



Presidencia  
Uruguay



Ministerio  
del Interior

## Plan Nacional de Seguridad Pública (2025 - 2035)

# MESA INTERSECTORIAL: NARCOTRÁFICO

Relatoría

16 de octubre de 2025

## 1. Introducción

La presente relatoría sistematiza los principales aportes de la segunda mesa intersectorial sobre narcotráfico, en el marco de los Encuentros por Seguridad del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), realizada el 16 de octubre de 2025 en Montevideo.

El documento se elaboró a partir de la transcripción del encuentro, con apoyo de herramientas de inteligencia artificial, y fue revisado por la Secretaría Técnica del PNSP. Antes de su publicación, el documento fue validado por los participantes, quienes dispusieron de 48 horas para formular observaciones.

## 2. Características del evento

**Título:** Mesa intersectorial sobre narcotráfico

**Fecha:** Jueves 16 de octubre de 2025

**Hora:** 9:00 a 13:00

**Lugar:** Sala 2B, Edificio Anexo de Torre Ejecutiva (Liniers 1280, Montevideo)

**Número de asistentes:** 30

**Moderación:** Emiliano Rojido, coordinador del PNSP

**Asistencia técnica:** Alexandra Berta y Sofía Lopes Apesteguy

### Instituciones participantes

- Alianza de Bomberos del Uruguay (ABU)
- Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay (ADAU)
- Centro de Almaceneros, Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU)
- Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito (CAVID) – Ministerio del Interior (MI)
- Cámara de Representantes – Parlamento del Uruguay
- Departamento Laboratorio de Química y Toxicología – Instituto Técnico Forense (ITF) – Poder Judicial (PJ)
- Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID) – Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional (DIPN) – Ministerio del Interior (MI)
- Fiscalía General de la Nación (FGN)
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)
- Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) – Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

- Intendencia de Montevideo (IMM)
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- Poder Legislativo
- Poder Judicial (PJ)
- Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT)

## **Consejo Internacional de Observación y Cooperación<sup>1</sup>**

- Organización de los Estados Americanos (OEA)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

### **3. Desarrollo del Encuentro**

#### **3.1 Bienvenida y dinámica de trabajo (9:00 - 9:15)**

El moderador dio inicio al encuentro con un agradecimiento por la participación en las instancias anteriores y por las propuestas formales presentadas. Realizó una breve recapitulación de los encuentros previos, destacando el valor del intercambio sobre homicidios, que permitió identificar ideas relevantes para el eje correspondiente del PNSP. Explicó que el objetivo de esta reunión era profundizar en dichas propuestas e ideas, y presentó el cronograma de trabajo previsto.

#### **3.2 Ronda de presentación (9:15 - 9:30)**

Cada participante se identificó, indicando institución representada, nombre y cargo.

#### **3.3 Propuestas (9:30 - 11:00)**

##### **Propuesta 1: ASFAVIDE**

##### **Aportes generales:**

- Las instituciones coincidieron en que la propuesta de ASFAVIDE aborda dimensiones estructurales del narcotráfico, al vincular la corrupción institucional, la impunidad y la pérdida de confianza ciudadana con la expansión de las redes criminales.
- Se valoró positivamente su enfoque integral, que combina prevención, educación, control estatal y protección a víctimas, entendiendo que el narcotráfico no puede combatirse exclusivamente con herramientas policiales o represivas.

<sup>1</sup> Las agencias internacionales podrán participar de todos los Encuentros en calidad de observadoras, con un rol no deliberativo, velando por el cumplimiento de las "Reglas del diálogo".

- Hubo amplio acuerdo en que el fortalecimiento institucional debe acompañarse de una recuperación social y territorial sostenida, con presencia efectiva del Estado en barrios vulnerables, articulando educación, salud, vivienda y trabajo como ejes estructurales de prevención.
- Se coincidió en que las campañas educativas y preventivas son fundamentales, aunque se advirtió que no deben centrarse únicamente en zonas pobres, sino dirigirse a toda la ciudadanía, adaptando mensajes a diferentes edades y contextos socioculturales.
- Se señaló que el cierre de bocas y otras medidas represivas deben ser parte de un abordaje integral que incluya alternativas económicas y acompañamiento comunitario, dado que los operativos aislados generan muchas veces reconfiguraciones violentas en el territorio.
- Las instituciones remarcaron que la corrupción y la desconfianza institucional son factores centrales que obstaculizan la denuncia, la cooperación y la eficacia del sistema judicial. Por tanto, el fortalecimiento del sistema de protección de víctimas, testigos y operadores fue considerado una prioridad.
- Se subrayó que la propuesta de ASFAVIDE debe articularse con metas diferenciadas a corto, mediano y largo plazo, evitando expectativas irreales y promoviendo una gobernanza compartida entre organismos del Estado, sociedad civil y comunidad internacional.

