

Ficha Programática

PNSP (2025–2035)

Esta ficha sirve para describir una propuesta de programa. No es necesario tener formación técnica para completarla. En algunos ítems encontrará ejemplos o sugerencias para orientarse. En caso de dudas, consulte a los miembros de la Secretaría Técnica.

Información básica

Fecha de llenado: 10 / 11 /2025

Nombre de la persona proponente: Ken Eddi Chang Breindembach

Institución / organización (si aplica): Colectivo Ni Todo Esta Perdido (NITEP)

Correo electrónico o contacto de referencia: katherineuruguaymontevideo@gmail.com

1. Título del programa

Campaña: Protegiendo al Uruguay: Sin Armas en el Conflicto

Programa Nacional de Control Integral de Armas de Fuego y Municiones (PRO-CIAM)

2. Problema específico al que responde

El acelerado desvío y tráfico ilícito de armas de fuego y municiones en Uruguay, evidenciado por un aumento de más del 300% en delitos asociados entre 2013 y 2024, y su expansión hacia el interior del país ("ruralización"). Este flujo ilícito —facilitado por la fragmentación registral (ausencia de RUNAF), la permeabilidad fronteriza (ingreso de partes y "armas fantasmas") y el desvío desde el mercado legal—, incrementa la letalidad del crimen organizado y el narcotráfico, elevando la tasa de homicidios del país al doble del promedio mundial. Adicionalmente, la insuficiencia de mecanismos de incautación preventiva inmediata frente al volumen crítico de violencia de género (más de 35.000 denuncias de violencia doméstica en 2024) convierte el arma legal en un factor de alta letalidad en el ámbito doméstico, comprometiendo gravemente la Justicia Preventiva y Territorial del PNSP.

3. Principales factores o causas del problema

Los factores o causas subyacentes que alimentan el desvío de armas al mercado ilícito, incrementando la violencia letal del narcotráfico y el crimen organizado, son:

A. Fractura Registral y Proliferación Legal como Fuente de Desvío

1. Ausencia del RUNAF e Interoperabilidad Nula:

- La dispersión de registros (DIGEFE y RNA del Ejército) impide un tracto sucesivo histórico unificado y en tiempo real de cada arma, contraviniendo el espíritu del Decreto 345/020.
- Existe una insuficiente interoperabilidad tecnológica entre la Dirección Nacional de Policía Científica (Registro Balístico Forense) y las autoridades de control (DIGEFE), dificultando la trazabilidad de proyectiles y vainas, una condición indispensable para reducir el desvío.

2. Desvío por "Testaferros" (Compradores Ficticios):

- El alto volumen de armas permitidas a civiles (el cupo se amplió a ocho armas por persona), sumado al aumento sensible de las importaciones, crea un paradigma de proliferación en el mercado legal.

- Esto facilita la maniobra de "compradores ficticios" o "testaferros" (individuos con permisos legales) que adquieren armas en el mercado formal para luego desviarlas intencionalmente a organizaciones criminales y redes de narcotráfico, siendo una de las principales fuentes de alimentación del circuito ilegal.

B. Debilidades de Trazabilidad y Control Operativo

3. Falla en la Trazabilidad de Municiones:

- La falta de un registro y trazabilidad efectivos de las municiones permite que estas sean compradas legalmente en Uruguay y revendidas ilegalmente a mercados ilícitos nacionales y transfronterizos (ej. Brasil), lo que sostiene operativamente la criminalidad armada.
- El marcaje obligatorio limitado al culote resulta insuficiente para la trazabilidad forense, debilitando los esfuerzos para desarticular las redes de tráfico.

4. Barrera Operativa en Justicia Preventiva (Violencia de Género):

- A pesar de que la Ley N° 19.247 (Art. 2) ya dispone la incautación inmediata en casos vinculados a violencia doméstica o contra las personas, la barrera operativa, burocrática y de coordinación interinstitucional impide la ejecución policial expedita de esta medida.
- Esto compromete la Justicia Preventiva, dejando a las víctimas en riesgo crítico debido a la disponibilidad inmediata de armas legales por parte del agresor.

