcotraficante asesinado en el Chuy. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/las-dos-caras-de-pele-el-narcotraficante-asesinado-en-el-chuy-2018414500>
- El Observador (2018f). El mapa de los narcos uruguayos. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-mapa-de-los-narcos-uruguayos-201852500>
- El Observador, (2018g). Como está integrada la banda de los Comas y que delitos cometieron sus integrantes. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/como-esta-integrada-la-banda-de-los-comas-y-que-delitos-cometieron-sus-integrantes-201811914485>
- Felici, T. (2011). Amenazas del Siglo XXI: ¿Emergentes o ya en superficie? *Revista El Soldado*, (181), 57-75.
- Gold, N. (2018). Minas en una guerra de tiros y silencios. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/minas-en-una-guerra-de-tiros-y-silencios-2018221500>

- Haberkorn, L. (2018). Latinobarómetro, democracia y las cifras ridículas de pobreza. Recuperado en <https://ecos.la/UY/18/opinion/2018/11/20/28631/latinobarometro-democracia-y-las-cifras-ridiculas-de-pobreza/>
- La Diaria (2018). Gustavo Leal: “Las decisiones individuales de las personas también pesan”. Recuperado en <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2018/12/gustavo-leal-las-decisiones-individuales-de-las-personas-tambien-pesan/>
- Lupsha, Peter. “El crimen organizado transnacional versus la NaciónEstado”, Revista Occidental 1997, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas 14 (81): pp. 15-48.
- Manrique, L. (2006). Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Melgar, P. (2018). La vida entre delincuentes y operativos de tropas de elite. Recuperado en <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/vida-delincuentes-operativos-tropas-elite.html>
- Ministerio del Interior. (2019). Operativo en Viviendas CH84 de Casavalle. Recuperado en <https://www.minterior.gub.uy/index.php/unicom/noticias/6565-operativo-en-viviendas-ch84-de-casavalle>
- Ministerio del Interior. (2018). Mirador XI en la Ciudad Vieja de Montevideo. Recuperado en https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=6348
- Morillas, M. (2018). Los narcos infunden temor en un barrio de San Carlos. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-narcos-infunden-temor-en-un-barrio-de-san-carlos-2018324500>
- O’Neill, B. (1980). *Insurgency: A Framework for Analysis*. En O’Neill, B., Heaton, W. y Alberts, D. (Ed.), *Insurgency in the Modern World*. (Pag 1 – 44). Boulder: Westview Press.
- Pereyra, G. (2018) “Un día los marginados van a ser mayoría ¿Cómo los vamos a contener?” Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/un-dia-los-marginados-van-a-ser-mayoria-como-los-vamos-a-contener--2018512500>
- Pereira, G. (2015). *Uruguay, la guarida: etarras, islamistas, científicos asesinos, carapintadas y narcos*. Recuperado en <http://blogs.elobservador.com.uy/zikitipiu/post/1826/uruguay-la-guarida-etarras-islamistas-cientificos-asesinos-carapintadas-y-narcos/>
- Queirolo, R., Boidi, M, y Seligson, M. (2013). *Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Montevideo, Uruguay: Vanderbilt University.
- Realuyo, C. (2016). *La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la seguridad nacional de los EEUU*. Washington DC: Perry Center.
- Sarthou, H. (2018). El miedo y los votos. Recuperado en <http://semanariovoces.com/el-miedo-y-los-votos-por-hoenir-sarthou/>

