

CRÓNICA DE UN POSIBLE ESTADO FALLIDO: EL RIESGO DE NO TOMAR ACCIÓN

Gustavo Vila*

RESUMEN

Los Estados fallidos y frágiles son aquellos incapaces de controlar su territorio, ejercer el estado de derecho y cumplir con sus obligaciones jurídicas internacionales. Cuando una crisis se agrava, ocasionalmente el Estado se repliega y las organizaciones criminales van controlando gradualmente ciertas partes del territorio; de no revertirse el proceso el Estado se va convirtiendo en un Estado Frágil o Fallido. En el caso de la República Oriental del Uruguay (ROU) la acción del Crimen Organizado Transnacional (COT) y las organizaciones locales, particularmente aquellas vinculadas con el narcotráfico, disputan al Estado el monopolio de la violencia y compiten por el control de los espacios y la población. En caso de prolongarse en el tiempo estas situaciones, existe potencial para el desencadenamiento de un proceso que lleve al abandono definitivo de territorio y población, con pérdida de legitimidad del Gobierno nacional y la configuración de un Estado Fallido/Frágil.

Palabras clave: Estado fallido, narcotráfico, crimen organizado, defensa nacional.

ABSTRACT

Those States unable to execute control of their territory, the rule of law and comply with their international legal obligations are considered failed and fragile states. When a crisis scales, States occasionally pulls back while criminal organizations gradually gain control over certain parts of the territory; if the process is not reversed, the State will become a fragile or failed State. In the case of the Republic of Uruguay (ROU), the activity of Transnational Organized Crime (TOC) and local organizations, particularly those linked to drug trafficking, dispute the State's monopoly on violence and fight for controlling spaces and

* El Magister Gustavo Vila es un Coronel retirado del Arma de Infantería del Ejército Nacional. Es Oficial Diplomado de Estado Mayor, egresado del Curso de Altos Estudios Nacionales (CALEN), Licenciado en Ciencias Militares con orientación en Estrategia (IMES), y Magister en Estrategia Nacional.

neighboring population. If these scenarios are prolonged over time, a process leading to the definitive abandonment of said territory and population could unleash, causing the loss of legitimacy of the national government and therefore, a failed/fragile State.

Keywords: Failed state, drug trafficking, organized crime, national defense.

Introducción

La ROU nunca termina por insertarse plenamente en el mundo desarrollado. La comunidad internacional suele reconocer nuestros méritos y la evidencia empírica muestra índices y desempeños superiores a los de la mayoría de los países de la región y en algunos casos los mismos son superiores a los de muchos países desarrollados. Sin embargo, los orientales siempre nos quedamos en el “casi” y nunca terminamos de dar el paso definitivo hacia el desarrollo pleno.

La ROU se mueve en un universo VICA caracterizado por la degradación del orden internacional estado-céntrico, con poderosos actores no estatales que compiten y desafían abiertamente a los Estados en determinados ámbitos y espacios geográficos. A la vez, es un tema no menor que nuestro país se encuentre en la región más violenta y de mayor inequidad del planeta, con una marcada presencia de actores no estatales vinculados al COT, y particularmente al narcotráfico. América Latina “está enferma de bajo crecimiento, justo cuando se requiere mayor resiliencia” señaló José Manuel Salazar-Xirinachs, secretario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (El País, 2023). Según los números de esta organización, entre los años 2014 y 2023

la región creció a menos de la mitad de lo que creció en la “década perdida” de los 80. En 2020 (durante la pandemia del covid-19), hubo una caída de la actividad de 6,8 %, para crecer 6,7 % en 2021 y desacelerarse a 3,8 % y 1,2 % en los últimos dos años, respectivamente. Cabe aclarar que las dificultades para crecer en la región no se debieron solo al impacto negativo de la pandemia, sino principalmente a problemas estructurales de los países. (El País, 2023)

En un contexto como el anterior, el COT y el narcotráfico en particular, en virtud de las influencias y poder que disponen y sobre todo de los millones de dólares que manejan, poseen un gran potencial para infiltrar y corromper las

instituciones públicas y privadas¹, y eventualmente desplazar al Estado en determinadas regiones del territorio nacional (CESIM, 2019, 2022).

En la ROU no es posible afirmar que el COT y en particular el narcotráfico no hayan penetrado la estructura de los partidos políticos y el Estado, y si ello aún no ocurrió es probable que pueda ocurrir en el corto o mediano plazo. Los casos Morabito², Marset³ o

¹ El llamado Caso Petro Burgos en Colombia es un ejemplo de ello. El caso implica a un hijo del actual presidente de Colombia, Gustavo Petro. Su hijo mayor, Nicolás Petro Burgos, enfrenta acusaciones de enriquecimiento ilícito y lavado de activos, habiendo confesado que en el año 2022 recibió fondos de personas vinculadas al narcotráfico y el contrabando para la campaña política de su padre. El dinero se habría recibido del entorno de Samuel Santander Lopesierra y de Gabriel Hilsaca. El primero vinculado al contrabando y al narcotráfico, en tanto que el segundo es hijo de un empresario con conexiones con los grupos armados irregulares que operan en Colombia. Pero esta tendencia no es nueva, sino que desde siempre ha existido interés del crimen organizado por tener injerencia directa o indirecta en la política de los Estados. Un ejemplo lo constituyó Pablo Escobar. Ya en el año 1982 y también en Colombia, Escobar incursionó en la política nacional para obtener beneficios e inmunidad, siendo electo suplente del diputado Jairo Ortega del Movimiento de Renovación Liberal. En 1983 llegó a participar en las sesiones del Congreso de Colombia. Posteriormente y debido a la presión de otros parlamentarios y de los EE.UU., para el año 1984 el jefe narco debió abandonar la actividad política abierta pero manteniendo hasta el final de su vida, sus contactos políticos (El Tiempo, 2021; Parentelli, 2023).

² El caso Morabito refiere a las particulares circunstancias de la fuga en octubre de 2019 de un líder de la Ndrangheta de la Cárcel Central (con sede en la ex Jefatura de Policía de Montevideo). La fuga, de características cinematográficas, dejó al descubierto graves irregularidades en el funcionamiento del establecimiento y los privilegios de que gozaba Morabito. Entre los muchos privilegios con que contaba, se hallaban las reuniones periódicas que mantenía con el narcotraficante mexicano Gerardo González Valencia, integrante del cártel de Los Cuinis. Este último se desplazaba desde la sede de la Guardia Nacional Republicana, donde se hallaba detenido, a la Cárcel Central donde se encontraba recluso Morabito, con una escolta policial que lo trasladaba y lo regresaba. El criminal italiano había sido detenido en la ROU en 2017 bajo un nombre falso y se estaba tramitando su extradición a Italia donde era una de las cinco personas más buscadas. Luego de su fuga fue recapturado en la República Federativa de Brasil (RFB) en julio de 2021, siendo extraditado a Italia en julio de 2022, donde aún se halla preso (La Diaria, 2023; El Observador, 2023b).

³ Sebastián Marset es un poderoso narcotraficante nacido en la ROU que desde 2013 se vinculó a operaciones de narcotráfico con bandas paraguayas. Su primera detención en la ROU data del año 2013, habiendo sido alojado en el penal de Libertad. Durante su estadía en el penal tuvo oportunidad de conocer y establecer vínculos con otros narcotraficantes extranjeros allí detenidos. Liberado en 2018, aprovechó su experiencia y contactos para montar una organización en la ROU (a la que llamó Primer Cartel Uruguayo o PCU) con ramificaciones en Bolivia y Paraguay. El PCU habría sido el responsable en el 2020 del ataque con granada a la

Astesiano⁴, son alertas que cualquier Gobierno debería tener en consideración. Lo que no presenta dudas es la pérdida del control de determinados espacios públicos por parte del Estado en las zonas periféricas de muchos de los grandes centros urbanos del país. La evidencia del repliegue e inoperancia del Estado en muchas de esas zonas va más allá de estadísticas. Está dada por episodios que van desde el desalojo forzoso de vecinos de sus domicilios particulares por parte de delincuentes, pasando por la imposibilidad de moverse libremente por el barrio, la afectación a las actividades y a los servicios públicos básicos, o de desplazarse con seguridad en esas zonas.

Cuando se habla de repliegues y/o fracasos del Estado –de hecho o de derecho– necesariamente se incursiona en el terreno de la eficiencia de aquel para cumplir con sus cometidos. El término “Estado Fallido” es utilizado en muchas de estas situaciones para describir, si no los fracasos, por lo menos la falta de éxito de los Estados. Con el término “Estado Fallido” sucede algo parecido que con el término “terrorismo”: políticamente son términos polémicos y ambiguos, pero que en todos los casos tiene connotaciones

sede de la Brigada Antidrogas en el barrio del Prado de la ciudad de Montevideo. Para el año 2020 se trasladó con su familia a Paraguay y Bolivia en donde siguió vinculado a actividades de narcotráfico. En mayo de 2021 en playas de Colombia, fue muerto de varios disparos el fiscal paraguayo Marcelo Pecci, y la justicia paraguaya acusó a Marset de la planificación del asesinato. Marset fue detenido en 2021 en Emiratos Árabes Unidos con un pasaporte paraguayo falso. Es en esas circunstancias que sus abogados solicitaron y recibieron del Gobierno nacional un pasaporte de la ROU para su liberación, recibiendo el documento en diciembre de 2021. El trámite supuso una serie de irregularidades y un escándalo de audios, determinando que el caso fuese llevado ante la justicia. El hecho generó una crisis política por la cual debieron renunciar dos ministros (Luis Alberto Heber, ministro del Interior y Francisco Bustillo, ministro de Relaciones Exteriores), un viceministro (Guillermo Maciel) y el asesor presidencial Roberto Lafluf. A priori, el pasaporte estuvo bien otorgado y el señor Marset tenía el derecho a recibirlo. El problema radicó en el ocultamiento de información a la justicia, el abuso de funciones y la destrucción de documentos públicos. El señor Marset fue liberado de su encarcelamiento en los EAU y a la fecha se halla oculto en paradero desconocido, habiendo sido requerida su detención por Interpol (Díaz, 2023; El País, 2022; Molina, 2023).