## **Aportes específicos**

- **ASFAVIDE:**
  - Presentó un programa centrado en enfrentar la corrupción institucional, la impunidad y la desprotección de las comunidades afectadas por el narcotráfico. Propuso combinar prevención educativa, control fronterizo, capacitación policial y protección de víctimas, fortaleciendo la cooperación entre justicia, seguridad y políticas sociales.
  - Enfatizó que la pérdida de confianza en las instituciones alimenta la impunidad y la violencia, por lo que el Estado debe recuperar presencia y credibilidad en el territorio.
- **FGN:**
  - Respaldó la orientación general y consideró esencial fortalecer la prevención universal, incorporando campañas masivas de sensibilización sobre consumo, riesgos y salud pública.

- Subrayó que los abordajes deben ser interinstitucionales y sostenidos, con una visión compartida entre el MI, el MSP y la Secretaría Nacional de Drogas.
- Advirtió que en muchos barrios los niños son utilizados como parte de la cadena de microtráfico, actuando como mensajeros o vigías, lo que requiere respuestas específicas más allá de la educación preventiva.
- Advirtió que el cierre de bocas, si bien responde a la demanda vecinal, no necesariamente desarticula las estructuras criminales, y que el foco debe ponerse en las redes de tráfico y financiamiento, no solo en el punto de venta.

• **PJ:**

- Coincidió en la necesidad de fortalecer la coordinación entre instituciones judiciales y de seguridad.
- Advirtió sobre el riesgo de infiltración institucional y destacó la importancia de protocolos de transparencia y selección rigurosa de funcionarios.
- Planteó que la propuesta de ASFAVIDE, para ser viable, debe integrar una estructura de seguimiento judicial y penal clara, con metas realistas.
- Defendió la necesidad de políticas diferenciadas por territorio y de reforzar la cooperación internacional en materia de lavado de activos, trazabilidad y decomiso.

• **INAU:**

- Aclaró que desde 2016 existió un protocolo con el MI para la intervención en operativos con presencia de NNA, que debería reactivarse o actualizarse.
- Señaló que los niños y adolescentes están directamente expuestos durante los allanamientos, y que la política pública debe contemplar su protección inmediata y acompañamiento post-operativo.
- Propuso integrar a INAU en la planificación territorial y fortalecer programas de protección y acompañamiento familiar, para evitar que los menores sean reclutados por redes criminales.
- Cuestionó que la propuesta de ASFAVIDE no profundiza en qué hacer con las personas captadas por las redes (adolescentes y mujeres) y propuso incluir acciones de formación, empleo y cuidados con el apoyo del MTSS, INEFOP y MIDES.
- Advirtió que sin alternativas económicas reales, el Estado no podrá competir con los ingresos que ofrece el narcotráfico.

- **INMUJERES:**

- Planteó que las políticas antidrogas deben incorporar un enfoque de género, ya que muchas mujeres son captadas en la cadena del microtráfico por vulnerabilidad económica o coacción. Señaló que el enfoque actual tiende a criminalizar sin atender los factores de desigualdad y dependencia. Propuso incluir políticas de cuidado, prevención y reinserción social con perspectiva de género.
- Advirtió que la presencia de mujeres en instituciones judiciales o de control no garantiza una institucionalidad con enfoque de género, insistiendo en la necesidad de transversalizarlo en todas las políticas de seguridad y justicia.

- **MIDES:**

- Valoró la propuesta como coherente con la línea de trabajo territorial que el MIDES impulsa.
- Advirtió que la respuesta represiva sin acompañamiento social refuerza la fragmentación y el control criminal, y que es necesario construir alternativas sostenidas de empleo, educación y contención familiar.
- Propuso integrar la iniciativa con programas como Más Barrio o los centros de cercanía, fortaleciendo la articulación comunitaria.

- **OPP:**

- Coincidió en que la propuesta requiere planificación realista y evaluación de capacidades institucionales. Sugirió establecer objetivos medibles y graduales, con una primera fase en territorios críticos donde confluyen pobreza, microtráfico y violencia.
- Propuso que el PNSP incorpore una matriz de metas e indicadores interinstitucionales.

- **Poder Legislativo:**

- Valoró la pertinencia de la propuesta de ASFAVIDE, pero cuestionó la efectividad del enfoque exclusivamente represivo.
- Planteó la necesidad de discutir, incluso a nivel discursivo, alternativas de regulación progresiva de ciertos consumos, ya que el combate frontal ha mostrado limitaciones.
- Defendió un abordaje que combine salud pública, educación en riesgos y reducción de daños.
- Señaló que el narcotráfico prospera sobre el mismo terreno que la exclusión, por lo que el fortalecimiento del tejido social debe ser parte del núcleo del PNSP.

