



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Estudios Avanzados en Terrorismo:
Análisis y Estrategias

**El vacío antiterrorista uruguayo:
diagnóstico comparado y propuestas para
su fortalecimiento.**

Trabajo fin de estudio presentado por:	María Florencia Carballo Nievas
Tipo de trabajo:	Trabajo de Fin de Máster
Director/a:	Lilia Elena Rodríguez Estrada
Fecha:	21/07/2026

Resumen

Uruguay presenta una doble experiencia histórica con el terrorismo: la guerrilla del MLN-Tupamaros (1963-1972) y el terrorismo de Estado de la dictadura cívico-militar (1973-1985). Pese a ese legado, el país carece de ley antiterrorista integral, inteligencia especializada, fiscalía dedicada, estatuto de víctimas y producción académica consolidada. Tres casos recientes confirman la hipótesis: el atentado de 2025 contra la fiscal de Corte subrogante, atribuido a la red de Marset; la detención en 2024 de un adolescente por actos preparatorios yihadistas, alertada por agencias extranjeras; y la vulneración de la plataforma estatal de identidad digital en 2026. Mediante un estudio de caso comparado con siete países, se examinan la legislación, la arquitectura institucional, el cumplimiento de los estándares GAFI y la amenaza del crimen organizado transnacional. Los hallazgos muestran que Uruguay es el único de los ocho ordenamientos analizados sin tipificación específica del terrorismo; sobre ese diagnóstico se formulan doce propuestas dirigidas al Parlamento, al Poder Ejecutivo, al sistema judicial y a la academia.

Palabras clave: Terrorismo, Legislación, Seguridad nacional, Derechos humanos, Uruguay

Abstract

Uruguay has a dual historical experience with terrorism: the guerrilla insurgency of the MLN-Tupamaros (1963–1972) and the State terrorism of the civic-military dictatorship (1973–1985). Despite this legacy, the country lacks a comprehensive counterterrorism law, specialized intelligence, a dedicated prosecutorial unit, a victims' statute and a consolidated domestic academic output. Three recent cases confirm the hypothesis: the 2025 attack on the acting Chief Prosecutor, attributed to Marset's network; the 2024 detention of an adolescent for preparatory acts of jihadist terrorism, flagged by foreign intelligence agencies; and the breach of the State digital identity platform in 2026. Through a comparative case study involving seven countries, the study examines legislation, institutional architecture, compliance with FATF standards and the threat posed by transnational organized crime. The findings show that Uruguay is the only one of the eight legal systems analyzed without specific criminalization of terrorism; on that diagnosis, twelve recommendations are put forward, addressed to Parliament, the executive branch, the judiciary and academia.

Keywords: Terrorism, Legislation, National security, Human rights, Uruguay

Índice de contenidos

1.	Introducción.....	9
1.1.	Justificación del tema elegido	9
1.2.	Problema y finalidad del trabajo	10
1.3.	Objetivos	12
2.	Marco teórico	13
2.1.	Fundamentos teóricos.....	13
2.1.1.	La teoría de las cuatro olas del terrorismo moderno (Rapoport).....	13
2.1.2.	La teoría de la elección estratégica (Crenshaw).	14
2.1.3.	La teoría de la respuesta del Estado liberal (Wilkinson).....	15
2.1.4.	La teoría del Estado terrorista (Duhalde y Calveiro).....	15
2.2.	Desarrollo conceptual	16
2.2.1.	El concepto de terrorismo: debates y definiciones	16
2.2.2.	Tipologías relevantes: terrorismo no estatal, terrorismo de Estado y narcoterrorismo	18
2.2.3.	La distinción entre contraterrorismo democrático y terrorismo de Estado....	19
3.	Marco metodológico.....	22
3.1.	Tipo y enfoque de la investigación	22
3.2.	Diseño: estudio de caso comparado	22
3.3.	Criterios de selección de los casos	23
3.4.	Fuentes y estrategia de búsqueda y verificación	23
3.5.	Limitaciones del diseño	24
4.	Marco histórico e institucional uruguayo	25
4.1.	La doble experiencia histórica: MLN-Tupamaros y terrorismo de Estado	25
4.1.1.	El Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T)	25