- Silva, J. (2018). Sicarios adolescentes son utilizados por narcotraficantes para ejecutar a rivales. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/sicarios-adolescentes-son-utilizados-por-narcotraficantes-para-ejecutar-a-rivales-2018623500>
- The Economist (2018). Shining light on Latin America's homicide epidemic. Recuperado en <https://www.economist.com/briefing/2018/04/05/shining-light-on-latin-americas-homicide-epidemic>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2010a) Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada transnacional. Recuperado en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/Globalization_of_Crime-ExSum-Spanish.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2010b). The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Viena: Autor.
- Urwicz, T. (2018). Jerarca de Interior admite que el "Estado fracasa". Recuperado en <https://www.elpais.com.uy/informacion/jerarca-interior-admite-fracasa.html>
- Viana, E. (2019). Nuevo Código del Proceso Penal: una ley inmoral. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/nuevo-codigo-del-proceso-penal-una-ley-inmoral-20192185055>
- Vila, G. (2018). Uruguay 2018: El posible empleo de fuerzas militares en tareas de seguridad interior en apoyo a las fuerzas policiales. Revista Triarius Vol. 2 (Edición Especial 9) 1-23.
- Vila, G. (2016) La capacidad de disuasión del sub sistema militar de Defensa Nacional de la ROU. Análisis crítico de sus fortalezas y vulnerabilidades frente a los diferentes tipos de amenazas.

ABREVIATURAS

BACRIM-N – Bandas Criminales vinculadas al Narcotráfico.
CO – Crimen Organizado
CSD – Cultura de Seguridad y Defensa.
COT – Crimen Organizado Transnacional
CV – Comando Vermelho.
DGI – Dirección General Impositiva.
DGIIP – Dirección General de Información e Inteligencia Policial.
DGRTID – Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.
DN – Defensa Nacional.
EPP – Ejército del Pueblo Paraguayo.
ESMACO – Estado Mayor Conjunto.
FFAA – Fuerzas Armadas.
FFPP – Fuerzas Policiales.
FSD – Fuerzas de Seguridad y Defensa.
GIT – Grupos de Información Táctica.
GNR – Guardia Nacional Republicana
GRT – Grupo de Respuesta Táctica.
LMDN – Ley Marco de Defensa Nacional.
MDI – Ministerio del Interior.
MGAP – Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.
MSD – Modelo de Seguridad y Desarrollo.
NCPP – Nuevo Código del Proceso Penal.
OCPR – Operaciones de Control de Población y Recursos.
OC – Organización Criminal.
OI – Organización Insurgente.
OPA – Organización Político-Administrativa.
PADO – Programa de Alta Dedicación Operativa.
PCC – Primer Comando de la Capital.
PDN – Política de Defensa Nacional.

PMD – Política Militar de Defensa.

RA – República Argentina.

RFB – República Federativa del Brasil.

ROU – República Oriental del Uruguay.

SDN – Sistema de Defensa Nacional.

SEN – Sistema Educativo Nacional

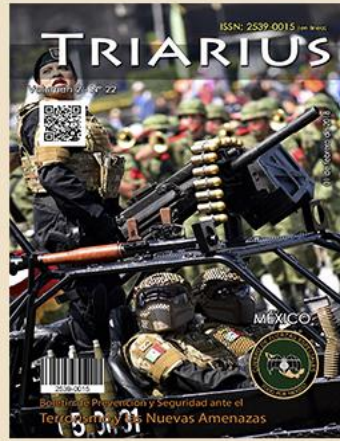
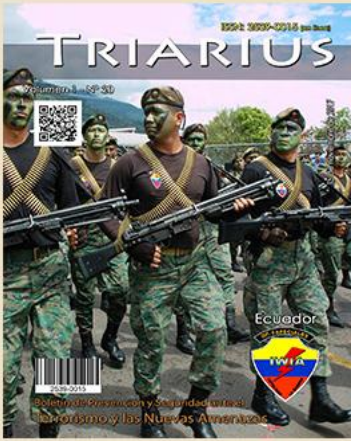
SL – Sendero Luminoso

SNIS – Sistema Nacional Integrado de Salud.

SSMDN – Sub Sistema Militar de Defensa Nacional.

TIC – Tecnologías de la Información y el Conocimiento.

UAPN –Unidad Aérea de la Policía Nacional.



ISSN: 2539-0015 (en línea)

TRIARIUS

*Boletín de Prevención y Seguridad ante el
Terrorismo y las Nuevas Amenazas*

¡Suscríbete!

...y recíbelo en tu e-mail cada 15 días, de manera gratuita.