⁴ El “caso Astesiano” refiere a una trama de corrupción y abuso de funciones que se originó en setiembre del año 2022 e involucró al señor Alejandro Astesiano, por entonces jefe de la custodia del Presidente de la República. A su regreso de una misión oficial a Costa Rica, el custodio fue detenido por episodios relacionados con la falsificación de documentos para el otorgamiento de pasaportes de ROU a ciudadanos rusos. Posteriormente el caso se complejizaría al surgir evidencia sobre espionaje político a dirigentes políticos de la oposición y a un sindicalista. Para 2024, año electoral en la ROU, las derivaciones del caso no han concluido y la explotación política del mismo continúa.

negativas y un tremendo efecto descalificador. A ningún Estado-Nación le agrada ser considerado por sus pares un “Estado Fallido” debido a las consecuencias negativas en términos políticos, económicos y de prestigio que ello supone. Generalmente con el término se busca identificar a un Estado débil y a este respecto hay varias interpretaciones. Si bien existen una serie de aspectos asociados al concepto de “Estado Fallido”, para el presente trabajo hemos de priorizar aquel relacionado con la capacidad del Estado para el mantenimiento del monopolio de la violencia legítima organizada. Si el monopolio no existe por hallarse quebrantado por la acción de actores no estatales (caso de milicias, fuerzas insurgentes, bandas criminales, entre otros) la misma existencia del Estado puede verse amenazada con mayor o menor gravedad por aquellos. En estos casos el Estado ha fallado o está fallando, siendo incapaz de cumplir con algunas de sus finalidades.

Por lo amplio y complejo del tema a buscaremos enfocarnos en tres aspectos que entendemos son centrales al problema y que responden a las preguntas: ¿La ROU es un Estado Fallido? ¿El actual Sistema de Defensa Nacional (SDN) de la ROU es eficiente para enfrentar a las amenazas señaladas en la Política de Defensa Nacional (PDN)? ¿Qué grandes lineamientos deberían adoptarse para mejorar la eficiencia del actual SDN considerando el Poder Nacional de nuestro país y las amenazas señaladas?

Desarrollo

Sobre Estados y Estados Fallidos⁵

El Estado puede ser definido como la “Forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio” (RAE, 2023). El mismo puede ser caracterizado a través de sus elementos fundamentales: población, territorio y el poder soberano; este último elemento comprende al Gobierno y sus instituciones (MDN, 2005).

La condición de Estado es posible considerarla a partir de tres dimensiones o pilares – autoridad, legitimidad, y capacidad – dando lugar al llamado enfoque ALC del Estado (Tikuisis y Carment, 2017). En este enfoque:

⁵ El término “Estado Fallido” es resistido por una parte de la comunidad académica. Argumentan que es un término descalificador utilizado por los países desarrollados en función de sus intereses nacionales, para referirse a determinados países en vías de desarrollo caracterizados por Estados más o menos ineficientes en el cumplimiento de sus funciones. En virtud de ello muchos académicos prefieren emplear en su lugar el término de “Estado Débil” o “Estado Frágil”.

- Pilar 1: Autoridad. Corresponde a la capacidad de las instituciones del Estado para desempeñar sus funciones básicas. En este pilar adquiere singular importancia el concepto weberiano de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza.
- Pilar 2: Legitimidad. Se vincula a un sistema de gobierno y a su derecho a ser aceptado por los gobernados, en la medida que el mismo se desempeñe dentro de la legalidad, cumpla con sus deberes y rinda cuentas de sus acciones.
- Pilar 3: Capacidad. Se relaciona con la capacidad del Estado de brindar un entorno adecuado para fomentar el desarrollo integral de la persona y la sociedad. Íntimamente vinculado al crecimiento económico y a la disponibilidad de accesos a los bienes sociales básicos.

La academia no tiene una definición consensuada de Estado Fallido. No obstante y sin perjuicio de lo anterior, existen una serie de rasgos comunes que caracterizan a estos Estados. Todos coinciden en que es un proceso que se materializa en Estados donde la estructura gubernamental se ha desmoronado y no hay estado de derecho. En este contexto el Gobierno nacional es desafiado por parte de actores no estatales, dando por resultado caos y anarquía, que reflejan la antítesis de un orden hobbesiano (Bunker, 1997). A la vez, estos Estados se caracterizan por no poder desempeñar sus funciones y cometidos básicos con eficiencia y normalidad, transformando el territorio, o ciertas regiones del mismo, en refugios para organizaciones terroristas o el COT, constituyéndose el Estado en sí mismo en un riesgo para la comunidad internacional y para la propia población (Fraser, 2008). Lo anterior también es conocido como proceso de feudalización, pues determinadas zonas del territorio nacional se convierten gradualmente en feudos de las bandas criminales.

Desde la perspectiva ALC, el concepto de Estado Fallido supone la existencia de un Estado aparente y de un Estado real, entre los cuales existe una brecha de autoridad, legitimidad y/o capacidad. La misma determina que respecto de la autoridad estos Estados carezcan de mucho menor control territorial; en cuanto a la capacidad, carezcan de los recursos y estrategias necesarios para enfrentar las amenazas y problemas, y tengan una menor legitimidad que los Estados constituidos. En presencia de esta situación, la sumatoria de la incapacidad de gobernar (por falta de recursos y de aptitud) y

la falta de voluntad política de las élites son los catalizadores que a lo largo de un proceso llevan al derrumbe del Estado (Tokatlian, 2008).

Jackson (1998) sostiene que los Estados Fallidos son aquellos que no logran promover condiciones civiles mínimas, como la paz, el orden público o la seguridad dentro de los límites de un país. Rotberg (2003) complejiza el concepto y brinda una serie de características del Estado Fallido: no logra mantener el orden político interno; es incapaz de proteger a sus habitantes; no puede asegurar el control de las fronteras y del territorio nacional; no puede mantener funcionando en forma eficiente e independiente al Poder Judicial y al Poder Legislativo; y no logra proporcionar servicios de salud, educación, oportunidades económicas, infraestructuras adecuadas y un medio ambiente seguro a los ciudadanos. Berrío (2013), citando a Holsti, señala que el Estado Fallido es aquel que

carece de la capacidad de generar lealtad –derecho a gobernar– de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política. (p. 202)

Zapata (2014) afirma que el Estado comienza a fallar cuando debido a una estructura inviable, es incapaz de responder a las demandas de la población,

llevando a que los bienes tanto políticos como sociales, económicos y culturales, se vean deteriorados. [...] un Estado falla cuando otros agentes le disputan el monopolio de la violencia, las condiciones de inseguridad se establecen como un común denominador, las políticas sociales se hacen ineficaces para responder a las demandas de la comunidad, el régimen político se degenera y deja de representar o servir a las personas, la economía es obsoleta y genera todo tipo de crisis, el desarrollo humano y la seguridad humana no se garantizan o son precarios, entre otros. (p.106)

Castellanos (2020) pone el énfasis para definir a un Estado Fallido a la incapacidad en garantizar su propio funcionamiento y/o los servicios básicos de la población, afirmando que ello puede deberse:

a que ha perdido el monopolio de la fuerza, sufre un vacío de poder, legitimidad disputada o instituciones frágiles, o carece de capacidades y recursos para satisfacer las necesidades esenciales de sus ciudadanos. (p. 1).

De esta manera, si un Estado tiene poderes porque tiene deberes, en el caso de los Estados Fallidos estos carecen en diversos grados del poder suficiente para poder cumplir con eficiencia con sus deberes.

Es posible confeccionar una lista no excluyente de ciertas condiciones que permiten caracterizar a un Estado como fallido. Es del caso señalar que la existencia de algunas de estas condiciones, por sí solas no transforma a un Estado en fallido. Estas condiciones deben darse en procesos más o menos prolongados, deben tender al agravamiento progresivo, y tal vez el elemento principal sea la inacción o la adopción de medidas equivocadas por parte de los Gobiernos nacionales. Entre las condiciones se encuentran:

- Pérdida de control físico del territorio y/o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza,
- Incapacidad para prestar los servicios básicos a la población y asegurar el acceso a bienes sociales.
- Inestabilidad institucional.
- Desprestigio de la actividad política y de las élites políticas.
- Corrupción política, judicial y al nivel de los estamentos de seguridad.
- Ineficacia policial y judicial e incapacidad para el cumplimiento cabal de la ley dentro del territorio nacional.
- Ausencia de un proyecto nacional compartido.
- Altos niveles de criminalidad, delincuencia organizada, e inseguridad ciudadana.
- Altos niveles de violencia política armada (insurgencia y/o terrorismo) y narcotráfico.
- Incapacidad de las Fuerzas de Seguridad de un Estado⁶ para responder a los dos puntos anteriores.
- Sistema carcelario en crisis.
- Crisis económicas, inflación y desempleo.
- Sobrepoblación y contaminación ambiental.

⁶ Al referirnos a las Fuerzas de Seguridad lo hacemos en relación a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y Fuerzas Policiales (FF.PP.) de un país.

- Bajos porcentajes de personas con educación superior.
- Altos niveles de informalidad y pobreza, con segmentos significativos de la población viviendo en asentamientos irregulares.
- Fuga de talentos (emigración altamente cualificada).
- Gran parte de la población con educación primaria o secundaria incompleta.
- Incapacidad para responder a emergencias nacionales.
- Incapacidad para interactuar con otros Estados como miembro pleno de la comunidad internacional, honrando los compromisos asumidos.

Si bien el Estado Fallido en sí mismo no constituye una amenaza a sus vecinos ni a la comunidad internacional, el vacío de poder y la incapacidad de para controlar las actividades de actores no estatales que gradualmente van tomando el control de partes del territorio, lleva a que estos Estados se puedan convertir en un riesgo para la estabilidad regional o internacional.

Del mismo modo que no existe unanimidad acerca de lo que es un Estado Fallido, tampoco existe unidad de criterios acerca de las formas que pueden adoptar este tipo de Estados. Rotberg (2003) señala que es posible considerar Estados Frágiles, Estados Fallidos y Estados Colapsados.

- Los *Estados Frágiles* pueden subdividirse en:
 - *Estados frágiles por naturaleza*. Son aquellos estados con graves problemas estructurales debido a aspectos geográficos, económicos, étnicos, religiosos, políticos o sociales, de muy difícil solución en el corto o mediano plazo.
 - *Estados temporalmente frágiles*. Son los países que atraviesan algún tipo de crisis interna o externa que dificultan la gobernanza.
 - *Estados que combinan ambas realidades*.
- Los *Estados Fallidos* son caracterizados por la existencia de tensiones internas que llevan a formas de violencia armada entre actores no estatales y las fuerzas de seguridad del estado. En etapas avanzadas los actores no estatales pueden disputarle al Estado el control de los espacios y el monopolio de la violencia, llegando a tener cierto grado de control transitorio sobre determinadas áreas del territorio nacional, pudiendo crear las bases para un estado paralelo.

- Los *Estados Colapsados* son manifestaciones extremas del Estado Fallido en las cuales en todo o parte del territorio nacional existe un vacío total de autoridad por parte del Estado y en su lugar los actores no estatales gozan de diversos grados de autonomía y han podido desarrollar sus propias instituciones y cuerpos armados de seguridad.

A su vez, considerando las dimensiones ALC mencionadas, Tikuisis, Carment, Samy y Landry (2017) categorizaron a los Estados en Altamente Funcionales, Moderadamente Funcionales, Empobrecidos, Débiles, y Frágiles o con dificultades.