- **IMM:**

- Recordó que ya se habían planteado mecanismos para evitar la corrupción policial, como trasladar Asuntos Internos fuera del MI.
- Destacó la importancia de mejorar los controles fronterizos y la trazabilidad de drogas.
- Coincidió en que el plan debe incluir acciones de prevención educativa sostenida y campañas que refuercen la confianza institucional.

### **3.4 Pausa para café (11:00 - 11:15)**

Espacio breve de descanso que permitió a los participantes recuperar energía y mantener intercambios informales.

### **3.5 Ideas emergentes para desarrollar (11:15 - 12:45)**

#### **Ideas emergentes sobre justicia, institucionalidad y protección**

- 1. Fortalecer las capacidades del sistema judicial con recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios adecuados para la investigación del crimen organizado.**
- 2. Ser rigurosos en la incorporación de funcionarios a la Fiscalía para evitar infiltraciones y fortalecer la seguridad interna acorde a las funciones que desempeñan.**
- 3. Proteger a testigos y víctimas como parte esencial del proceso penal y garantizar residencias seguras o realojo transitorio para fiscales especializados en crimen organizado.**
- 4. Crear un órgano externo al Ministerio del Interior con capacidad investigativa profesional como mecanismo de control de la Policía Nacional.**

#### **Aportes generales:**

- Las instituciones coincidieron en que el sistema de justicia enfrenta debilidades estructurales para investigar delitos complejos y crimen organizado, debido a limitaciones de recursos humanos, técnicos y presupuestales, y a la fragmentación institucional.
- Se destacó la necesidad de reforzar las capacidades judiciales y fiscales mediante recursos adecuados, especialización técnica y mecanismos de coordinación interinstitucional, con protocolos claros de protección para operadores, testigos y víctimas.

- Se subrayó la importancia de preservar la independencia institucional y fortalecer la seguridad interna de la FGN y el PJ frente a riesgos de infiltración o corrupción.
- Se sostuvo que la protección de personas en riesgo no debe limitarse al ámbito procesal, sino abordarse como una responsabilidad integral del Estado, articulando con MIDES, INAU, MSP y otros organismos competentes.
- Se valoró la creación de un órgano externo de control policial, autónomo y con capacidad investigativa profesional, inspirado en experiencias internacionales de fiscalización y cooperación interagencial.
- Se planteó la conveniencia de abrir una reflexión de política pública más amplia sobre la regulación progresiva de ciertas drogas, considerando que el enfoque exclusivamente punitivo ha demostrado limitaciones estructurales en la reducción del narcotráfico.

### **Aportes específicos**

- FGN y PJ coincidieron en la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales con más recursos humanos, tecnológicos y financieros para investigar delitos de alta complejidad. Señalaron que la sofisticación de las redes criminales, que combinan actores ilegales con estructuras empresariales o legales, exige nuevas herramientas analíticas y cooperación sostenida entre agencias. Ambas instituciones celebraron los avances recientes, como el desarrollo de la creación de la Escuela de Fiscales, que aportará mayor profesionalización y control en los procesos de ingreso.
- FGN alertó sobre el riesgo de infiltración institucional y propuso procesos de selección más rigurosos, evitando ingresos de personas con posibles conflictos de interés o vínculos previos con la defensa penal. PJ compartió la preocupación, destacando que la seguridad interna y la transparencia son condiciones esenciales para la legitimidad del sistema. FGN añadió que el control no debería limitarse al ingreso, sino abarcar también el seguimiento continuo de los funcionarios, ya que “muchos se corrompen en el transcurso”.
- En relación con la protección de testigos y víctimas, PJ advirtió que la escala social del país y su densidad relacional dificultan mantener el anonimato y la seguridad. FGN detalló la experiencia de la Unidad de Víctimas, que ha logrado realojos en coordinación con el MVOT, aunque reconoció que las medidas siguen siendo reactivas. Subrayó que el acompañamiento que brinda la Unidad se restringe al proceso penal, por lo que otras instituciones deben asumir el seguimiento posterior.