4.1.2.	El terrorismo de Estado de la dictadura cívico-militar (1973-1985).....	26
4.2.	El olvido institucional de la postdictadura (1985-2001).....	26
4.3.	La era de la prevención financiera bajo presión del GAFI (2001-Presente)	27
4.4.	Legislación antiterrorista vigente: análisis crítico	30
4.4.1.	Código Penal.....	31
4.4.2.	Marco LA/FT	31
4.4.3.	Convenios internacionales ratificados.....	31
4.4.4.	Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (N° 19.775, 2019).....	32
4.5.	Estructura institucional: actores, competencias y vacíos.....	33
4.5.1.	Inteligencia y seguridad.....	33
4.5.2.	Investigación y persecución penal.....	33
4.5.3.	Sistema LA/FT	33
4.5.4.	Ciberseguridad	34
4.5.5.	Estatuto de víctimas	34
4.5.6.	Producción académica.....	34
5.	Amenazas terroristas relevantes para Uruguay.....	36
5.1.	Narcoterrorismo y crimen organizado transnacional.....	37
5.2.	Financiación del terrorismo.....	38
5.3.	Ciberterrorismo e infraestructura crítica	40
5.4.	Casos ilustrativos.....	43
5.4.1.	La Operación Dulce y la presencia de ETA en Uruguay (1988-1994).....	43
5.4.2.	El adolescente de Rocha (2024)	44
5.4.3.	El atentado contra la fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero (2025)	45
6.	Análisis comparado multidimensional.....	47
6.1.	Marco legislativo comparado	47

6.2.	Apartado institucional comparado.....	48
6.3.	Producción académica comparada	49
6.4.	Incidentes terroristas registrados	50
6.5.	Cumplimiento GAFI/GAFILAT comparado	52
6.6.	Equilibrio entre contraterrorismo y derechos humanos	53
6.7.	Síntesis: Uruguay como caso singular	55
7.	El vacío institucional uruguayo: causas estructurales y consecuencias.....	56
7.1.	La memoria del Terrorismo de Estado como freno cultural.....	56
7.2.	La economía política de la inacción.....	58
7.3.	Las dependencias de trayectoria institucional	59
7.4.	Las consecuencias del vacío: cuatro escenarios de riesgo	60
7.5.	Costos de oportunidad y ventajas comparativas perdidas.....	61
8.	Propuestas y hoja de ruta	63
8.1.	Síntesis: Matriz integral de vulnerabilidades	63
8.2.	Propuestas para el marco normativo	64
8.2.1.	Propuesta 1. Ley antiterrorista integral y reforma del Código Penal	64
8.2.2.	Propuesta 2. Estatuto de víctimas del terrorismo	65
8.2.3.	Propuesta 3. Reforma de la ley de inteligencia y controles democráticos.....	65
8.3.	Propuestas para la arquitectura institucional	66
8.3.1.	Propuesta 4. Estrategia Nacional Antiterrorista.....	66
8.3.2.	Propuesta 5. Centro de Coordinación de Inteligencia y Contraterrorismo (CCICT)	66
8.3.3.	Propuesta 6. Fiscalía especializada en terrorismo y crimen organizado	67
8.3.4.	Propuesta 7. Capacitación judicial.....	67
8.4.	Propuestas para la prevención y capacidades técnicas.....	68

8.4.1.	Propuesta 8. Programa Nacional de Prevención del Extremismo Violento.....	68
8.4.2.	Propuesta 9. Estrategia Nacional de Ciberseguridad con módulo antiterrorista	68
8.4.3.	Propuesta 10. Fortalecimiento del sistema preventivo financiero: SENACLAFT, zonas francas y criptoactivos	69
8.5.	Propuestas para la cooperación internacional y la academia	69
8.5.1.	Propuesta 11. Inserción internacional: adhesión al Foro Global contra el Terrorismo y acuerdos bilaterales	69
8.5.2.	Propuesta 12. Desarrollo académico: centro nacional de investigación y posgrados especializados.....	70
8.6.	Hoja de ruta de implementación.....	70
Conclusiones		73
Referencias bibliográficas		78
Listado de abreviaturas.....		87
Anexo A.	Desarrollo de los escenarios de riesgo	89