- Los *Estados Altamente Funcionales* se caracterizan por autoridad, capacidad y legitimidad altas, siendo el polo opuesto a los Estados Frágiles.
- Los *Estados Moderadamente Funcionales* se caracterizan por autoridad, capacidad y legitimidad moderadas.
- Los *Estados Empobrecidos* se ven limitados por su baja capacidad, pero son reforzados con una autoridad y una legitimidad moderadas.
- Los *Estados Débiles* poseen escasa legitimidad en tanto que poseen autoridad y capacidad de escasa a baja.
- Los *Estados Frágiles* exhiben autoridad, capacidad, y legitimidad bajas, siendo muy proclives a conflictos internos violentos. (Tikuisis et al, 2017)

La Seguridad en la ROU.

El Sistema de Defensa Nacional de la ROU: teoría, diseño y fundamentos.

La Seguridad Nacional es una situación ideal que puede ser definida como el “estado según el cual el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales, se encuentra a cubierto de interferencias o agresiones, internas y externas” (Amado, Torello y Pomoli, 1980, p. 84). La Seguridad Nacional tiene dos ámbitos diferenciados de actuación: uno interno, correspondiente a la seguridad interior, y otro externo, correspondiente a la seguridad exterior. A la vez, existe interdependencia entre la Seguridad Nacional y el proceso de Desarrollo Nacional el cual conduce al Bienestar Nacional a través de la conquista y mantenimiento de los Intereses y Objetivos Nacionales.

La ROU como país independiente y soberano ha definido y desarrollado sus propios Intereses Nacionales Vitales⁷, y a partir de estos determinó sus Objetivos Nacionales Estratégicos y Objetivos de la Defensa Nacional⁸ (Uruguay, 2020), habiendo sido plasmados en el Decreto 371/020, correspondiente a la Política de Defensa Nacional 2020 (PDN, 2020). Paralelamente en ese mismo documento el Gobierno nacional determinó aquellos obstáculos y amenazas de todo tipo que eventualmente podrían interferir con esos intereses y objetivos arriba señalados. Ello es así debido a que la ROU se halla inserta en un orden internacional anárquico, volátil, complejo y ambiguo en el que interactúan actores estatales y no estatales, en muchos casos con intereses contrapuestos. Los intereses contrapuestos de los actores constituyen obstáculos y eventualmente pueden llegar a transformarse en amenazas en el proceso de conquista y materialización de esos objetivos nacionales.

Una amenaza puede ser definida como “toda acción, elemento o situación hostil, intencional o no intencional, que, en forma potencial o real, afecta la seguridad en sus diferentes dimensiones” (Uruguay, 2020). Las amenazas constituyen la principal preocupación para la seguridad y la defensa. Nuestra PDN 2020 señala diez tipos de amenazas con capacidad para afectar nuestros Intereses Nacionales⁹ (Tabla 1).

Tabla 1

Amenazas a la ROU

Violación de nuestra soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio
El terrorismo
La aparición de conflictos regionales.
El Crimen Organizado
Ciberataques
Inclemencias meteorológicas, siniestros y catástrofes
Incidentes en bioseguridad.
Deterioro del ambiente.
Las pandemias y epidemias.
Inestabilidad democrática en la región.

Nota: Fuente PDN 2020

⁷ Los Intereses Nacionales Vitales (INV) son permanentes en el tiempo y requieren de amplios acuerdos políticos para que puedan constituir la base de las políticas de estado. Son la más alta prioridad de un Estado y se relacionan con la supervivencia, el desarrollo, el crecimiento y el bienestar de la población.

⁸ Los INV se encuentran operacionalizados en los Objetivos Estratégicos del Estado (OEE) y en los Objetivos de la Defensa Nacional (ODN)

⁹ A la lista de amenazas a los INV de la ROU, debido a sus efectos actuales y futuros y a su afectación a las demás amenazas, entendemos pertinente agregar como tales *la crisis educativa y la inequidad y el crecimiento vegetativo negativo de nuestra población.*

Las amenazas contenidas en la PDN 2020 son “amenazas multidimensionales” debido a su complejidad, a la afectación a todas las expresiones del Poder Nacional y a la necesidad de utilizar todos los recursos del éste para neutralizarlas. La Declaración de México del año 2003 especifica que

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. (OEA, 2003, p. 3)

En la lista de amenazas, existen algunas con potencial para la violencia armada dentro de un nuevo paradigma de la guerra y el conflicto caracterizado por la hibridez y la glolocalidad¹⁰ de las acciones. Por su parte la interacción intencional o no intencional de dos o más amenazas multidimensionales da por resultado una *amenaza compleja* que supone un perjuicio mayor para la sociedad y un esfuerzo adicional del Estado para su neutralización. Desde un punto de vista académico, las amenazas señaladas en la Tabla 1 es posible dividir las en dos grupos que se corresponden con las *amenazas con potencial para formas de violencia armada* y las *amenazas comunes*.

Las amenazas con potencial para formas de violencia armada o de apoyo a la misma se caracterizan por su hibridez (combinando métodos, procedimientos y estrategias de diferentes formas de guerra), y por su capacidad para desarrollar una guerra de naturaleza multimodal empelando herramientas militares (tanto convencionales como no convencionales), económicas, cibernéticas, legales y mediáticas. Este grupo de amenazas al que llamaremos Grupo 1, incluye:

- Violación de nuestra soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio
- El terrorismo¹¹
- La aparición de conflictos regionales.

¹⁰ El término glolocalidad refiere a la combinación entre lo global (glo) y lo local (localidad). El término es empleado en la PDN 2020 (Uruguay, 2020).

¹¹ Consideramos el terrorismo como una táctica, una técnica o un procedimiento que puede ser desarrollado por un actor no estatal en un marco de formas de acción violenta mucho más amplio que además del terrorismo incluye la guerra de guerrillas, la guerra convencional o formas híbridas.

- El crimen organizado
- Ciberataques
- Inestabilidad democrática en la región.

Las amenazas comunes son aquellas que responden a fenómenos imprevistos, naturales o no, que *a priori* carecen de intencionalidad en el recurso a formas de violencia armada organizada. Ellas integran el Grupo 2 y comprenden:

- Inclemencias meteorológicas, siniestros y catástrofes
- Incidentes en bioseguridad.
- Deterioro del ambiente.
- Las pandemias y epidemias.

Con los dos grupos de amenazas es posible diseñar cinco posibles escenarios los cuales se caracterizan por la prevalencia de alguna de las amenazas, la cual es denominada Amenaza Prevalente (AP) acompañada o no por alguna Amenaza Eventual (AE) (Tabla 2).-

- Escenario 1 – Convencional. Amenaza Principal: Violación de nuestra soberanía (Actor Estatal)
- Escenario 2 – No Convencional – Político. Amenaza Principal: Terrorismo (Actor No Estatal).
- Escenario 3 – No Convencional – Criminal. Amenaza Principal: Crimen Organizado (Actor No Estatal).
- Escenario 4 – Híbrido. Amenaza Principal: Violación de la soberanía, Terrorismo y/o Crimen Organizado (Actor Estatal + Actor No Estatal).
- Escenario 5 – Emergencia/Catástrofe. Amenaza Principal: alguna de las señaladas

En cada uno de los escenarios, la aparición de alguna de las amenazas del Grupo 2 agrava la situación y potencia la acción de la AP del escenario correspondiente (Tabla 2).

Tabla 2

Amenazas por Escenarios

AMENAZAS \ ESCENARIOS	Escenario 1 Convencional	Escenario 2 No Convencional- Político	Escenario 3 No Convencional- Criminal	Escenario 4 Híbrido	Escenario 5 Emergencia- Catástrofe
AMENAZAS TIPO 1					
Violación de nuestra soberanía.	AP	AP	AP	AP	AE
El terrorismo	?	AP	?	AP	AE
La aparición de conflictos regionales.	AE	AE	?	AE	AE
El Crimen Organizado	?	AE	AP	AP	AE
Ciberataques	AE	AE	?	AE	AE
AMENAZAS TIPO 2					
Inclemencias meteorológicas, siniestros y catástrofes.	AE	AE	AE	AE	AP
Incidentes en bioseguridad.	AE	AE	AE	AE	AP
Deterioro del ambiente.	AE	AE	AE	AE	AP
Pandemias y epidemias.	AE	AE	AE	AE	AP
Inestabilidad democrática en la región.	AE	AE	AE	AE	AP

Nota: Fuente es elaboración propia

¿Cómo se defienden los países de las amenazas? Lo hacen a través de las tareas y acciones propias de la *defensa nacional*, la cual puede ser definida como

el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población. (Uruguay, 2010)

En el caso de la ROU, la Defensa Nacional es un bien público en el que confluyen las energías y los recursos de la sociedad, siendo una función permanente e indelegable del Estado, a la vez que es un derecho y un deber de todos los ciudadanos, en los términos fijados por la ley (Uruguay, 2010). La lógica que anima el espíritu de la LMDN es la que se corresponde con la visión de las amenazas a la institucionalidad planteadas en la Declaración de Seguridad de México del año 2003 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), que expresa que:

La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre. (OEA, 2003, p. 3).

En la misma línea se orienta la PDN al expresar que “existe una interdependencia y concurrencia entre Seguridad y Defensa, que hace imposible considerarlas a manera de compartimentos estancos” (Uruguay, 2020). En virtud de esa interdependencia, mientras que la seguridad genera las condiciones y garantías para que los ciudadanos se sientan protegidos ante las diferentes amenazas, la defensa realiza las acciones correspondientes para obtener y generar esas condiciones y garantías necesarias para lograr la sensación de seguridad (Uruguay, 2014, 2020).

Para poder implementar lo arriba señalado, la Defensa Nacional dispone de una serie de herramientas básicas, entre las que se destacan las Relaciones Exteriores, el Desarrollo Económico, la Seguridad Pública, y la Defensa Militar (Uruguay, 2014). Por su parte la LMDN en su artículo 7 explícitamente menciona un *Sistema de Defensa Nacional (SDN)* integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) (Uruguay, 2010) (Figura 1). Precisamente esas grandes herramientas son las que hoy se hallan representadas en la integración del CODENA. El órgano es presidido por el presidente de la República y lo integran como miembros permanentes el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional (Uruguay, 2013). A partir del año 2020, mediante la Ley N° 19.889 Ley de Urgente Consideración (LUC), el director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) pasó a ser un miembro permanente del CODENA.



Figura 1: El Sistema de Defensa Nacional (Acorde LMDN 18.650). Fuente: Elaboración propia

El Problema de Seguridad en la ROU.