- INISA amplió este enfoque, planteando que el concepto de protección es demasiado restringido y funcional al proceso penal, y que el Estado debería consolidarse como Estado protector, garantizando acompañamiento social, habitacional y sanitario después del proceso judicial, en articulación con MIDES, MSP e INAU.
- INAU complementó la propuesta, sugiriendo revitalizar el Observatorio Interinstitucional para generar información compartida que oriente políticas públicas de protección.
- INMUJERES coincidió en la necesidad de articular la protección judicial con políticas de reparación y prevención sostenida, señalando que numerosos equipos técnicos de salud y servicios sociales trabajan con víctimas sin reconocimiento formal en los circuitos judiciales. Reivindicó su incorporación plena al sistema protector.
- En cuanto a la incorporación de la perspectiva de género, INMUJERES señaló, con base en un trabajo conjunto con la Secretaría Nacional de Drogas y la OEA, que el informe país reflejó una alta participación de mujeres en la FGN y el PJ, pero esto no garantiza una institucionalidad con enfoque de género transversal. Destacó la brecha entre representación y transformación institucional efectiva.
- Sobre el control externo policial, la FGN mencionó el Sistema Integral de Lucha contra el Crimen Organizado y el Narcotráfico (SILICON) como referencia inspiradora para diseñar un órgano autónomo de fiscalización policial, evitando dependencias operativas con el Ministerio del Interior.
- IMM recordó una propuesta elaborada años atrás para prevenir la corrupción policial, que implicaba trasladar la división de Asuntos Internos fuera del Ministerio del Interior y crear una fiscalía especializada.
- En relación con el marco de política de drogas, el Poder Legislativo planteó la conveniencia de que el Plan Nacional de Seguridad Pública reconozca el debate sobre la regulación progresiva de determinadas sustancias, argumentando que el combate frontal ha fracasado y que debe priorizarse la salud pública y la educación en riesgos. PJ coincidió en la necesidad de avanzar hacia una política más amplia y regulada, tomando como referencia la experiencia uruguaya del cannabis y modelos internacionales de consumo controlado, que combinan regulación, educación y reducción de daños.

## **Ideas emergentes sobre lavado de activos, trazabilidad y decomiso**

### **5. Implementar una ley robusta de financiamiento de partidos políticos.**

### **6. Reforzar los equipos técnicos especializados en lavado de activos y seguir la ruta del dinero con trazabilidad efectiva.**

## **7. Agilizar los procedimientos judiciales relativos a la incautación de bienes de terceros (art. 52 bis) en casos de narcotráfico.**

### **Aportes generales:**

- Las instituciones coincidieron en que el lavado de activos constituye el soporte financiero del narcotráfico, y que su combate requiere una respuesta interinstitucional robusta, con énfasis en la prevención, la trazabilidad financiera y la transparencia pública.
- Se destacó la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y tecnológicas de los equipos especializados en análisis financiero, investigación patrimonial y cooperación internacional, asegurando interoperabilidad entre DGI, Banco Central, SENACLAFT, FGN y PJ.
- Hubo consenso en que los procedimientos judiciales de incautación y decomiso son lentos, burocráticos y fragmentados, lo que disminuye su efecto disuasivo y provoca pérdida de valor y deterioro de los bienes.
- Se subrayó que el decomiso no debe tener un carácter meramente simbólico o punitivo, sino revertir en beneficios concretos para la sociedad, priorizando la reconstrucción del tejido social en los territorios más afectados.
- Se valoró la importancia de comunicar públicamente los destinos de los bienes recuperados, fortaleciendo la confianza ciudadana y mostrando el retorno social del esfuerzo estatal contra el crimen organizado.

### **Aportes específicos**

- SENACLAFT advirtió que las estructuras del narcotráfico se sostienen sobre redes financieras con fachada legal, por lo que propuso reforzar los equipos técnicos especializados en análisis patrimonial y trazabilidad bancaria. Señaló la necesidad de contar con peritos financieros y fortalecer la coordinación con los organismos que integran el sistema, a vía de ejemplo, la DGI y el Banco Central, pues una débil coordinación provoca pérdida de fuerza probatoria en los casos judiciales.
- FGN coincidió en que la investigación debe “seguir la ruta del dinero” más que el hallazgo material de drogas o bienes aislados. Reclamó interoperabilidad real entre bases financieras, fiscales y judiciales, con marcos legales que equilibren el secreto bancario y la celeridad investigativa. Advirtió que los fiscales requieren herramientas tecnológicas avanzadas para detectar testaferros y movimientos irregulares.