Índice de tablas

Tabla 1. Evolución cronológica del marco antiterrorista uruguayo (1963-2025).....	35
Tabla 2. Matriz de amenazas terroristas con relevancia para Uruguay	36
Tabla 3. Marco legislativo antiterrorista comparado (8 países).....	47
Tabla 4. Aparato institucional antiterrorista comparado.....	48
Tabla 5. Producción académica sobre terrorismo y contraterrorismo (2000-2025).....	49
Tabla 6. Magnitud comparada del fenómeno terrorista (período 1992-2025, casos emblemáticos).....	51
Tabla 7. Cumplimiento GAFI/GAFILAT comparado (evaluaciones recientes).....	52
Tabla 8. Equilibrio entre legislación antiterrorista y garantías de derechos humanos	54
Tabla 9. Matriz de diagnóstico integral por dimensiones críticas	63
Tabla 10. Hoja de ruta para la implementación de las propuestas	71

1. Introducción

Uruguay es, en materia antiterrorista, un Estado que mira hacia adentro de su historia y no hacia adelante de sus vulnerabilidades. La doble experiencia con el terrorismo, primero como víctima de la guerrilla urbana del MLN-Tupamaros y luego como perpetrador institucional durante la dictadura cívico-militar, dejó una marca tan profunda en la cultura política nacional que el debate sobre las amenazas del presente quedó bloqueado por el peso del pasado. La presente investigación parte de la hipótesis de que ese bloqueo tiene consecuencias concretas, medibles y crecientes, y que Uruguay no puede seguir siendo el único país de su entorno regional sin un marco antiterrorista propio.

La paradoja es llamativa: la misma solidez institucional que distingue internacionalmente a Uruguay convivió durante décadas con una indiferencia sistemática ante las obligaciones internacionales en la materia, ante la penetración del crimen organizado transnacional y ante señales de alerta que en cualquier otro país de la región habrían desencadenado reformas urgentes. La imagen de país tranquilo no es falsa, pero se ha convertido en un obstáculo epistemológico: impide ver lo que ya está ocurriendo.

Tres hechos recientes quiebran definitivamente esa narrativa de comodidad. El atentado con disparos y explosivos contra la fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero en septiembre de 2025, la detención de un adolescente uruguayo que planeaba un ataque yihadista gracias a alertas del FBI, el Mosad y la CIA, y la vulneración de la plataforma de identidad digital del Estado en mayo de 2026 no son incidentes aislados: son síntomas de un vacío institucional que esta investigación se propone diagnosticar con rigor y contribuir a remediar.

1.1. Justificación del tema elegido

La elección del caso responde a una asimetría: Uruguay tiene una de las experiencias históricas más directas de violencia política de América Latina y es, al mismo tiempo, uno de los países menos estudiados en materia de política antiterrorista. Esa asimetría se traduce en una doble justificación de este Trabajo de Fin de Máster, académica y práctica.

En el plano académico, la primera evidencia es bibliográfica: la búsqueda sistemática realizada en las bases de datos Scopus, Web of Science y JSTOR mediante los descriptores «terrorismo + Uruguay», «contraterrorismo + Uruguay» y «política antiterrorista + Uruguay» no arrojó

ninguna monografía de alcance comprensivo sobre el tema. Esta ausencia no es un dato menor: en un campo de estudio que ha producido, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, una literatura científica de crecimiento exponencial¹, el silencio académico sobre un caso nacional concreto es, en sí mismo, un hallazgo que justifica la investigación. Los antecedentes nacionales se reducen a aportes aislados, como el estudio de Rodríguez Cuitiño sobre crimen organizado y terrorismo en Uruguay²; la contribución de esta tesis aspira a abrir un campo de estudio hasta ahora apenas explorado.

La justificación práctica es de otro orden. El caso encarna una contradicción: un Estado con historia directa de violencia política extrema que carece, no obstante, de un marco institucional, normativo y académico adecuado para las amenazas del siglo XXI. La contradicción no es inocua: alimenta un punto ciego institucional cuyos efectos concretos se documentan a lo largo de estas páginas.

El contexto internacional, además, hace cada vez menos sostenible esa indiferencia: la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³ y las Cuarenta Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional⁴ imponen a todos los Estados obligaciones concretas de prevención, persecución y cooperación, con independencia de su exposición directa al fenómeno. El cumplimiento uruguayo de esas obligaciones es, como se demuestra en el Capítulo 4, manifiestamente insuficiente.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

El terrorismo ha motivado desde 2001 una respuesta global de escala inédita: un corpus normativo de creciente densidad, organismos especializados y políticas nacionales de contrterrorismo en casi todo el mundo⁵.