C. Vulnerabilidad Fronteriza y Nuevas Formas de Tráfico

5. Tráfico de Componentes y "Armas Fantasma":

- La permeabilidad fronteriza y la falta de tecnología de escaneo avanzada en Aduanas facilita el ingreso ilegal de partes esenciales de armas y kits de conversión.
- Esto alimenta la producción de "armas fantasmas" (armamento sin número de serie) que incluso pueden incluir piezas fabricadas de manera "casera" con impresoras 3D, complicando exponencialmente la investigación criminal y la lucha contra el crimen organizado.

4. Objetivo principal del programa

El objetivo principal del Programa Nacional de Control Integral de Armas de Fuego y Municiones (PRO-CIAM) es servir como instrumento estratégico central para el Eje 3: Armas de Fuego y Municiones del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2025-2035.

Meta Estratégica Central

Reducir la violencia letal (Homicidios) y limitar la capacidad de fuego de los grupos de crimen organizado (incluido el narcotráfico), a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevenir y controlar el desvío de armas de fuego y municiones.

Objetivos Específicos para Neutralizar las Causas

Este objetivo se descompone en los siguientes pilares de acción directa contra las causas identificadas en el Punto 3:

1. Fortalecer la Trazabilidad y Gestión Estatal (RUNAF y Lucha contra Testaferros):

- Crear e implementar el Registro Único Nacional de Armas de Fuego (RUNAF), dotado de interoperabilidad balística obligatoria y en tiempo real (DIGEFE, RNA, Policía Científica). Esto es esencial para eliminar la fragmentación registral y

neutralizar el desvío de armas desde el mercado legal a través de la figura de los "compradores ficticios" o testaferros.

2. Maximizar la Justicia Preventiva (Violencia de Género):
 - Establecer y operacionalizar un Protocolo Operativo Interinstitucional de Incautación Inmediata y Efectiva de armas legales en contextos de violencia de género y doméstica. Esta acción debe ser ejecutada de forma expedita (sin barreras burocráticas) tras la emisión de una orden de protección por riesgo, minimizando la letalidad en el ámbito familiar (alineado al Eje 2: Violencia de Género del PNSP).
3. Reforzar la Seguridad Transfronteriza y Trazabilidad de Municiones:
 - Implementar tecnología avanzada de control aduanero para detener el ingreso de partes, kits de conversión y "armas fantasmas" y, simultáneamente, imponer normativas de marcaje y trazabilidad estricta a las municiones para interrumpir el flujo que alimenta a las redes criminales.

5. Población objetivo

El programa impactará directamente en la seguridad pública y en los ejes prioritarios del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2025-2035, bajo un enfoque de corresponsabilidad y participación ciudadana.

A. Institucional Directa (Ejecución y Control)

Ministerio del Interior (MI)

Liderazgo Ejecutivo: DIGEFE (gestión del RUNAF, control de tenencia y porte), Policía Científica (trazabilidad balística), Policía Nacional (PCOP y MLCSC) (incautación preventiva y programas territoriales).

Poder Judicial

Garantía Judicial: Juzgados de Familia Especializados (emisión de órdenes de incautación preventiva inmediata en violencia de género) y Juzgados de Crimen Organizado (persecución del tráfico).

Fiscalía General de la Nación (FGN)

Persecución Criminal: Uso de la trazabilidad balística como prueba, y actuación en casos de tráfico ilícito de armas y municiones.

Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

Control Fronterizo: Detección de partes de armas, kits de conversión y municiones de contrabando, vital para combatir el narcotráfico (Eje 4 del PNSP).

Ministerio de Defensa Nacional (MDN)

Aporte Registral: Migración obligatoria y completa de sus registros de armas de fuego civiles (RNA) al RUNAF.

Instituciones Aliadas Estratégicas

MIDES (INMUJERES): Integración de los protocolos de incautación con las medidas de protección a víctimas de violencia de género (Eje 2 del PNSP).