- FGN señaló la urgencia de una ley robusta de financiamiento de partidos políticos, con mecanismos de auditoría externa y sanciones efectivas, para prevenir la infiltración de dinero ilícito en campañas electorales. PJ apoyó esta línea argumentando que, así como se deben fortalecer las salvaguardas en el sistema de justicia, el sistema político también debe “vacunarse” contra la corrupción. Poder Legislativo e IMM ampliaron la propuesta, reclamando mayor control de la Corte Electoral y fortalecimiento de la JUTEP como órganos de fiscalización.
- En cuanto al decomiso y la recuperación patrimonial, el PJ planteó que los procedimientos del artículo 52 bis de la Ley 19.574 presentan demoras y falta de criterios comunes, generando litigios y deterioro de los bienes. Propuso protocolos unificados y personal técnico especializado para la conservación y destino de los activos, así como una reglamentación clara sobre su administración temporal.
- PJ trajo la experiencia internacional de Colombia sobre extinción de dominio como referencia comparada. Destacó que el modelo permitió recuperar grandes patrimonios del narcotráfico, aunque enfrentó problemas de complejidad procesal y politización. Sugirió que Uruguay podría inspirarse en esa experiencia, adaptándola a sus garantías constitucionales y asegurando una administración transparente y profesionalizada de los bienes. Se complementó este diagnóstico señalando problemas prácticos del Fondo de Bienes Decomisados, mencionando ejemplos como aviones, automóviles, caballos de carrera, hoteles y apartamentos, cuyo mantenimiento genera costos elevados y pérdida de valor. También se agregó que algunos bienes podrían destinarse a usos sociales directos, como el caso Valcedo, donde un inmueble decomisado se transformaría en un centro de atención para mujeres con adicciones y sus hijos, mostrando el potencial de conversión del patrimonio criminal en servicios públicos.
- INISA informó que está finalizando un convenio para reutilizar bienes decomisados, como computadoras, en sus programas de formación y medidas socioeducativas, fortaleciendo la reinserción y el aprovechamiento institucional de esos activos.
- INMUJERES recordó que parte de los fondos provenientes de decomisos se ha destinado en el pasado a ambulancias para ASSE y vehículos para las Fuerzas Armadas y la Aduana, pero advirtió que no existe información pública sistematizada sobre esos destinos, por lo que es necesaria mayor transparencia.

- INAU realizó una crítica al enfoque simbólico del decomiso, señalando que priorizar la visibilidad mediática genera una imagen superficial de eficacia, mientras que la prioridad debería ser reconstruir tejido social y generar oportunidades educativas y laborales en los territorios afectados. Propuso reorientar los recursos decomisados hacia políticas de inclusión y desarrollo local, más que reforzar la narrativa punitiva.
- FGN coincidió en que los mecanismos actuales de incautación son reactivos y desarticulados, y que las estrategias de recuperación patrimonial deben integrarse a los planes de prevención y desarrollo territorial, evitando que el decomiso sea un fin en sí mismo.
- PJ insistió en visibilizar los beneficios sociales del decomiso, proponiendo comunicar públicamente el destino de los bienes. Mencionó ejemplos de Italia y Argentina, donde propiedades mafiosas fueron reconvertidas en escuelas y centros comunitarios, y recordó que el edificio actual de la FGN fue adquirido con fondos provenientes de bienes decomisados.
- FGN e INMUJERES complementaron esta propuesta subrayando que campañas públicas de comunicación estratégica pueden fortalecer la legitimidad del Estado y la confianza ciudadana en su accionar.
- IMM valoró el SILICON como modelo de coordinación interinstitucional aplicable también al ámbito financiero. Se reconoció su potencial para mejorar la trazabilidad de operaciones y la cooperación en tiempo real entre inteligencia, aduanas, DGI y justicia, aunque se señaló que su alcance aún es limitado y requiere fortalecimiento institucional.

### **Ideas emergentes sobre sistema penitenciario y enfoque penal**

**8. Mejorar la inteligencia penitenciaria para controlar operaciones del narcotráfico desde las prisiones.**

**9. Promover un enfoque menos punitivo; estudiar la flexibilización de medidas como libertad a prueba y suspensión condicional en casos de microtráfico que involucren a mujeres con menores a cargo**

### **Aportes generales:**

- Las instituciones coincidieron en que el sistema penitenciario atraviesa una crisis estructural, marcada por hacinamiento, reincidencia elevada y debilidad de la inteligencia penitenciaria. Se señaló que las cárceles han pasado de ser espacios de contención a núcleos de reorganización criminal, donde persisten redes de narcotráfico y prácticas de corrupción institucional.

- Hubo acuerdo en la necesidad de fortalecer la inteligencia penitenciaria y la cooperación interinstitucional, pero también de revisar el enfoque penal vigente, dado que la política criminal no puede basarse exclusivamente en el encierro.
- Diversas instituciones coincidieron en que las reformas introducidas por la Ley de Urgente Consideración (LUC) incrementaron las penas y restringieron las libertades condicionales sin impacto comprobable en la seguridad pública, lo que refuerza un modelo punitivo ineficaz.
- Se subrayó que la política penal debe alinearse con los compromisos internacionales de derechos humanos ratificados por Uruguay —en particular las Reglas de Bangkok y la Convención sobre los Derechos del Niño—, incorporando una perspectiva de género, equidad y reinserción social.
- Se destacó que las medidas alternativas deben contar con soporte institucional real (ej. programas de salud, formación, empleo y vivienda) para evitar que se transformen en simples instrumentos simbólicos sin capacidad de inclusión.