Episodios como los ya mencionados casos de Marset y Morabito, o los casos de los Chingas y los Camala¹², la “sojaína” de los señores Murialdo y Mutio¹³, los Segales¹⁴ en el barrio Peñarol, o del señor Balcedo¹⁵ en playa Verde,

¹² Los Chingas son un clan familiar originario de la zona de los Palomares de Casavalle, dedicados al tráfico de drogas, el cual desalojó a más de 100 personas de sus casas en el año 2017. Las personas eran forzadas a desocupar las viviendas en un par de horas con lo puesto, dejando la totalidad de sus pertenencias en sus domicilios que pasaban a ser ocupadas por los propios delincuentes o sus allegados. Los Chingas se hallaban en guerra con otra banda de una zona aledaña, los Camalas del barrio Borro. Actualmente la banda de los Chingas se halla desactivada pues algunos de sus miembros han muerto en “ajustes de cuentas” o se encuentran presos. Pero por la propia dinámica criminal y al no haberse solucionado ni la problemática socio-económica que genera pobreza, desesperanza e inequidad, ni existir una estrategia integral para enfocar la seguridad interior, un “perro” (como se conoce a los miembros de las bandas) muerto o preso, casi de inmediato es reemplazado por otro (Barreneche, 2018; Beer, 2022).

¹³ Los casos de los señores Murialdo y Mutio son conocidos popularmente con el nombre de “Sojaína”, pues en ambos se pretendió ocultar cocaína dentro de cargamentos de soja. Luis Murialdo, un productor sojero del Departamento de Soriano fue procesado en junio de 2020 por el almacenamiento y exportación de casi cuatro toneladas y media de cocaína con destino a Togo. La droga fue incautada en diciembre de 2019 en el puerto de Montevideo en contenedores que decían contener soja con destino al país africano. Paralelamente y vinculado a la maniobra, fue hallada otra tonelada de cocaína en un establecimiento rural cercano a la ciudad de Dolores, propiedad de Murialdo. (La Diaria, 2020; El Observador, 2019). El caso del empresario Martín Mutio presenta aristas similares. En este caso la droga fue detectada en Alemania, en el puerto de Hamburgo. Fue un cargamento de cuatro toneladas y media de cocaína, ocultas en un contenedor con soja, el cual había sido previamente acondicionado en bolsos deportivos en un establecimiento rural en el Departamento de San José. El contenedor fue enviado al puerto de Montevideo logrando sortear todos los controles aduaneros (Silva, 2019, 2023b).

¹⁴ En una de las tantas disputas por territorio en el barrio Peñarol se sucedieron una serie de homicidios que involucraron a la banda de los Segales y a la banda de la Tita. El detonante fue la delación de una mujer que presencié el asesinato de tres miembros de la banda de la Tita por parte de miembros de la otra banda. En represalia, Mauro Segales y otro miembro de la banda secuestraron, torturaron, mataron y desmembraron a la delatora, tirando sus restos en diferentes bocas de tormenta del barrio. A raíz del triple homicidio y posterior delación, dos miembros de la banda de los Segales fueron eliminados en venganza por la otra banda (La Diaria, 2023b; El Observador, 2023c). El detalle anterior de los hechos no es accidental y busca mostrar la peligrosa tendencia de nuestras bandas locales a copiar el *modus operandi* de bandas de narcotraficantes de otros países.

¹⁵ El señor Mauricio Balcedo es un sindicalista argentino detenido en la ROU en el mes de diciembre de 2017. Esta persona fue detenida en su chacra marítima en Playa Verde (Departamento de Maldonado) a raíz de una alerta de Interpol por una causa por supuesto enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y malversación de fondos públicos en la República

entre otros muchos más, ponen de manifiesto que la ROU ha dejado de ser la pacífica e idealizada “Suiza de América”. Hemos dejado de ser un país de tránsito de droga para convertirnos en un país de tránsito, acopio y consumo y una plaza muy atractiva para el lavado de activos... Y el anterior escenario podría ser aún peor si considerásemos episodios nunca totalmente aclarados o cerrados prematuramente los cuales han dejado más dudas que certezas.... Entre esos casos emblemáticos podríamos citar el del contador Saúl Feldman, la acción de bandas denominadas por la prensa de la época como tupabandas y polibandas o la cadena de asaltos – nunca totalmente esclarecida – a cajeros automáticos en Montevideo.

Si episodios como los señalados sirven para ilustrar la realidad en materia de seguridad del país, en relación con el consumo de drogas, si bien la RA es el país que registró el mayor aumento de consumo de cocaína de América del Sur, la ROU lidera el ranking de consumo per cápita de la droga y a su vez somos de los primeros consumidores del mundo (UNODC, 2022; Búsqueda, 2022). Paralelamente el ser país de tránsito y acopio de droga incrementa el potencial para la violencia y la corrupción.

Lo señalado en párrafos anteriores no hace sino demostrar que la ROU no es la excepción a la dura realidad regional y que tampoco se halla inmunizada contra la corrupción al interior de las instituciones. A su vez, justificar la actual situación con el argumento que todos los sistemas son falibles, más que un argumento es una excusa que busca desviar la atención del hecho, que los sucesivos gobiernos han fracasado en el diseño de una estrategia eficaz para la lucha contra el COT y en particular contra el narcotráfico.

Argentina (RA). En su residencia en Playa Verde (Departamento de Maldonado) la Policía halló armas, municiones, dinero, joyas, autos de alta gama, animales exóticos y varias llaves de cofres fort donde con posterioridad se hallarían millones de dólares en efectivo. Muchos de esos dineros se sospecha que pertenecían a la banda de Rosario (RA) denominada Los Monos, los cuales entre otras actividades se dedican al tráfico de drogas y de armas, en tanto que otros dineros tendrían su origen en la defraudación a los afiliados del Sindicato de Obreros y Empleados de la Minoridad y la Educación en Argentina (SOEME), organización a la que Balcedo dirigía desde el año 2012. En febrero del año 2019 hallaron en la casa de Mauricio Yebra, su secretario privado, un arsenal oculto con docenas de armas de diversos calibres. En marzo de 2020 fue hallado el cuerpo de una persona no identificada en un tamar de la propiedad de Playa Verde; esta persona habría de ser identificada un año y medio más tarde. La justicia uruguaya, concedió la extradición de Balcedo a la RA una vez que cumpla con su condena en ROU por los delitos de lavado de activos, contrabando y tráfico internacional de armas (La Nación, 2019, 2020; Lacunza, 2018; Telenoche, 2022).

Hoy la ROU asiste a un proceso de “feudalización”¹⁶ que se da en ciertas zonas del territorio nacional en las que se está produciendo un repliegue del Estado y el empoderamiento de las organizaciones criminales. El proceso supone la creación de verdaderas “zonas liberadas” donde las organizaciones criminales se mueven con relativa libertad, protegidos por los vecinos los cuales colaboran con los delincuentes por temor o por convicción. En una fase avanzada, las fuerzas de seguridad pueden ser hostigadas e intimidadas, generándose en muchos casos un repliegue de éstas de dichas zonas, dejando desprotegidos a los ciudadanos que allí habitan. Estos actores no estatales no solo le disputan al Estado el control de los espacios públicos, sino también el monopolio del uso de la violencia organizada. Este proceso se da con mayor intensidad en las zonas habitadas por personas con necesidades básicas insatisfechas y con dificultades para el acceso a los bienes sociales. Ese incremento del poder de las bandas criminales supone un mayor nivel de violencia que afecta transversalmente a toda la sociedad dentro y fuera de las zonas de la periferia de los grandes núcleos urbanos. La feudalización criminal y el retroceso del Estado se dan en un contexto complejo caracterizado entre otros aspectos por el aumento de la mayoría de los delitos (entre ellos los homicidios)¹⁷; amenazas de muerte a magistrados; atentados con granada contra la sede de una unidad encargada de la lucha contra el narcotráfico en la zona de el Prado; deficiencias en la lucha contra el lavado de activos; dilatorias del sistema político para aprobar una ley que busca transparentar la financiación de los partidos políticos; entre otros.

En el plano estratégico-operativo la situación no es mejor. Hoy los grupos locales actúan en muchas zonas del territorio como una insurgencia criminal¹⁸, empleando tácticas, técnicas, procedimientos y estrategias propios

¹⁶ En el año 2010 en un seminario organizado en el hotel Radisson Victoria Plaza, el entonces ministro del Interior, José Bonomi utilizó el término “feudalización” para referirse al control territorial ejercido por ciertas bandas locales (Rossello, 2010). El término había sido utilizado con anterioridad por el comisario Julio Guarteche.

¹⁷ En la ROU durante el año 2022 los homicidios ascendieron a 383, superando en 25 % a los 306 del año 2021. Respecto de los homicidios anuales, como señala Beer (2023) “desde 1989, el 2022 es el tercer año con el mayor saldo de asesinatos de la historia, más arriba está 2019 con 394 homicidios en el año y el récord continúa siendo 2018 con 421”. En general estos episodios de violencia se dan en barrios periféricos de las ciudades, las víctimas y victimarios son personas jóvenes, y luego de Montevideo, las ciudades más violentas son Canelones, Rivera y Maldonado.

¹⁸ El término refiere a la simbiosis que se ha dado entre las organizaciones criminales y las

de grupos insurgentes, habiendo superado la capacidad de las FF.PP. de combatirlos eficientemente. Las autoridades ante la ausencia de resultados auspiciosos, además de hacer malabares matemáticos con los números de los delitos buscando maquillar los mismos, también han optado por “tacticalizar la estrategia”: se apuesta a cerrar bocas de droga y encarcelar a los operadores del narcomenudeo y mostrar esas acciones como logros. Esto que en los números parece suponer una estrategia eficiente, en realidad tiene valor táctico. Y es una mala táctica. Es un recurso que no hace sino demostrar la ausencia de estrategia: muestra que debido a la falta de un enfoque integral, se cierra una boca de venta de pasta base y en contrapartida se abren otras dos o tres nuevas.

La eficiencia operativa en un contexto de esta naturaleza no está dada exclusivamente por el número de detenidos, el cierre de bocas de drogas, o la cantidad de droga incautada. Eficiencia supone eliminar los problemas de naturaleza variada los que, actuando como irritantes sociales, hacen que una parte de nuestros conciudadanos delinca y una parte más importante de compatriotas de su entorno los proteja, tolere o incluso respete y admire a aquellos, en una especie de “omertá”¹⁹ criolla cimentada en el compromiso, el miedo y particularmente en el fracaso del Estado. Debe tenerse en cuenta que se encarcela a los operadores de esas bocas de venta de droga, en establecimientos carcelarios saturados, que en muchos casos son controlados parcialmente por los propios reclusos, y que lejos de rehabilitar y cumplir con lo establecido en nuestra legislación, no hacen sino violentar los derechos de los detenidos. En ellas operan verdaderas “universidades del delito”, las que a la vez que perfeccionan habilidades y destrezas para el delito, brindan el beneficio adicional de permitir establecer contactos con delincuentes extranjeros, todo lo que lleva a fortalecer los vínculos y coordinaciones entre

organizaciones insurgentes con particular énfasis desde la implosión de la URSS y el bloque socialista entre los años 1989 y 1991. A través de este proceso las organizaciones criminales han replicado muchas de las estrategias, tácticas, técnicas y procedimientos de las insurgencias pero en un contexto criminal, dando lugar a un híbrido muy difícil de enfrentar y con un gran potencial para la violencia que ha sido denominado insurgencia criminal.