Uruguay permanece, sin embargo, significativamente al margen de ese proceso. Su imagen internacional de estabilidad democrática, progresismo normativo y baja conflictividad, en sí

¹ A. P. Schmid, ed., *The Routledge handbook of terrorism research* (Routledge, 2011).

² M. del R. Rodríguez Cuitiño, «La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: un desafío a enfrentar», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 4, n.º 1 (2018): 55-71, <https://doi.org/10.18847/1.7.4>

³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1373 (2001), S/RES/1373.

⁴ GAFI/FATF, *Las Cuarenta Recomendaciones del GAFI*, ed. actualizada (FATF/OECD, 2023), <https://www.fatf-gafi.org/recommendations.html>

⁵ Schmid, ed., *The Routledge handbook*.

misma valiosa, ha generado un vacío analítico: la percepción de que Uruguay «no necesita» ocuparse del terrorismo porque este «no existe» en su territorio.

Tal percepción requiere un examen crítico. Uruguay tiene una historia directamente vinculada al terrorismo urbano: el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) protagonizó entre 1963 y 1972 una de las guerrillas urbanas más organizadas de América Latina, cuya capacidad operativa contribuyó decisivamente al desencadenamiento del golpe de Estado de 1973⁶. Fue también escenario del terrorismo de Estado de la dictadura cívico-militar (1973-1985), constitutivo de crímenes de lesa humanidad imprescriptibles e inamnistiables, como declaró la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman vs. Uruguay⁷.

El Uruguay contemporáneo, por lo demás, no es inmune a las amenazas terroristas transnacionales. Su posición geográfica como país de tránsito, sus fronteras porosas, la presencia documentada de organizaciones del crimen organizado transnacional con ramificaciones en la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay, y los riesgos asociados al lavado de activos con potencial financiación de actividades extremistas configuran un escenario de vulnerabilidad real que las autoridades uruguayas han tendido a minimizar o ignorar⁸.

La ausencia de una respuesta estatal articulada se manifiesta en múltiples dimensiones: inexistencia de una ley antiterrorista integral, ausencia de agencia de inteligencia con mandato específico, falta de fiscalía especializada, ausencia de doctrina académica nacional y vacío casi total de jurisprudencia en la materia. Estas carencias son diagnosticadas en detalle, con base empírica comparada, en los Capítulos 4 y 5.

La investigación persigue tres finalidades. La primera es diagnosticar con rigor el estado de las respuestas estatales al terrorismo en Uruguay, identificando sus déficits estructurales mediante análisis comparado con siete países de referencia: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Costa Rica como pares regionales latinoamericanos, y España y Francia como referentes europeos consolidados. La segunda, identificar las amenazas terroristas con relevancia

⁶ A. C. Porzecanski, *Uruguay's Tupamaros: the urban guerrilla* (Praeger, 1973).

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gelman vs. Uruguay*, fondo y reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C n.º 221, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp.pdf

⁸ Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Global organized crime index 2023* (GI-TOC, 2023), <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2023/>

específica para el contexto uruguayo y caracterizar los vectores de riesgo concretos. La tercera, formular recomendaciones estratégicas, viables y dirigidas a los distintos actores del sistema, que permitan a Uruguay avanzar hacia un estándar de preparación coherente con sus obligaciones internacionales y con su imagen de Estado democrático consolidado.

1.3. Objetivos

Objetivo general:

- Analizar el marco institucional uruguayo frente al terrorismo y formular propuestas de mejora basadas en el análisis comparado.

Objetivos específicos:

- Examinar la normativa e institucionalidad antiterrorista vigente en Uruguay frente a los desafíos del siglo XXI.
- Identificar y caracterizar las amenazas terroristas específicas con relevancia para el contexto uruguayo.
- Comparar el andamiaje antiterrorista uruguayo con el de siete países seleccionados (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Costa Rica, España y Francia), articulando la comparación a través de cuadros multidimensionales.
- Formular un conjunto de recomendaciones estratégicas dirigidas a los distintos actores del sistema.