B. Financiamiento No Retributivo (Cofinanciamiento y Sostenibilidad)

Se buscará maximizar la cooperación técnica y el apoyo financiero no reembolsable de organismos multilaterales y bilaterales para reducir la dependencia del presupuesto nacional, enfocándose en la financiación de tecnología de alto coste (escaneo aduanero, sistemas de comparación balística):

- Organismos Multilaterales: OEA (a través del Programa de Asistencia para el Control de Armas de Fuego - PACAF), ONU (UNODC/UNLIREC, PNUD, ONU Mujeres, OIM), BID y CAF.
- Cooperación Bilateral: Unión Europea (UE) y programas de seguridad humana como los ofrecidos por la Embajada del Japón (Kusanone).

C. Población Social y Comunitaria (Prevención y Reducción del Riesgo)

- Población Civil con Armas Legales: Tenedores legales de armas y municiones (sujetos a controles más rigurosos, como la cancelación inmediata de porte por antecedentes o denuncias).
- Víctimas Potenciales de Violencia Letal (Eje 1 y 2 del PNSP):
 - Mujeres y NNA en riesgo de Violencia de Género y Doméstica (protegidas por el protocolo de incautación inmediata).
 - Comunidades en Zonas Críticas: Ciudadanos afectados por la violencia letal y la presencia de crimen organizado, beneficiados por la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP) y los Planes de Entrega Voluntaria.
- Actores de Transparencia: Academia y Sociedad Civil (participación en el Observatorio Ciudadano del Desarme para monitorear el impacto del programa y garantizar la rendición de cuentas).

6. Cobertura temporal y territorial

Duración estimada de la intervención: 10 años (2025-2035), alineado al Plan Nacional de Seguridad Pública.

Territorio: Nacional, con especial énfasis operativo en:

- Montevideo: Sede de la DIGEFE, Policía Científica (Departamento de Registro Balístico Forense) y centros de importación.
- Fronteras: Puntos de ingreso terrestres y marítimos sensibles para la interrupción del tráfico ilícito.

7. Descripción de las actividades a desarrollar

Las actividades se centran en la innovación de procesos (bajo costo) y la integración de programas existentes para cumplir los objetivos de Justicia Preventiva, Terapéutica y Social:

1. Activación de la Infraestructura Digital RUNAF (Bajo Costo):
 - Acción: Desarrollo de la plataforma RUNAF utilizando *frameworks* de código abierto y la infraestructura de servidores y *cloud* ya existente en la AGESIC.
 - Integración: Reutilización de los *datacenters* existentes del MI para la migración de datos de la DIGEFE y el RNA, minimizando la inversión en hardware.
2. Protocolo de Incautación Inmediata con Énfasis Preventivo (Justicia Preventiva):
 - Acción: Creación de un Protocolo Interinstitucional Único que obliga a la Policía Nacional a la incautación del arma del agresor en un plazo máximo de 24 horas tras la orden judicial por violencia de género.

- Integración: Uso de los PCOP para mapear y capacitar a los efectivos policiales de jurisdicción en el manejo humanizado y urgente de la incautación, fortaleciendo la Atención Ciudadana (Ley 18.213).
- 3. Fortalecimiento del Desarme Territorial y Comunitario (Justicia Social y Terapéutica):
 - Acción: Diseño de campañas de Entrega Voluntaria, Anónima y Remunerada de armas, priorizando los barrios incluidos en el programa "Más Barrio" y las zonas identificadas por la Junta Nacional de Drogas como focos de Narcotráfico (Eje 1).
 - Integración: Las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC) actúan como puntos de sensibilización y coordinación con el MIDES (asistencia social/terapéutica) para la recolección, usando infraestructura ya existente (Centros Comunales Zonales).
- 4. Optimización Forense y Fronteriza:
 - Acción: Modernización del Registro Balístico Forense (RBF) mediante la adquisición de una única unidad de Tecnología IBIS (o similar) cofinanciada por el BID. Capacitación a la DNA en la detección de componentes y kits de conversión, utilizando escáneres existentes con *software* de reconocimiento de patrones.
 - Integración: Uso de los fondos no retributivos de la OEA para la capacitación de Aduanas y Policía Científica en trazabilidad. La UIAF del MEF vincula la información de desvío con las estructuras de Lavado de Activos del Narcotráfico (Eje 1).