¹⁹ La omertá refiere a una forma de lealtad y solidaridad con los pares propia de la mafia siciliana. Uno de sus postulados señala que es deshonesto y degradante colaborar con las FF.PP., operando en la práctica como una ley del silencio. Ello supone no informar a las autoridades sobre personas o actividades por convicción moral o por temor a las represalias, que en algunos casos significan la muerte.

las organizaciones criminales regionales, haciéndolas más eficientes y poderosas.

Debe tenerse en cuenta que cuando las FF.PP. patrullan un barrio en fuerza y motorizados (es decir con muchos efectivos y no individualmente ni a pie), lo hacen sólo por las principales arterias y preferentemente durante el día, hay algo que anda mal. Cuando las ambulancias, los ómnibus, los taxis, los repartidores de alimentos y bebidas, el correo, o los funcionarios que toman los consumos de agua y electricidad no entran a un barrio, cambian su recorrido habitual, o lo hacen con escolta policial, algo está muy mal. Y cuando comienzan a sucederse los desalojos forzosos de viviendas y la ocupación de las mismas por personas que no son sus dueños, o existen ajustes de cuentas en las puertas de las seccionales policiales, hay algo que está tremendamente mal... Y eso es lo que hoy está pasando en muchas zonas de la ROU: el Estado se está replegando y está perdiendo el control de los espacios públicos en ciertas áreas del territorio. Bajo esta perspectiva, el artículo 7 de la Constitución de la República se aplica casi a plenitud en la zona de avenida Arocena y avenida Rivera, en tanto que no se aplica, o es aplicado con restricciones más o menos severas en la zona de avenida San Martín y avenida Aparicio Saravia. Un mismo país, una misma Constitución de la República, pero dos realidades diferentes, que en la práctica suponen ciudadanos con derechos plenos y otros no tanto.

Si esta realidad la trasladamos a los cinco escenarios diseñados anteriormente acorde la naturaleza de las amenazas, sin lugar a dudas que *la ROU se halla inserta plenamente en el Escenario 3 No Convencional – Criminal en el cual los actores principales son las organizaciones criminales nacionales e internacionales*. En tanto que los restantes escenarios, si bien son posibles, tienen una menor probabilidad de materializarse en la actual coyuntura nacional, regional y mundial.

¿La ROU es un Estado Fallido?

La existencia de un Estado y la imposibilidad de éste para realizar sus funciones nos permiten atribuirle la condición de “fallido”. Algunos expertos asocian la debilidad al grado de control que se ejerce sobre el uso de violencia legítima, otros lo hacen en relación al grado de control del territorio con las fuerzas de seguridad. Según Shipley (2003), los conceptos de fragilidad y de colapso estatal se hallan incluidos en el campo de la teoría de los Estados Fallidos. La fragilidad estatal refiere a las condiciones que determinan la resiliencia de un Estado para llevar adelante sus funciones: el grado de fragilidad es directamente proporcional a la dificultad para llevar adelante las funciones

estatales. También, es importante señalar que debido a que las condiciones de seguridad nunca son uniformes en todo el territorio, objetivamente un Estado puede ser fallido en todo o en parte de aquel. Por ello a veces resulta más juicioso y objetivo marcar la diferencia entre “Estados Fallidos” y “Estados Parcialmente Fallidos”.

Rotberg (2003) señala que los Estados, como organización política de la sociedad, existen para proporcionarles una serie de bienes a las personas que viven dentro de sus fronteras: sistemas financiero y fiscal, de telecomunicaciones, de seguridad y judicial, así como derechos económicos, sociales y culturales, entre otros. El éxito o el fracaso de los Estados se da en la forma en que estos facilitan (o no) el acceso a esos bienes.

Los Estados-Nación fracasan porque están convulsionados por la violencia interna y ya no pueden entregar bienes políticos positivos a sus habitantes. Sus gobiernos pierden legitimidad y la naturaleza misma del Estado-Nación en particular se vuelve ilegítima a los ojos y el corazón de una creciente pluralidad de sus ciudadanos. (Rotberg, 2003, p. 1)

La categorización de los Estados en fuertes y consolidados y en frágiles, fallidos o colapsados está basada en el acceso o no a dichos bienes los cuales es posible jerarquizarlos:

- El más importante de todos es la *seguridad*, y particularmente la seguridad humana. Tal vez la función más importante del Estado sea brindarle seguridad a la comunidad política organizada²⁰, pues sin el bien público seguridad es imposible acceder plenamente a los restantes bienes.
- Por debajo, en un segundo nivel y en íntima correlación con la seguridad se hallan los códigos y procedimientos que juntos conforman *el sistema jurídico-legal* que proporcionan las reglas que rigen el funcionamiento de un determinado Estado. En el mismo nivel de importancia se halla otro bien político clave: *las libertades básicas* que permiten a los ciudadanos participar en forma libre, abierta y plena en las actividades políticas. Ellas

²⁰ Dentro de las tareas y acciones vinculadas a la seguridad es posible mencionar: la prevención de invasiones e infiltraciones de actores hostiles; la pérdida de territorio; la neutralización de las amenazas o ataques internos contra el orden constitucional; o el permitir que los ciudadanos puedan resolver sus controversias con el Estado y con sus conciudadanos, sin el recurso a la violencia armada.

suponen el derecho a la militancia política, la tolerancia a la disidencia, o el respeto a los derechos humanos.

- Finalmente existe un tercer grupo de bienes típicamente suministrados por los Estados (aunque algunos también pueden ser brindados por actores privados): son los llamados “bienes sociales”. Entre ellos se incluyen: salud, educación, vivienda, acceso a trabajo digno, un sistema económico-financiero humano y sustentable infraestructura (energía, transporte, comunicaciones).

La adjetivación como “fallido” a un Estado por parte de la comunidad internacional siempre tiene consecuencias negativas para el país afectado. Debido a ello, muchos gobiernos pretenden negar la realidad y no asumir públicamente la gravedad de la situación por la que atraviesan sus países. Los motivos pueden ser muy variados e incluyen desde aspectos de prestigio y cálculos electorales, pasando por el no ahuyentar inversionistas ni turistas extranjeros, el evitar dificultades para el acceso a los créditos de la banca internacional, o hacer peligrar el grado inversor del país, entre otros. A la vez, el ser considerado por la comunidad internacional como “Estado Fallido” puede suponer, llegado el caso, verse expuesto a intervenciones más o menos encubiertas y de dudosa legitimidad por parte de otros Estados como una forma de defender sus propios intereses nacionales, bajo la excusa de proteger a la población local²¹.

Existe un correlato entre la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)²², la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA²³ y la Constitución de la ROU²⁴ pues en todos estos textos se expresan una serie de derechos básicos inherentes a la persona humana. En los dos primeros instrumentos suscriptos por la ROU se habla de “derechos” inherentes a la persona, en tanto

²¹ El concepto R2P o la “responsabilidad de proteger” ha servido para llevar adelante intervenciones de la comunidad internacional en determinados Estados alegando la incapacidad de los gobiernos para proteger a su propia población.

²² El texto expresa en su artículo 3 que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad, y a la seguridad de su persona” (ONU, 1948).

²³ En su artículo 1, el documento señala que “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (OEA, 1948).

²⁴ El texto constitucional señala que “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad” (Uruguay, 1967).

que nuestro texto constitucional expresa que los habitantes tienen “derecho a ser protegidos en el goce” de una serie de derechos. En todos los casos anteriores el encargado y responsable por velar y proteger a las personas, haciendo cumplir la ley dentro de los límites del territorio es el Estado.

Desde el momento que un Estado reconoce la validez de los instrumentos jurídicos señalados y los incorpora a su normativa jurídico-legal debe honrarlos y hacerlos cumplir. Mucho más aún cuando el mismo espíritu es recogido en la propia Constitución Nacional, estableciéndose claramente la obligación de proteger el derecho al goce de la persona de esos mismos derechos básicos: vida, libertad y seguridad. Por ello, cuando en materia de seguridad un Estado es incapaz de cumplir con su propio ordenamiento jurídico-legal en ciertas zonas de su territorio, dejando más o menos desprotegido al ciudadano, se está deslegitimando a sí mismo al incumplir total o parcialmente con sus cometidos. Cabría preguntarse, *¿y cómo se halla la ROU respecto del cumplimiento de sus obligaciones hacia todas las personas que viven en su territorio? A la luz de los hechos narrados en los párrafos anteriores si bien la ROU puede no ser considerado un Estado Fallido in totum, sin lugar a dudas es un Estado Frágil en determinadas zonas del territorio nacional o si se prefiere, la ROU es un Estado Parcialmente Frágil.*

Algunos Aportes para una Posible Solución a los Problemas Señalados.

Si bien la complejidad y magnitud del problema ameritan un tratamiento mucho más amplio, debido a la necesidad de limitar la extensión del artículo solo hemos de referirnos a cuatro aspectos generales: las precondiciones mínimas necesarias para poder enfrentar con posibilidades de éxito los distintos escenarios; la necesidad de fomentar el patriotismo y la identidad nacional como forma de lograr la sinergia para poder canalizar las energías constructivas de los orientales; el papel de las FF.AA. y las FF.PP. a la luz de los escenarios que surgen de las amenazas de la PDN 2020; y la necesidad de un enfoque integral para planificar y conducir las acciones a través del SDN.

Las Precondiciones.

Tal como ha sido señalado, a partir de la naturaleza de las amenazas es posible diseñar cinco posibles escenarios para la Defensa Nacional con diferentes grados de probabilidad de materialización. Actualmente la ROU se halla inserta en un Escenario 3-No Convencional Criminal, en el cual la AP es el COT y las organizaciones locales vinculadas al narcotráfico. Pero para poder enfrentar eficientemente este y cualquiera de los otros cuatro escenarios son

necesarias una serie de precondiciones que deben darse en forma simultánea en tiempo y espacio, las que en caso de no existir inviabilizan o limitan severamente cualquier estrategia o plan para lograr una solución aceptable al problema:

- Un Gobierno nacional que explícitamente reconozca la gravedad de la situación así como, su voluntad para utilizar todos los recursos del Poder Nacional para defenderse y enfrentar a la o las amenazas.
- El apoyo decidido e irrestricto de todos los partidos políticos al Gobierno nacional de turno, asegurando la gobernabilidad, sea desde el Gobierno o la oposición. Esta es una lucha prolongada que por su complejidad debería abarcar varios períodos de gobierno. A la vez, debe asumirse que este combate supone algún tipo de perjuicios transitorios a la población y posee capacidad de generar resistencias de variados actores, algunos muy poderosos e influyentes, por la afectación que supondrá al *status quo*.
- Generar las herramientas jurídico-legales apropiadas para poder luchar eficientemente contra las diferentes actividades ilícitas, particularmente en lo relacionado al lavado de activos y a la corrupción.
- Voluntad política para diseñar un SDN eficiente que, con sus correspondientes subsistemas y utilizando un *enfoque integral*, sea capaz de articular y coordinar todos los recursos humanos, económico-financieros, jurídico-legales y materiales del Poder Nacional, con un adecuado equilibrio entre seguridad y desarrollo, en los niveles nacional, regional y departamental, para la lucha contra las diferentes amenazas.
- Hacer de la educación la principal herramienta de la Defensa Nacional por su papel en la formación de ciudadanos íntegros y comprometidos, con un adecuado equilibrio entre valores, conocimientos y habilidades.