2. Marco teórico

Este capítulo establece los fundamentos teóricos sobre los que se apoya el análisis desarrollado en el resto del trabajo. Se organiza en dos planos diferenciados⁹. El primero (apartado 2.1) presenta las teorías validadas de autores reconocidos que sustentan la investigación: la teoría de las olas del terrorismo de Rapoport, la teoría de la elección estratégica de Crenshaw, la teoría de la respuesta del Estado liberal de Wilkinson y la teoría del Estado terrorista de Duhalde y Calveiro. El segundo plano (apartado 2.2) ofrece el desarrollo conceptual y definicional que, apoyado en esas teorías, permite operacionalizar las categorías de análisis aplicadas al caso uruguayo. Esta organización sigue la concepción metodológica según la cual el marco teórico no se reduce a una enumeración de definiciones, sino que funciona como un argumento estructurado en el que se articulan paradigmas, teorías generales y teorías sustantivas con distintos niveles de abstracción. Su función no es decorativa ni introductoria, sino sustentar y encuadrar el estudio dentro de un campo de conocimiento ya consolidado, dotando de respaldo académico a las proposiciones que el análisis empírico desarrollará en los capítulos siguientes¹⁰.

2.1. Fundamentos teóricos

El estudio de las respuestas estatales al terrorismo no parte de cero ni se sostiene en apreciaciones personales: se inscribe en un campo de conocimiento consolidado a lo largo de las últimas cinco décadas. Cuatro cuerpos teóricos, procedentes de la ciencia política, la criminología y la sociología de la violencia, estructuran el presente análisis y permiten interpretar el caso uruguayo a la luz de regularidades comprobadas en otros contextos.

2.1.1. La teoría de las cuatro olas del terrorismo moderno (Rapoport).

La aportación teórica más influyente para explicar la evolución histórica del terrorismo de actor no estatal es la teoría de las olas formulada por David C. Rapoport.¹¹ Según este modelo, el terrorismo moderno se ha desplegado en cuatro oleadas sucesivas de alcance global (la

⁹ R. Sautu et al., *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología* (CLACSO, 2005).

¹⁰ R. Hernández Sampieri et al., *Metodología de la investigación*, 6.ª ed. (McGraw-Hill, 2014).

¹¹ D. C. Rapoport, «The four waves of modern terrorism», en *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*, ed. A. K. Cronin y J. M. Ludes (Georgetown University Press, 2004), 46-73.

anarquista de finales del siglo XIX, la anticolonial de mediados del siglo XX, la de la nueva izquierda revolucionaria y la religiosa contemporánea), cada una con una duración aproximada de una generación, impulsada por una energía ideológica dominante y vinculada a un detonante histórico preciso. El valor teórico del modelo reside en que permite situar fenómenos aparentemente inconexos dentro de un patrón explicativo común. Aplicado al caso uruguayo, el modelo de Rapoport sitúa al Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) dentro de la tercera ola, la de la nueva izquierda revolucionaria de las décadas de 1960 y 1970, lo que permite comprender su lógica, sus tácticas y su repertorio de acción no como una anomalía nacional, sino como expresión local de una dinámica regional y global. La misma teoría advierte que la cuarta ola, la religiosa, sigue activa: el caso del adolescente de Rocha (2024) es una manifestación de esa oleada contemporánea en territorio uruguayo.

2.1.2. La teoría de la elección estratégica (Crenshaw).

Frente a las interpretaciones que reducen el terrorismo a la patología individual o a la irracionalidad, Martha Crenshaw desarrolló un marco teórico que concibe la violencia terrorista como el resultado de una elección estratégica deliberada por parte de organizaciones que actúan con racionalidad instrumental dentro de contextos determinados.¹² Su teoría distingue tres niveles causales que operan de manera articulada: las condiciones permisivas o situacionales que hacen posible la emergencia del fenómeno, las motivaciones y agravios que lo alimentan, y las decisiones estratégicas mediante las cuales las organizaciones eligen la violencia como medio para alcanzar fines políticos. Este enfoque es central para el presente trabajo porque traslada el foco analítico desde el plano moral hacia el plano de las capacidades y respuestas institucionales del Estado: si el terrorismo es una elección estratégica condicionada por el contexto, entonces el diseño de las respuestas estatales (disuasión, prevención, persecución) puede modificar la estructura de incentivos de los actores. La teoría de Crenshaw también sustenta la posición académica neutral adoptada en esta tesis respecto del MLN-T y de la dictadura, en tanto permite analizar el empleo de tácticas terroristas con independencia de los juicios de valor sobre la legitimidad de los fines perseguidos.

¹² M. Crenshaw, ed., *Terrorism in context* (Pennsylvania State University Press, 1995).