### **Aportes específicos**

- INISA y FGN coincidieron en que las cárceles continúan siendo espacios activos de operación del narcotráfico, aprovechando vacíos en los controles de comunicación y la falta de coordinación entre instituciones. Propusieron fortalecer la inteligencia penitenciaria mediante equipos mixtos de investigación y monitoreo digital, bajo control judicial y con auditorías periódicas para prevenir abusos.
- FGN sugirió cooperar con la inteligencia penitenciaria brasileña, que utiliza métodos de bajo costo y alta efectividad, y MSP propuso revisar la currícula del CEFOPEN para incorporar o ampliar contenidos vinculados a la inteligencia penitenciaria.
- PJ advirtió que la fragmentación institucional y las reformas de la LUC endurecieron el sistema penal, reduciendo la aplicación de medidas alternativas y aumentando el encarcelamiento por delitos menores. Señaló que el marco actual es excesivamente punitivista y contradice el principio de excepcionalidad del encierro establecido en los instrumentos internacionales. Propuso eliminar las exclusiones normativas e incorporar margen de discrecionalidad judicial, permitiendo evaluar caso a caso las condiciones de vulnerabilidad.

- MIDES enfatizó que la discusión no debe centrarse solo en la capacidad carcelaria sino en la función social de la política penal. Criticó que las medidas punitivas “satisfacen una demanda simbólica de castigo” sin reconstruir tejido social ni reducir la violencia. Propuso redirigir recursos hacia programas de acompañamiento postpenitenciario, formación y empleo protegido.
- INMUJERES, INAU, FGN y PJ coincidieron en que la LUC eliminó la suspensión condicional del proceso en delitos de microtráfico, afectando de forma desproporcionada a mujeres en situación de vulnerabilidad. Reivindicaron la reinstalación de herramientas judiciales de flexibilidad procesal y la aplicación de criterios de proporcionalidad y enfoque de género. Propusieron ampliar las medidas alternativas al encarcelamiento, especialmente para mujeres imputadas por microtráfico, priorizando programas de libertad a prueba, trabajo comunitario o tratamiento de adicciones. PJ informó que existen trabajos interinstitucionales en curso para modificar el Código del Proceso Penal y restablecer la suspensión condicional del proceso.
- INMUJERES puntualizó que las medidas no deben limitarse a mujeres con hijos, ya que ello reproduce un enfoque maternalista y excluye a otras mujeres en igual vulnerabilidad. Planteó adoptar un enfoque integral de género, centrado en las desigualdades estructurales que empujan a muchas mujeres a economías ilegales de subsistencia.
- Poder Legislativo defendió la necesidad de una mirada integral del sistema penitenciario, con participación de organizaciones sociales y de la sociedad civil.
- MIDES agregó que los organismos sociales —como el propio ministerio— deben tener mayor peso institucional y recursos, dado que actualmente se les asignan responsabilidades de atención sin dotación presupuestal ni reconocimiento formal.
- IMM subrayó la urgencia de incorporar perspectiva de género en el abordaje del microtráfico y el menudeo, destacando la captación de mujeres y adolescentes para tareas de distribución y consumo. Señaló que muchas mujeres son formalizadas con penas de cuatro o cinco años por infracciones menores, y que este fenómeno debe abordarse de forma coordinada entre instituciones.

- PJ y Poder Legislativo sostuvieron un intercambio en torno a la aplicación de convenciones internacionales en contextos donde la legislación nacional resulta más restrictiva. El PJ afirmó que no debería depender de la valentía individual de los jueces aplicar normas de derechos humanos, sino de una política institucional clara que oriente la interpretación conforme al derecho internacional. En respuesta, el Poder Legislativo recordó que las convenciones ratificadas tienen jerarquía legal en Uruguay y que su aplicación depende, en última instancia, de la voluntad judicial.
- INISA y MIDES insistieron en que la reinserción social debe planificarse desde el inicio del cumplimiento de la pena, no solo al final. Propusieron establecer protocolos interinstitucionales entre INR, MIDES, INEFOP y gobiernos departamentales, garantizando continuidad en la formación laboral, el tratamiento de adicciones y el acceso a vivienda.
- INISA remarcó que fortalecer la reinserción es esencial para preservar la viabilidad de las medidas alternativas, ya que reinstalarlas sin sustento institucional reproduciría los errores del pasado.
- PJ aportó referencias comparadas de Colombia y Costa Rica, donde los dispositivos electrónicos y programas de justicia restaurativa redujeron la reincidencia y los costos penitenciarios. Propuso estudiar su aplicación piloto en Uruguay bajo supervisión judicial y acompañamiento psicosocial.
- Varias instituciones coincidieron en que la política criminal debe diferenciar entre actores de alto y bajo nivel dentro de las redes de narcotráfico, aplicando proporcionalidad de penas y priorizando la persecución financiera y patrimonial de las organizaciones, antes que el castigo de eslabones débiles del circuito..