Hoy en la ROU no se dan la totalidad de esas precondiciones ni en tiempo ni en espacio, lo cual inviabiliza *a priori* cualquier estrategia eficiente. Debido a ello, episodios como los anteriormente señalados seguirán siendo la norma y no la excepción, y de no mediar una respuesta estatal contundente, la ROU seguirá siendo un Estado Parcialmente Frágil en determinadas zonas de su territorio, con un gran potencial para un agravamiento.

La Búsqueda de la Sinergia: Patriotismo e Identidad Nacional Como Movilizadores.

El patriotismo es una suma de ideales abstractos (valores, afectos, cultura e historia, entre otros) que son presentados, de forma tal, de animar y darle sentido de pertenencia a las personas que viven dentro de un mismo territorio y forman parte de un mismo Estado, constituyendo la base para forjar una identidad común. El término *supone orgullo de integrar un colectivo y no surge espontáneamente sino que es una construcción que se hace desde el poder*. Ninguna persona nace patriota; por el contrario, si existe la voluntad política, el patriotismo se va construyendo y reforzando a lo largo de un proceso ininterrumpido que dura toda la vida. Los principales mecanismos de difusión de este sentimiento son a través de la educación formal e informal, la familia y a partir de fines del siglo XX han adquirido un rol protagónico los medios de comunicación de masas y las redes sociales.

La educación debería tener un papel central en la formación de ciudadanos libres, íntegros, responsables, informados, comprometidos y orgullosos de formar parte de un proyecto nacional compartido. A la vez, la educación genera estabilidad al interior de la sociedad, al brindar los conocimientos, habilidades, destrezas y valores que permiten el desarrollo personal y de la comunidad. El éxito en estas actividades, las cuales forman parte de las funciones manifiestas de la educación²⁵, consolida el orgullo de formar parte de un colectivo llamado ROU, siendo una de las bases del patriotismo y de la identidad nacional, por encima de las ideologías y los partidos políticos.

Precisamente en lo anterior radica el valor central de la educación desde la perspectiva de la Defensa Nacional: proporcionar las herramientas para el desarrollo integral de la persona, bajo la forma de valores, conocimientos, habilidades y destrezas a lo largo de un proceso que dura toda la vida, fortaleciendo el sentimiento de orgullo y pertenencia. Es la forma de comenzar a implementar lo establecido en la LMDN en su artículo 2, en el sentido que la Defensa Nacional sea efectivamente un derecho y un deber de los ciudadanos (Uruguay, 2010). Dentro de esa lógica, *la eficiencia de un Estado y de un SDN*

²⁵ Las funciones manifiestas de la educación incluyen entre otras, el preparar a las personas para el desempeño del rol profesional; preservar y transmitir la cultura; brindar elementos para una movilidad social ascendente; alentar la participación democrática de la persona en la vida en sociedad; alentar a la persona a su crecimiento personal y al disfrute de la vida; entre otras (Horton y Horton, 1973).

con sus subsistemas, será directamente proporcional a todo lo eficientes, orgullosos, satisfechos y comprometidos que se sientan sus integrantes. Por la importancia que adquiere formar ciudadanos íntegros, capaces de ejercer y defender activamente sus derechos contra cualquier tipo de amenaza y por la afectación positiva que ello tiene en el funcionamiento del SDN, se estima pertinente integrar como miembro pleno del CODENA al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), siendo esta Secretaría de Estado el núcleo del Subsistema Educativo Nacional.

Las FF.AA. Ante la Realidad y los Escenarios que Emergen de la PDN.

Sin lugar a duda que las FF.AA. constituyen la *ultima ratio*, el último argumento del Estado para enfrentar las amenazas a su supervivencia. Debido a sus capacidades, las mismas pueden intervenir en los diferentes niveles de conflicto, desde una guerra convencional a una guerra irregular de baja intensidad. Actualmente el COT y los grupos criminales locales en el marco de un Escenario 3 – No Convencional Criminal, actúan en muchos casos como insurgencias criminales, empleando tácticas, técnicas, procedimientos y estrategias propios de grupos insurgentes, disputándole al Estado el monopolio de la violencia y el control de ciertos espacios públicos, habiendo en muchas zonas superado las capacidades de las FF.PP. El COT es una amenaza real a la soberanía, a la independencia y a la paz de la República. Es en ese marco que creemos que las FF.AA. dentro de una estrategia conjunta, deben apoyar determinadas acciones de las FF.PP. contra el narcotráfico con un involucramiento mayor al que se ha dado hasta el momento. Esta alternativa genera dilemas, temores y resistencias de diferente intensidad tanto al nivel del Gobierno nacional como de la oposición política, así como al nivel de las propias FF.AA. (tal vez con un menor grado en el caso de la Armada Nacional o de la Fuerza Aérea Uruguaya debido a la función policial que ambos componentes ya tienen asumida) y de las FF.PP. Un cambio de paradigma siempre trae aparejado un cambio en el *statu quo*, lo cual siempre es resistido en todas las organizaciones y las FF.AA. no son la excepción a la regla²⁶. Pero entendemos que *hoy la principal amenaza a la ROU no la constituye un Escenario 1 de*

²⁶ Están muy presentes en la memoria colectiva de las FF.AA. y genera inquietud y rechazo un posible accionar en Seguridad Interna debido al hecho que actualmente haya varias decenas de militares retirados procesados por supuestos delitos cometidos en los años 70 cuando las Fuerzas participaron en operaciones de contrainsurgencia, cumpliendo órdenes de un gobierno democráticamente electo.

Violación de la Soberanía a través de una agresión armada por parte de otro Estado, el cual es el escenario ideal para la acción de las FF.AA. Dicho escenario es posible, pero con una probabilidad muy baja. Hoy la mayor amenaza a nuestros Intereses y Objetivos Nacionales está dada por actores no estatales vinculados al COT y en especial al narcotráfico, tendiendo a conformar un Escenario 3, habiendo superado con creces la acción de las FF.PP.

El Enfoque Integral de la Defensa y el Sistema de Defensa Nacional.

La ROU necesita un SDN debido a *la existencia de una amplia variedad de amenazas sobre las cuales se debe ejercer disuasión, y eventualmente acción, cuando aquella fracase.* Ese SDN debería tener un diseño y capacidades tales que, considerando el Poder Nacional de nuestro país y las amenazas señaladas por la PDN, le permitan defender los Intereses y Objetivos Nacionales en cualquiera de los cinco escenarios mencionados. En la tarea de diseño del sistema, sobre todo al nivel de los subsistemas, se debe ser muy cuidadoso para no caer en la “imagen espejo”: porque los Intereses Nacionales, el Poder Nacional y las amenazas de los países desarrollados son diferentes a los de los países en vías de desarrollo, el SDN con sus subsistemas y las fuerzas de seguridad de estos nunca podrán ser una copia de las de aquellos. De ahí la necesidad de diseñar un SDN a medida, por orientales y para orientales en base a las especificidades del contexto nacional.

El SDN de la ROU debería tener aptitud para disuadir y actuar en los diferentes escenarios. Para lograrlo nuestro país *necesita una estrategia integral de disuasión para prevenir las agresiones y una estrategia de acción para responder a aquellas, una vez que se hayan materializado.* Acción y disuasión como partes de un todo, basado en el derecho a la legítima defensa, y enmarcado dentro de los principios tradicionales de política exterior de la ROU: autodeterminación de los pueblos; preservación de la paz; no intervención en los asuntos internos de los Estados; solución pacífica de controversias; cooperación entre los Estados y la acción diplomática como primera forma de solución de conflictos.

El SDN mencionado en la LMDN e integrado por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y CODENA), presupone la existencia de diferentes subsistemas (Vila, 2016). Dentro de los subsistemas que integran el SDN es posible incluir:

- Subsistema de Dirección, Comando y Control (SSDCC).
- Subsistema Político-Diplomático (SSPD).
- Subsistema Económico-Financiero (SSEF).

- Subsistema Militar de Defensa Nacional (SSMDN)
- Subsistema de Seguridad Pública (SSSP).
- Subsistema de Inteligencia Nacional (SSIN)
- Subsistema de Defensa Civil (SSDC).
- Subsistema Educativo Nacional (SSEN)
- Subsistema Legislativo (SSL) (Figura 2)

Ante la complejidad de tener que disuadir y eventualmente accionar contra amenazas multidimensionales complejas el SDN de la ROU debería utilizar *un enfoque integral, dentro de una lógica sistémica que ponga énfasis en la necesidad de la cooperación interagencial y la capacidad de dirección, coordinación y control de agencias civiles, policiales y militares en los niveles nacional, departamental y local* (Vila, 2016). Adicionalmente, nuestro SDN para poder enfrentar eficientemente a las amenazas señaladas debería caracterizarse entre otros aspectos por:

- *Un diseño población-céntrico con el involucramiento de la población en las diferentes tareas que insume la Defensa Nacional, facilitado y alentado por un paquete de leyes y decretos que reglamenten lo establecido en el artículo 2 de la LMDN y proporcionen formas concretas de participación.*
- *Un equilibrio entre los componentes de desarrollo y los de seguridad del sistema, sobre la lógica que el desarrollo socio-económico de las sociedades es la mejor herramienta para la Defensa Nacional.* Si bien el desarrollo socio-económico por sí solo no disuade, cuando ese desarrollo es complementado con sentido de identidad nacional, patriotismo y cultura de seguridad y defensa, se generan las condiciones para la participación activa de la población generando disuasión en los cinco escenarios.