2.1.3. La teoría de la respuesta del Estado liberal (Wilkinson).

El cuerpo teórico que vertebra la dimensión propositiva de la investigación es la teoría de la «respuesta del Estado liberal» (liberal state response) elaborada por Paul Wilkinson.¹³ Wilkinson sostiene que existe una tensión estructural entre el imperativo de seguridad y el imperativo de preservación de las libertades democráticas, y que un Estado democrático puede y debe combatir el terrorismo sin transformarse en aquello que combate. Su tesis central es que la respuesta antiterrorista resulta legítima y eficaz únicamente cuando opera bajo controles democráticos robustos: mandato legal expreso, control parlamentario, supervisión judicial independiente, garantías procesales para los investigados y rendición de cuentas pública. Esta teoría proporciona el criterio normativo que distingue el contraterrorismo democrático del terrorismo de Estado y da fundamento a las propuestas formuladas en el Capítulo 8: todas ellas se diseñan dentro del marco de garantías que Wilkinson identifica como condición de legitimidad de la acción antiterrorista del Estado democrático.

2.1.4. La teoría del Estado terrorista (Duhalde y Calveiro).

Para conceptualizar la otra cara de la experiencia uruguaya, la del terror ejercido desde el propio aparato estatal, el estudio se apoya en la teoría del «Estado terrorista» acuñada por Eduardo Luis Duhalde.¹⁴ Duhalde sostiene que el terrorismo de Estado no es la mera consecuencia violenta de un régimen dictatorial, sino una política cuidadosamente planificada y ejecutada que implica un cambio cualitativo en la propia concepción del Estado: una nueva forma de Estado de excepción que actúa simultáneamente en un plano público y en un plano clandestino. Esta teoría se complementa con el análisis de Pilar Calveiro sobre la lógica del «poder desaparecedor» y del dispositivo concentracionario como mecanismo central de la represión estatal en el Cono Sur.¹⁵ Ambos aportes teóricos resultan imprescindibles para el caso uruguayo, en tanto la dictadura cívico-militar (1973-1985) integró el Plan Cóndor y aplicó la misma matriz represiva que estos autores conceptualizaron para la Argentina. La teoría del Estado terrorista permite, además, fundamentar la distinción cualitativa (y no meramente

13 P. Wilkinson, *Terrorism versus democracy: the liberal state response* (Frank Cass, 2001).

14 E. L. Duhalde, *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica* (EUDEBA, 1999; ed. original 1983).

15 P. Calveiro, *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina* (Colihue, 1998).

cuantitativa) entre el contraterrorismo democrático teorizado por Wilkinson y el terror estatal, distinción que es una de las claves interpretativas del bloqueo institucional uruguayo analizado en el Capítulo 7.

La articulación de estos cuatro cuerpos teóricos proporciona el armazón conceptual del trabajo: Rapoport sitúa históricamente las manifestaciones del terrorismo de actor no estatal en Uruguay; Crenshaw explica la racionalidad estratégica de los actores y orienta el diseño de respuestas; Wilkinson fija el criterio normativo de legitimidad del contraterrorismo democrático; y Duhalde y Calveiro conceptualizan el terrorismo de Estado que marca la memoria política uruguaya. Sobre esta base teórica se construye el desarrollo conceptual que sigue.

2.2. Desarrollo conceptual

A partir de los fundamentos teóricos expuestos, este apartado desarrolla las categorías conceptuales que se aplican al análisis del caso uruguayo: la definición operativa de terrorismo adoptada, las tipologías relevantes y la distinción entre contraterrorismo democrático y terrorismo de Estado.

2.2.1. El concepto de terrorismo: debates y definiciones

La definición de terrorismo es uno de los debates más persistentes y polémicos de las ciencias sociales y del derecho internacional. Schmid y Jongman¹⁶ identificaron más de cien definiciones en uso y constataron la ausencia de consenso entre académicos, juristas y gobiernos. Schmid¹⁷ amplió ese análisis a más de doscientas definiciones y concluyó que la mayoría converge en torno a un núcleo común: el uso o amenaza de violencia, la intención de generar terror en una audiencia más amplia que los objetivos directos del ataque, la búsqueda de un objetivo político o ideológico, y el carácter deliberado y premeditado de la acción. La indagación clásica de Crenshaw¹⁸ sobre las causas del terrorismo (situaciones permisivas, motivaciones individuales y elecciones estratégicas de las organizaciones) sigue ofreciendo un marco interpretativo válido para los casos contemporáneos.