### **Ideas emergentes sobre seguridad territorial y recuperación social**

**10. Fortalecer la cooperación regional y los controles en las fronteras a través de coordinación entre aduanas, policía caminera, prefectura, guardia republicana, ejército, migraciones e inteligencia**

**11. Recuperación urbana y territorial en zonas donde operan actividades ilícitas, incluyendo el uso social de bienes incautados como señal concreta del avance estatal contra el crimen y beneficio directo para la comunidad**

## **Aportes generales:**

- Las instituciones coincidieron en que la seguridad territorial debe concebirse como una política integral, combinando control fronterizo, presencia estatal sostenida y reconstrucción del tejido social en los territorios más afectados por el narcotráfico.
- Se advirtió la existencia de vacíos de legalidad y confianza institucional en distintas zonas del país, donde las redes criminales ejercen formas de control social y económico. Por ello, se subrayó que la recuperación territorial no puede limitarse a la acción policial, sino que debe incluir educación, empleo, vivienda, salud y cultura, articuladas de forma interinstitucional.
- También hubo consenso en la necesidad de fortalecer la cooperación regional y los controles fronterizos, integrando las capacidades de Aduanas, Prefectura, Guardia Republicana, Ejército, Migraciones, Policía Caminera e inteligencia, mediante mecanismos de coordinación más ágiles y con información compartida.
- Se destacó que la recuperación urbana y social debe visibilizar los resultados de la acción estatal —por ejemplo, a través del uso social de bienes incautados— como forma de restituir la confianza ciudadana y reafirmar la presencia legítima del Estado.

## **Aportes específicos**

- Se propuso solicitar a la Dirección de Asuntos Limítrofes del Ministerio de Relaciones Exteriores los informes y actas anuales sobre gestión fronteriza, que contienen información normativa y acuerdos locales vigentes. Sistematizar esos documentos permitiría actualizar las políticas de frontera con base en marcos regionales y nacionales existentes, evitando duplicación de esfuerzos.
- FGN y PJ propusieron elaborar un mapa nacional de riesgos territoriales que identifique patrones de violencia, concentración delictiva y vulnerabilidad social, integrando información del MI, Fiscalía, Prefectura y OPP. Este instrumento permitiría orientar las políticas de prevención y recuperación territorial sobre una base empírica común.



- PJ planteó que los controles de carga y bultos deberían revisarse en un 100 %, ya que los procedimientos por muestreo o perfiles de riesgo “no alcanzan frente a las nuevas modalidades de contrabando y tráfico”. Insistió además en capacitar al personal que opera los escáneres para mejorar la interpretación de imágenes y detectar contaminaciones. ADAU respondió que el volumen diario de carga hace inviable revisar todo lo que ingresa. Propuso concentrar esfuerzos en mercaderías provenientes de países de alto riesgo, criterio que la FGN apoyó, mencionando específicamente Paraguay como ejemplo.
- PJ propuso que los escáneres de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos pasen a un sistema interinstitucional compartido, con auditorías cruzadas y trazabilidad digital unificada, evitando que una sola agencia concentre la gestión. FGN respaldó esta visión, señalando que el control integral solo es viable mediante interoperabilidad técnica y jurídica entre agencias, y que la actual fragmentación de datos y competencias debilita la eficacia del control.
- FGN también observó irregularidades en la asignación de canales aduaneros, señalando que algunas empresas obtienen el canal verde a pesar de poca experiencia, lo que requiere revisión de criterios. ADAU defendió la labor aduanera, pero reconoció que el software de gestión puede tener errores.
- ADAU afirmó que Uruguay cuenta con uno de los sistemas de control más avanzados de la región, especialmente en el Aeropuerto de Carrasco, donde “todos los bultos pasan por escáner, incluso los del free shop”. Reconoció, sin embargo, que “todo sistema es perfectible”.
- Poder Legislativo coincidió en que los controles fronterizos no son homogéneos en el territorio nacional. Indicó que Carrasco es un modelo de eficiencia, pero en el interior del país persisten deficiencias graves. Denunció que en varios pasos fronterizos “los escáneres están rotos o los rompen” por celos institucionales, y que Aduanas mantiene el control exclusivo de los equipos, lo que impide su uso por otras agencias, como Defensa o el MGAP.
- INMUJERES, PJ y FGN destacaron la necesidad de visibilizar los destinos sociales de los bienes decomisados, señalando que parte de esos fondos se ha destinado a ambulancias para ASSE y vehículos para las Fuerzas Armadas y la Aduana, pero sin comunicación pública suficiente. Propusieron que los bienes recuperados se utilicen prioritariamente para fines sociales y comunitarios, acompañados de campañas públicas.