Figura 2: El Sistema de Defensa Nacional y sus Subsistemas Asociados.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Nos guste o no, desde el año 1985 a la fecha los ciudadanos que no vivimos en barrios privados nos hemos ido acostumbrado gradualmente (que es el peor de los acostumbramientos) a vivir entre rejas, a replegarnos de los espacios públicos, a asumir que existen zonas prohibidas en las ciudades, a refugiarnos en la casa al caer la noche (tal como si viviésemos en la Transilvania del conde Drácula), a rodearnos de servicios de seguridad privada, perros de guardia, cámaras, cercas eléctricas, alarmas, sensores y alumbrados de seguridad... Y paradójicamente nos seguimos sintiendo inseguros... Estamos inmersos en una crisis social, económica, y sobre todo cultural, que golpea muy duramente a determinados barrios y segmentos de la población de los centros urbanos más importantes del país y que tiene una expresión de violencia armada por actores no estatales. Es una realidad padecida por la mayoría de los ciudadanos, pero que no desea ser asumida públicamente por nadie por los costos políticos que supone... ¿No será el momento de interpelarnos si el Estado no ha perdido el monopolio del empleo de la violencia y la capacidad de controlar algunos espacios públicos en un régimen de 24/7/365? ¿No deberíamos considerar si en caso de prolongarse y agudizarse este proceso en el tiempo no se estará consolidando un Estado Parcialmente Frágil o Fallido en determinadas zonas de nuestro territorio?

Probablemente desde la disolución de los Batallones de Guardias Nacionales departamentales luego de la Revolución de 1904, los orientales hemos desarrollado la peligrosa tendencia a banalizar la temática de la Defensa Nacional (téngase en cuenta que Defensa Nacional no es exclusivamente Defensa Militar). Los casos Marset, Astesiano o Morabito no generan crisis institucionales, pero ponen de manifiesto fallas y carencias institucionales, dañan la imagen de los gobernantes y de los políticos en general, en tanto siembran dudas y desconfianzas acerca de la fiabilidad de funcionarios y actores políticos, así como del eventual grado de infiltración del COT en las estructuras del Estado y de nuestro sistema político. El daño en el imaginario colectivo ya está hecho y tal vez se debería buscar cómo lograr dividendos positivos a partir de hechos negativos. En todo caso, bajo la “lógica del medio vaso lleno”, estos casos emblemáticos deberían ser vistos como oportunas “terapias de choque” que nos permitan terminar con la peligrosa tendencia a pensar que lo que pasa en América Latina nunca va a pasar en la ROU. Pero previamente, gobernantes y gobernados, necesitamos darnos un baño de realidad y aceptar que el artículo 7 de la Constitución que en teoría aplicaría tanto a los vecinos de Saravia y San

Martín como a los de Rivera y Arocena, en la práctica no es así y de esa forma comprender que hoy existen dentro de un mismo país diferentes categorías de ciudadanos. Recién en ese momento, con una gran dosis de sinceridad (y en los países latinoamericanos la sinceridad no hace un buen maridaje con la política, mucho menos cuando el sinceramiento ocurre en las cercanías de elecciones nacionales) asumir que desde hace mucho tiempo estamos inmersos en una crisis de proporciones que amenaza la supervivencia del estado de derecho y el estilo de vida tradicional de los orientales.

Para responder a la pregunta *si la ROU es un Estado Fallido* deberíamos tener en cuenta que la sociedad, la familia y la persona son los principales referentes de la seguridad. Cuando un Estado es incapaz de defender eficientemente a todos los ciudadanos dentro de los límites de su territorio, aquellos que objetiva o subjetivamente se sienten indefensos pueden pasar a considerar al Estado como ilegítimo. Si bien no existe un criterio consensuado en la academia acerca de lo que constituye un Estado Fallido/Frágil, existen determinadas características que se repiten entre los diferentes autores. Para la mayoría de ellos, un Estado pasa a ser fallido cuando no puede controlar eficazmente su territorio, brindar adecuados niveles de seguridad interior y exterior a la sociedad, asegurar el acceso a los bienes sociales básicos (salud, educación, vivienda y trabajo) a sus ciudadanos, hacer cumplir la ley dentro de su territorio o cuando es incapaz de cumplir cabalmente con sus compromisos internacionales.

A fines del siglo XX, Robert Bunker (1997) sostenía con respecto del COT que su poderío económico y sus ejércitos privados constituyen una entidad emergente para la guerra, desafiando la legitimidad del Estado-nación moderno, convirtiéndolo en una preocupación importante para la seguridad nacional. Veintisiete años más tarde la realidad le dio la razón al autor norteamericano. La situación actual en Colombia sigue más o menos parecida a la de los años 90, en tanto que en México se ha agravado, al igual que en la RA y en la RFB ¿Qué tan cerca se encuentra actualmente la ROU de situaciones como las anteriormente señaladas? Si bien no es posible afirmar ni descartar que el crimen organizado y el narcotráfico hayan infiltrado el Estado o estén financiando actores políticos locales o que hoy exista entre nosotros una organización con las capacidades del Primer Comando de la Capital (PCC)²⁷, el

²⁷ Algunos expertos señalan que el PCC ya se encuentra operando en la ROU.

país debe prepararse para que esos escenarios se puedan materializar en el mediano plazo.

Sin lugar a dudas hoy la ROU no es un narco-estado ni tampoco es un Estado Fallido tal cual lo pueden ser hoy Somalia, Libia o Haití. Pero no olvidemos que la actual Somalia no se transformó en lo que hoy es de un día para otro, sino que fue el resultado de un proceso de degradación del Estado que llevó años. Nos guste o no, desde un punto de vista formal, hoy la ROU y sus instituciones son incapaces de asegurarle a todos sus ciudadanos el cumplimiento del Artículo 7 de la Constitución de la República las 24 horas del día en las diferentes zonas del territorio nacional. Episodios como el caso Marset o el caso Morabito ponen sobre la mesa el riesgo de la corrupción y la eventual infiltración del crimen organizado en las instituciones públicas. Y ello supone un cierto grado de fragilidad de nuestro Estado, por lo que no debería ser apocalíptico ni distópico sostener que hoy la ROU es *un estado parcialmente frágil a determinadas horas del día (particularmente durante la noche) y en determinadas zonas de su territorio (fundamentalmente las zonas periféricas de los grandes núcleos urbanos)*.

En lo que respecta a *la eficiencia del SDN de nuestro país para enfrentar a las amenazas señaladas en la PDN*, la misma se aprecia cuando el sistema es capaz o no de disuadir y/o actuar contra las amenazas. Si bien el país no se halla inmerso en los Escenarios 1, 2, 4 y 5, desde hace más de quince años las bandas criminales controlan zonas periféricas de Montevideo y de algunas grandes ciudades del interior del país, haciendo alarde de su capacidad para sojuzgar a la gente y dejando en claro la incapacidad del Gobierno nacional para reprimirlos y proteger al ciudadano. Hoy la ROU se halla inmersa en un Escenario 3 – No Convencional Criminal y basta leer la prensa o salir a la calle para tomar conciencia que *el SDN no ha sido eficiente, en la medida que la disuasión fracasó y la acción no está dando los resultados esperados contra los actores no estatales que caracterizan este escenario*.

Finalmente, con respecto a *los grandes lineamientos a adoptarse para mejorar la eficiencia del actual SDN considerando nuestro Poder Nacional y las amenazas señaladas* es posible señalar algunos:

- En primer lugar asumir que no es con discusiones bizantinas sobre “mano dura” versus “mano blanda” que se soluciona esta problemática compleja; ello supondría “securitizar” (es decir transformar un problema en una amenaza, la cual requiere empleo potencial de instrumentos de violencia) en mayor o menor medida

un problema que es muchísimo más complejo. Hay una sola forma de enfrentar este tipo de situaciones y es utilizando un enfoque integral que apunte a una estrategia balanceada con un componente de seguridad al servicio del componente de desarrollo. Esto no es ni más ni menos que operar decididamente con violencia legítima, progresiva y proporcional por parte de las fuerzas de seguridad (FF.PP. y FF.AA.), buscando generar las condiciones de seguridad adecuadas para poder conducir los planes de desarrollo y las políticas sociales necesarias para fortalecer la legitimidad del Gobierno nacional y proteger a las personas y a la sociedad. Todo ello en el marco de una participación activa de la población, alentada desde el Gobierno nacional, en todas las tareas que comprenden la Defensa Nacional.

- En segundo lugar, comprender que no involucrarse con todos los recursos del Poder Nacional, en un conflicto de esta naturaleza por temor a los riesgos políticos, supone hipotecar soberanía e independencia y desproteger o afectar a los tres objetos de referencia de la seguridad, es decir las personas, la sociedad y el Estado. Cuando expresamos “todos los recursos del Poder Nacional”, en la expresión de seguridad y defensa del mismo, también nos referimos a las FF.AA., y dentro de ellas particularmente al Ejército Nacional. Guerra es guerra, sea ésta declarada o no. En una guerra contra actores no estatales, no declarada y de baja visibilidad, cuando debido a los costos políticos los Gobiernos prefieren no combatir con todos sus medios a su alcance están cediendo a la voluntad del adversario. No hay muertos en combate, pero los hay por “ajustes de cuentas” o por “balas perdidas”. Si bien hay una sensación general de inseguridad, por efecto del acostumbamiento de la población, la misma no genera efectos políticos de larga duración. Cuando sucede lo anterior el Estado esta omiso en sus deberes. Por ello, la necesidad imperiosa de desarrollar y difundir una cultura de seguridad y defensa en toda la sociedad como una forma de sensibilizarla y comprometerla a través de la concepción de la Defensa Nacional como una construcción colectiva.
- En tercer lugar, existen una serie de precondiciones que deberían darse simultáneamente en tiempo y espacio y cuya ausencia

inviabiliza todo lo anterior. Entre estas precondiciones es posible señalar: un Gobierno nacional que reconozca la gravedad de la situación y exprese claramente su voluntad para utilizar todos los recursos del Poder Nacional para defenderse de las amenazas; el apoyo decidido e irrestricto de todas las élites políticas al Gobierno nacional para asegurar gobernabilidad; la generación de las herramientas jurídico-legales especiales necesarias para luchar eficientemente contra el COT y sus manifestaciones locales, con énfasis en el lavado de activos y la corrupción; la voluntad política para diseñar un SDN eficiente que utilizando un enfoque integral pueda articular y coordinar todos los recursos del Poder Nacional en los distintos niveles de la administración con un adecuado equilibrio entre seguridad y desarrollo y sin temor a la afectación al *statu quo*; y finalmente convertir a la educación en la principal herramienta de la Defensa Nacional por su papel en la formación de ciudadanos íntegros y comprometidos.