¹⁶ A. P. Schmid y A. J. Jongman, *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature* (Transaction Publishers, 1988).

¹⁷ Schmid, ed., *The Routledge handbook*.

¹⁸ M. Crenshaw, «The causes of terrorism», *Comparative Politics* 13, n.º 4 (1981): 379-399, <https://doi.org/10.2307/421717>

Laqueur¹⁹ subrayó que esta polisemia no es neutra: la dificultad para definir el terrorismo refleja intereses políticos en tensión, ya que la atribución de la etiqueta «terrorista» tiene consecuencias jurídicas y legitimadoras de primer orden. Hoffman²⁰ propuso una distinción operativa entre terrorismo y guerrilla basada en la selección de objetivos: mientras la guerrilla apunta a objetivos militares, el terrorismo apunta deliberadamente a civiles para maximizar el impacto psicológico en audiencias más amplias que las víctimas directas.

En el ámbito jurídico internacional, la Resolución 1566 (2004)²¹ del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas caracterizó los actos terroristas como aquellos cometidos con la intención de causar la muerte o graves lesiones corporales a civiles, con el propósito de provocar terror en la población o compeler a un gobierno u organización internacional a una acción o abstención. Pese a ello, la comunidad internacional no ha logrado aún adoptar una Convención General contra el Terrorismo que proporcione una definición vinculante universal.

Para los efectos del presente trabajo se adopta una definición funcional que integra cinco elementos: (a) uso o amenaza de violencia grave; (b) dirigida contra personas o bienes, incluyendo la infraestructura crítica del Estado; (c) con la finalidad de aterrorizar a la población o coaccionar a los poderes públicos; (d) en el marco de una agenda política, ideológica, religiosa o étnica; y (e) con independencia de que el actor sea estatal o no estatal. Esta definición recoge los elementos esenciales identificados en la literatura especializada: la dimensión psicológica del terror sobre una audiencia más amplia que las víctimas directas²², la instrumentalidad de la violencia como medio para fines políticos²³, y la intencionalidad que distingue el terrorismo de la violencia política indiscriminada.

La discusión sobre si los Tupamaros constituyeron «terroristas» o «guerrilleros» ilustra la carga política de estas definiciones en el contexto uruguayo. Crenshaw²⁴ demostró que el contexto histórico y político en el que se desarrolla un movimiento armado condiciona profundamente cómo es categorizado por sus contemporáneos y por la posteridad, y que esa categorización tiene efectos reales sobre las políticas de respuesta, la memoria colectiva y los

¹⁹ W. Laqueur, *The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction* (Oxford University Press, 1999).

²⁰ B. Hoffman, *Inside terrorism*, 2.ª ed. (Columbia University Press, 2006).

²¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1566 (2004), S/RES/1566.

²² Schmid, ed., *The Routledge handbook*.

²³ L. Richardson, *What terrorists want: understanding the enemy, containing the threat* (Random House, 2006).

²⁴ Crenshaw, ed., *Terrorism in context*.

procesos de reconciliación. La investigación adopta una posición académica neutral: el MLN-T empleó tácticas terroristas (incluidos secuestros, atentados y ejecuciones deliberadas), independientemente de su ideología o de la legitimidad que sus propios miembros o sus simpatizantes atribuyan a su lucha; y la dictadura, paralelamente, empleó terrorismo de Estado, con independencia de las justificaciones invocadas por sus responsables.

2.2.2. Tipologías relevantes: terrorismo no estatal, terrorismo de Estado y narcoterrorismo

Las tipologías del terrorismo son numerosas en la literatura especializada. A los efectos de este estudio interesan tres categorías especialmente relevantes para el caso uruguayo: el terrorismo de actor no estatal, el terrorismo de Estado y el narcoterrorismo.

El terrorismo de actor no estatal incluye a las organizaciones armadas que, sin operar bajo el mando de un Estado, recurren a la violencia con finalidad política o ideológica. La tipología más influyente es la de las cuatro olas de Rapoport²⁵, ya expuesta en el apartado 2.1. En esa secuencia, la tercera ola (la de la nueva izquierda) inscribe históricamente al MLN-T uruguayo y la cuarta (la religiosa) permanece activa a través del yihadismo contemporáneo.