8. Resultados esperados

Los resultados se medirán tanto en la efectividad operativa como en la reconstrucción del Tejido Social y Humano:

1. Tejido Institucional Fortalecido (RUNAF Operativo): 100% de unificación registral de armas en los primeros 3 años. Reducción del tiempo promedio de trazabilidad de un arma incautada en un delito del 70%.
2. Tejido Humano Protegido (Justicia Preventiva): Reducción a cero de las muertes por arma de fuego en casos de violencia de género con medidas de protección vigentes. Aumento del 20% en la confianza reportada por la ciudadanía en la capacidad de respuesta policial inmediata (Ley 18.213).
3. Convivencia Reestablecida (Justicia Social y Terapéutica): Destrucción certificada de un mínimo de 20.000 armas ilegales en 10 años. Aumento de la percepción de seguridad en los barrios "Más Barrio" gracias a la reducción de la capacidad de fuego del microtráfico.
4. Capacidad de Fuego Criminal Limitada: Aumento del 40% en la incautación de componentes de armas, kits de conversión y municiones en las fronteras, debilitando la logística del Narcotráfico (Eje 1).

9. Instituciones responsables y aliadas

La ejecución y gobernanza del programa se fundamenta en la colaboración de todas las instituciones relevantes del PNSP 2025-2035:

Rectoría y Coordinación - Presidencia de la República, OPP
Asegurar la alineación con el PNSP y los recursos del Estado.

Ejecución Principal y Liderazgo - Ministerio del Interior (MI)

Liderazgo del RUNAF, ejecución del Protocolo de Incautación, implementación territorial (PCOP, MLCSC, Más Barrio).

Colaboración Registral/Trazabilidad - Ministerio de Defensa Nacional (MDN)

Migración de la base de datos RNA al RUNAF, apoyo logístico en la destrucción de armas.

Ámbito de Justicia y Persecución - Poder Judicial, Fiscalía General de la Nación (FGN)

Emisión urgente de órdenes de incautación, persecución del tráfico (Eje 4), uso de evidencia balística del RBF.

Control Financiero y Fronterizo - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (DNA y UIAF)

Control de fronteras, identificación de patrones de *testaferros* y lavado de activos vinculados al desvío de armas (Eje 1 y 4).

Ámbito Social y Terapéutico - Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (INMUJERES), Junta Nacional de Drogas (JND)

Evaluación de impacto social, apoyo a las víctimas de violencia de género, sensibilización en MLCSC y apoyo en la prevención del consumo y tráfico de drogas (Eje 1).

Financiadores Estratégicos - BID, OEA, ONU, Unión Europea

Financiamiento no retributivo para tecnología, capacitación y campañas de desarme.

10. Recursos mínimos requeridos

El programa maximiza los recursos existentes para mantener un bajo costo de implementación, buscando financiamiento no retributivo para la inversión de capital (Tecnología de Precisión).

1. Desarrollo Tecnológico RUNAF (Viabilidad y Factibilidad):
 - Inversión Requerida: Mínima en software de base (utilizando desarrolladores internos de AGESIC o *freeware*).
 - Recurso Existente: Infraestructura de servidores y *cloud* ya operativos en AGESIC y el MI.
2. Equipamiento de Precisión:
 - Inversión Requerida: Única inversión de capital para la adquisición del sistema de comparación balística digital (IBIS o equivalente) y software de reconocimiento para escáneres aduaneros.
 - Financiación: 100% mediante convenios no retributivos (préstamo blando o donación de BID o Unión Europea).
3. Recursos Operacionales y Territoriales (Bajo Costo):
 - Inversión Requerida: Fondo de compensación para la entrega voluntaria (bajo, escalable) y materiales de capacitación.
 - Recurso Existente: Estructuras humanas y logísticas ya pagadas (Policía Comunitaria, PCOP, MLCSC, MIDES en territorio) para la ejecución de protocolos y campañas.
4. Capacitación:
 - Inversión Requerida: Mínima en logística.
 - Financiación: Utilización de las agencias de la OEA/CICAD y ONU/UNODC para impartir la capacitación especializada en trazabilidad y crimen organizado (Eje 4) sin costo para Uruguay.