Referencias

- Barreneche, E. (2018, octubre 20). Quién es quién en la banda de Los Chingas. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/quien-es-quien-en-la-banda-de-los-chingas>
- Beer, M. (2023, abril 17). ¿Dónde, cuándo y por qué fueron los homicidios de 2022? *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/donde-cuando-y-por-que-fueron-los-homicidios-de-2022>
- Beer, M. (2022, marzo 25). Matan a hijo de líder de la conocida banda criminal “Los Chingas”. *El País*. Recuperado en <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/matan-a-hijo-de-lider-de-la-conocida-banda-criminal-los-chingas>
- Benítez, R. (2011). “Estados Fallidos” e insurgencias criminales. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 11(2), 32-41
- Berrio, M. (2003). Los Estados Fallidos. En Ministerio de Defensa (Ed.). *Nuevos Riesgos para la Sociedad del Futuro*. (pp. 199-227). Madrid, España: IEEE.
- Bunker, R. (1997). Failed-State Operational Environment Concepts. *Military Review*, 1-6. Recuperado de https://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1127&context=cgu_fac_pub

- Redacción de Búsqueda. (2022, junio 15). Uruguay es el mayor consumidor de cocaína de América Latina. *Búsqueda*. Recuperado de <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Uruguay-es-el-mayor-consumidor-de-cocaina-de-America-Latina-uc52637>
- Castellanos, R. (2020) ¿Qué es un Estado fallido? [Publicación en página web]. Recuperado de <https://elordenmundial.com/que-es-estado-fallido/>
- Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). (2019). *Conflictos futuros: tendencias para la región sudamericana al 2040* (Vol. I y II). Santiago de Chile, Chile: Autor.
- Díaz Campanella, G. (2023, noviembre 4). Un narco a la fuga, un pasaporte y la renuncia del canciller: así Sebastián Marset acorrala al Gobierno de Uruguay. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/america/2023-11-04/la-entrega-de-un-pasaporte-uruguayo-al-narco-fugitivo-sebastian-marset-pone-contras-las-cuerdas-al-gobierno.html>
- Ojeda, P. (2023, setiembre 23). Investigación de Interior detectó que 5 narcotraficantes que tenían prisión domiciliaria se fugaron en lo que va del año. *El País*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/cinco-narcos-que-tenian-prision-domiciliaria-se-fugaron-en-lo-que-va-del-ano-202392219250>
- Redacción de El Observador. (2023c, abril 26). Guerra narco en Peñarol: imputaron por otro homicidio al líder de los Segales. *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/guerra-narco-en-penarol-imputaron-por-otro-homicidio-al-lider-de-los-segales-2023426173644>
- Redacción de El Observador. (2023b, mayo 24). Fuga de Morabito: tras cuatro años de investigación, Interior destituirá a cuatro funcionarios. *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/fuga-de-morabito-tras-cuatro-anos-de-investigacion-interior-destituira-a-cuatro-funcionarios-2023524163612>
- Redacción de El Observador. (2019, diciembre 31). Quién es Gastón Murialdo, el narcotraficante que para el BCU es "deudor irrecuperable". *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/quien-es-gaston-murialdo-el-narcotraficante-que-para-el-bcu-es-deudor-irrecuperable--2019123111539>

- Redacción El País. (2023b, junio 23). Mutio condenado a 15 años de cárcel, exhortos de varios países fueron claves para el caso. *El País*. Recuperado de https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/mutio-condenado-a-15-anos-de-carcel-exhortos-de-varios-paises-fueron-claves-para-el-caso#google_vignette
- Culshaw, F. (2023, octubre 27). La cruda advertencia de un organismo: “América Latina está enferma de bajo crecimiento”. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/la-cruda-advertencia-de-un-organismo-america-latina-esta-enferma-de-bajo-crecimiento>
- Redacción El País. (2022, agosto 20). Sebastián Marset, el capo narco que creció desde la prisión. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/sebastian-marset-el-capo-narco-que-crecio-desde-la-prision>
- García Castro, S. D. (2021, setiembre 27). Del sicariato barrial al Congreso: la oscura vida política de Pablo Escobar. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/cultura/gente/pablo-escobar-como-fue-su-vida-politica-620562>
- Fernández, N. (2018). Estado fallido. En H.L. Saint-Pierre, H. y M. Vittelli, M. (Ed.), *Diccionario de Seguridad e Defensa* (pp. 493-496) Sao Paulo, RFB: UNESP.
- Fraser, D. (2008). Failed States: Why They Matter and What We Should Do About Them. *The Journal of Conflict Studies*, 28, 11-16 Recuperado de <https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/11243>
- Horton, P. y Horton, R. (1973). *Introducción a la Sociología*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2023). Censo 2023. Población preliminar: 3.444.263 habitantes [Publicación en página web]. Recuperado de <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/poblacion-preliminar-3444263-habitantes>
- Jackson, R. H. (2009). Los Estados Fallidos y la tutela internacional. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (10), 1-31. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/issue/view/10.html>
- Lacunza, S. (2018, enero 6). ¿Quién es Marcelo Balcedo? *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2018/1/quien-es-marcelo-balcedo/>

- Redacción de La Diaria. (2023b, abril 29). Mauro Segales, líder de una de las bandas narco de Peñarol, fue imputado por matar y descuartizar a una mujer. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2023/4/mauro-segales-lider-de-una-de-las-bandas-narco-de-penarol-fue-imputado-por-matar-y-descuartizar-a-una-mujer/>
- Redacción de La Diaria. (2023, marzo 23). Fuga de Morabito: mensajes del celular del jefe de servicio de Cárcel Central comprueban que llegó dos horas y media tarde ese día. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2023/3/fuga-de-morabito-mensajes-del-celular-del-jefe-de-servicio-de-carcel-central-comprueban-que-llego-dos-horas-y-media-tarde-ese-dia/>
- Redacción de La Diaria. (2020, junio 18). Ocho años y dos meses de prisión por narcotráfico para el productor sojero de Soriano. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/6/ocho-anos-y-dos-meses-de-prision-por-narcotrafico-para-el-productor-sojero-de-soriano/>
- Fernández N. (2020, marzo 3). Encuentran un cadáver en la chacra uruguaya de Marcelo Balcedo. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/encuentran-cadaver-chacra-uruguaya-marcelo-balcedo-nid2339602/>
- La Nación. (2019, febrero 7). Allanaron la casa de la mano derecha de Balcedo y encontraron un arsenal. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/allanaron-casa-del-mano-derecha-balcedo-encontraron-nid2218152/>
- Uruguay. Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2005). *La Defensa Nacional. Aportes para un debate*. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Defensa Nacional.
- Molina, F. (2023, agosto 6). Sebastián Marset, el narco que se burla de Bolivia, Uruguay y Paraguay. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2023-08-06/sebastian-marset-el-narco-que-se-burla-de-bolivia-uruguay-y-paraguay.html#?rel=mas>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2003, octubre). Declaración sobre Seguridad en las Américas. *Conferencia Especial sobre Seguridad*. Simposio llevado a cabo en la conferencia de la OEA, ciudad de México, México. Recuperado de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. *Novena Conferencia Internacional Americana*. Declaración aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Parrado, M. (2023, noviembre 10). Gil Iribarne: "El gobierno no nos está cuidando". *Caras Y Caretas*. Recuperado de <https://www.carasycaretas.com.uy/sociedad/gil-iribarne-el-gobierno-no-nos-esta-cuidando-n68229>
- Parentelli, K. (2023, noviembre 11). El riesgo latente de que los narcos financien la política uruguaya: ¿una realidad lejana o posible? *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/el-riesgo-latente-de-que-los-narcos-financien-la-politica-uruguay-una-realidad-lejana-o-posible>
- Uruguay. (2022, mayo 30). Decreto n° 157/022: Apruébase la Política Nacional de Inteligencia. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/157-2022#ANEXO>
- Uruguay. (2021, enero 7). Decreto n° 371/020: Apruébase la propuesta de Política de Defensa Nacional formulada por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/371-2020>
- Uruguay. (2016, mayo 13). Decreto n° 129/016: Apruébase la propuesta en materia de Política Militar de Defensa, formulada por el Consejo de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/129-2016>
- Uruguay. (2014, mayo 8). Decreto n° 105/014: Apruébase la propuesta en materia de Política de Defensa Nacional, formulada por el Consejo de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014>
- Uruguay. (2013, mayo 14). Decreto n° 147/013 Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA).

- Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/147-2013>
- Uruguay. (2020, julio 14). Ley n° 19.889: Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de urgencia. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>
- Uruguay. (2019, agosto 5). Ley n° 19.775: Modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19775-2019>
- Uruguay. (2018, noviembre 7). Ley n° 16.696: Aprobación y regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19696-2018>
- Uruguay. (2010, marzo 8). Ley n° 18.650: Ley Marco de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010>
- Uruguay. (1967). *Constitución de la República*. Recuperado en <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Real Academia Española. (2023). *Diccionario de la Lengua Española. Edición 2022*. Recuperado de <https://dle.rae.es/estado>
- Rossello, R. (2010, setiembre 1). Bonomi alerta sobre una "feudalización" del crimen. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/bonomi-alerta-sobre-una-feudalizacion-del-crimen>
- Rotberg, R. I. (2003). Failure States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. En R. Rotberg (Ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* (pp. 1-25). Washington, USA: Brookings.
- Santos Villareal, G. M. (2009). *Estados Fallidos: definiciones conceptuales*. Ciudad de México, México: Cámara de Diputados.
- Scognamiglio, M. E. (2023, noviembre 28). El sorprendente dato en el censo sobre los migrantes en Uruguay: ¿qué tan grande fue la ola de extranjeros? *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-sorprendente-dato-en-el-censo-sobre-los-inmigrantes-que-tan-grande-fue-la-ola-de-extranjeros-2023112714290>
- Shipley, T. (s.f.). Causas externas de los Estados Fallidos. *Academia*, 1-14. Recuperado de https://www.academia.edu/32724672/Causas_Externas_de_los_Estados_Fallidos

- Shipley, T. (2017) ¿Estados fallidos o concepto fallido? [Publicación en página web]. Recuperado de <https://elordenmundial.com/estados-fallidos-o-concepto-fallido/>
- Silva, J. (2019, noviembre 8). Justicia envió de nuevo a prisión a único acusado de colaborar con envío de droga a Alemania. *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/justicia-envio-de-nuevo-a-prision-a-unico-acusado-de-colaborar-con-envio-de-droga-a-alemania-2019117214540>
- Telenoche. (2022, julio 2). Caso Balcedo: paso a paso de la crónica de la polémica investigación. *Telenoche*. Recuperado de <https://www.telenoche.com.uy/informes-especiales/caso-balcedo-paso-paso-la-cronica-la-polemica-investigacion-n5331757>
- Tikuisis, P. y Carment, D. (2017). Categorization of States Beyond Strong and Weak.Stability: *International Journal of Security & Development*, 6(1), 1-23.
- Tokatlian, J. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial. *Análisis político*, 64, 67-104.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). *World Drug Report 4*. Recuperado de https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_4.pdf
- Vila, G. (2016). *La capacidad de disuasión del Sub Sistema Militar de la Defensa Nacional de la ROU. Análisis crítico de sus fortalezas y vulnerabilidades frente a los diferentes tipos de amenazas* (Tesis de posgrado no publicada). Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), Montevideo, Uruguay.
- Zapata Callejas, J. S. (2014). La teoría del estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), 87-110. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632014000100005