- PJ planteó que los controles de carga y bultos deberían revisarse en un 100%, ya que los procedimientos por muestreo o perfiles de riesgo “no alcanzan frente a las nuevas modalidades de contrabando y tráfico”. Insistió además en capacitar al personal que opera los escáneres para
- INISA y MIDES coincidieron en que la recuperación territorial y social debe articularse con programas de reinserción de personas egresadas del sistema penal, especialmente en zonas donde el estigma y la falta de oportunidades aumentan la vulnerabilidad. Propusieron convenios interinstitucionales con gobiernos departamentales para promover empleo, educación y acompañamiento habitacional en estos territorios.
- FGN y el Poder Legislativo retomaron la idea de que los bienes incautados se transformen en símbolos visibles de la recuperación estatal, destinándolos a centros educativos, culturales o de salud en barrios afectados por la criminalidad. Se citaron experiencias internacionales en Italia y Argentina, donde propiedades mafiosas fueron reconvertidas en escuelas, centros comunitarios o cooperativas sociales, fortaleciendo la percepción de justicia y beneficio colectivo.
- DGRTID-DIPN enfatizó la necesidad de mantener presencia policial continua tras las operaciones represivas, evitando el patrón de “allanamiento y retirada” que deja vacíos de poder y resta legitimidad estatal. Propuso fortalecer la coordinación entre Policía Comunitaria e inteligencia para asegurar seguimiento sostenido. También subrayó la urgencia de dar un uso social inmediato y visible a los bienes decomisados, mencionando como ejemplo la casa de González Valencia en Punta del Este, que permanece sin destino claro desde hace casi una década, perdiendo valor económico y simbólico. Reclamó mayor acceso a información patrimonial para identificar titularidades y facilitar su reutilización con fines comunitarios, en articulación con la Junta Nacional de Drogas y los gobiernos locales.
- Varias instituciones subrayaron la importancia de comunicar estratégicamente los resultados de la acción estatal (ej. obras, servicios y espacios recuperados) para reconstruir la confianza ciudadana en la legalidad, la eficacia y la capacidad inclusiva del Estado.

### **3.6 Cierre y próximos pasos (12:45 - 13:00)**

El moderador agradeció la participación y el compromiso de los sectores presentes, destacando que los aportes recabados serán sistematizados. A su vez indicó que del 03 al 14 de noviembre se realizarán mesas temáticas en el marco del Quinto Encuentro por Seguridad.

## 4. Anexos

### 4.1 Lista de participantes

#### Participantes

Institución	Nombre del Representante
Alianza de Bomberos del Uruguay (ABU)	Silvia Bruno
Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay (ADAU)	Jorge Skunca
Centro de Almaceneros, Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU)	Daniel Fernández
Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito (CAVID) – Ministerio del Interior (MI)	María Noel Curbelo
Departamento Laboratorio de Química y Toxicología – Instituto Técnico Forense (ITF) – Poder Judicial (PJ)	Javier Bonda
Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID) – Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional (DIPN) – Ministerio del Interior (MI)	Juan Domínguez
Fiscalía General de la Nación (FGN)	Mariana Borges Patricia Marquisá
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	Andrea Venosa Lucia Avellanal Viviana Diz Ximena Giani
Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)	Daniel Rodrigo Zubillaga Puchot
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) – Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Marta Piñeiro
Intendencia de Montevideo (IMM)	Alan Gonzalez
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	María José Aschieri

Ministerio de Salud Pública (MSP)	José Luis Priore
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Federico Ott Juan Manuel Regules
Poder Legislativo	Alicia Porrini Dario Madeiro
Poder Judicial	Juan Pablo Novella Mercedes Reyes Victoria Muraña
Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT)	Madelón Couso

### Consejo Internacional de Observación y Cooperación

Institución	Nombre del Representante
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Nathalie Castello

### Organización

Institución	Nombre del Representante
Ministerio del Interior	Emiliano Rojido
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Esteban Zunín
Ministerio del Interior	Alexandra Berta
Ministerio del Interior	Sofía Lopes Apesteguy

## 4.2 Registro fotográfico







**Presidencia  
Uruguay**



**Ministerio  
del Interior**