Monto total estimado: (A determinar la inversión de capital, balanceada por el financiamiento no retributivo)

Observaciones

1. Infraestructura Digital RUNAF

Reutilización: Se desarrolla el RUNAF con código abierto y sobre la infraestructura de servidores y *cloud* ya operativos en AGESIC y el MI. Integración: Migración obligatoria de los registros (DIGEFE y RNA del MDN) al sistema unificado, eliminando la duplicidad y fragmentación registral.

2. Protocolo de Incautación Inmediata

Uso de Estructuras Humanas Existentes: El Protocolo se ejecuta con los efectivos de la Policía Nacional y la PCOP, personal ya presupuestado. Integración: Fortalece la Justicia Preventiva alineada a la Ley N° 18.213 y da plena operatividad al Art. 2 de la Ley N° 19.247 (Incautación por violencia doméstica).

3. Desarme Territorial y Apoyo Social

Uso de Infraestructura Territorial Existente: Las campañas de Entrega Voluntaria utilizan las MLCSC y los Centros Comunales Zonales. Integración: El MIDES (INMUJERES) aporta el apoyo social y terapéutico ya disponible en sus programas.

4. Capacitación Especializada

Financiamiento Externo 100%: La capacitación es impartida por agencias de la OEA/CICAD y ONU/UNODC mediante convenios de cooperación técnica sin costo para Uruguay.

II. Financiamiento No Retributivo (Fondo para Tecnología de Capital)

La inversión de capital para la tecnología de precisión (Tecnología IBIS para el Registro Balístico Forense y software de escáneres aduaneros) se financia en un 100% mediante cooperación no retributiva, utilizando convenios con organismos multilaterales, lo cual es coherente con el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP 2025-2035).

Expediente de Cooperación: MI/DGP-OEA-BID/2025 (Iniciado en Noviembre 2025, marco de trabajo conjunto)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Financiamiento de recursos financieros y técnicos para la adquisición e instalación del sistema de comparación balística digital (IBIS o similar) para el Ministerio del Interior/Policía Científica.

Convenio de Asistencia Técnica: OEA/SMS-URUGUAY/2025 (Misión iniciada el 03/11/2025) Organización de Estados Americanos (OEA) / CICAD

Provisión de capacidades y asistencia técnicas para el diagnóstico, la estrategia y la capacitación especializada en trazabilidad y control de armas.

N° de Donación/Préstamo Blando: PENDIENTE/2026BID / Unión Europea (UE)

Acuerdo de inversión de capital a concretar en la fase 2028-2030 para la tecnología IBIS y *software* aduanero.

III. Marco Legal Relevante Consolidado

Ley N° 18.213

Atención Ciudadana y Seguridad Pública: Fundamento de la Justicia Preventiva y Territorial.

Ley N° 19.247 (Art. 2)

Incautación de Armas: Crea el mecanismo operativo para dar plena efectividad a la incautación en contextos de violencia de género/doméstica.

Ley N° 19.889

Regulación de la Destrucción de Armas: Formaliza y financia los programas de entrega voluntaria para aumentar la destrucción certificada de armas.

Protocolo de Armas de Fuego de Palermo (ONU)

Obligaciones Internacionales: El RUNAF y los sistemas de marcaje cumplen con el protocolo para mantener registros, marcar, confiscar y destruir armas ilícitas. Convención Interamericana (CIFTA)

OEA/CICAD Lucha contra el Tráfico Ilícito: La capacitación y el control aduanero (DNA) integran las recomendaciones de la OEA/CICAD contra la fabricación y el tráfico ilícito.