El terrorismo de Estado pertenece a una categoría jurídica y moral cualitativamente distinta. A diferencia del actor no estatal, el Estado dispone del monopolio legítimo de la fuerza y de la obligación jurídica de proteger a sus ciudadanos. Cuando invierte ese poder para reprimir, torturar, desaparecer o asesinar sistemáticamente a la población civil, sus actos no constituyen un delito común agravado sino una violación de las normas más fundamentales del derecho internacional. La Convención contra la Tortura (1984), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)²⁶ configuran el marco jurídico que califica estas conductas como crímenes de lesa humanidad, imprescriptibles e inamnistiables. El caso uruguayo es paradigmático en esta materia: la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman vs. Uruguay* (2011) declaró

²⁵ Rapoport, «The four waves of modern terrorism».

²⁶ Naciones Unidas, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, A/RES/39/46 (1984); Naciones Unidas, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, A/RES/61/177 (2006); Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, A/CONF.183/9 (1998).

expresamente la incompatibilidad de la Ley de Caducidad con la Convención Americana y reafirmó la imprescriptibilidad de las graves violaciones cometidas durante la dictadura.

El narcoterrorismo, por su parte, designa el empleo deliberado del terror (atentados, amenazas, ejecuciones selectivas) como instrumento de presión sobre el Estado o la población civil, con finalidad económica primaria. Bagley y Rosen²⁷ propusieron un umbral analítico que distingue al narcoterrorismo del crimen organizado violento ordinario en función del componente coercitivo de carácter político. Berdal y Serrano²⁸ habían demostrado, una década antes, que la frontera entre crimen organizado transnacional y amenazas a la seguridad internacional se vuelve crecientemente difusa cuando las organizaciones criminales adquieren capacidades coercitivas sobre los Estados. La distinción importa porque la respuesta institucional requerida es distinta: la persecución penal del crimen organizado puede no bastar cuando una organización criminal ha desarrollado capacidad de coaccionar al Estado mediante atentados sistemáticos, como demuestran los casos colombianos, mexicano y, recientemente, brasileño. La aparición en Uruguay del denominado Primer Cartel Uruguayo (PCU) y el atentado de septiembre de 2025 contra la fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero, analizado en el apartado 5.4.3, marcan el ingreso del país en este umbral.

2.2.3. La distinción entre contraterrorismo democrático y terrorismo de Estado

Una de las claves analíticas para comprender el bloqueo institucional uruguayo en materia antiterrorista es la confusión, en parte de la opinión pública y de la cultura política, entre dos categorías que el derecho internacional separa con nitidez: el contraterrorismo democrático y el terrorismo de Estado.

El contraterrorismo democrático es el conjunto de capacidades estatales legalmente conferidas para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los actos de terrorismo. Wilkinson²⁹ desarrolló el concepto operativo de «liberal state response», centrado en la idea de que un Estado democrático puede defenderse del terrorismo sin convertirse él mismo en su antítesis, siempre que sus capacidades antiterroristas operen bajo cinco condiciones: mandato legal

²⁷ B. M. Bagley y J. D. Rosen, eds., *Drug trafficking, organized crime, and violence in the Americas today* (University Press of Florida, 2015).

²⁸ M. Berdal y M. Serrano, eds., *Transnational organized crime and international security: business as usual?* (Lynne Rienner, 2002).

²⁹ Wilkinson, *Terrorism versus democracy*.

expreso, control parlamentario robusto, supervisión judicial independiente, garantías procesales para los investigados y rendición de cuentas pública. El estudio comparado de Foley³⁰ sobre Reino Unido y Francia muestra cómo las trayectorias institucionales y las normas internas de cada Estado moldean diferencialmente la arquitectura del contraterrorismo democrático, lección particularmente pertinente para Uruguay en tanto país sin tradición antiterrorista que debe construirla desde sus propios condicionantes históricos. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo ha consolidado este principio en numerosos informes³¹, recordando que los Estados tienen tanto la obligación de proteger a sus ciudadanos del terrorismo como la de garantizar que sus respuestas antiterroristas respeten plenamente el derecho internacional de los derechos humanos.

El terrorismo de Estado, en cambio, es el ejercicio sistemático del terror desde el aparato estatal contra la población civil, sin mandato legal, sin control parlamentario, sin supervisión judicial y sin rendición de cuentas³². Es la antítesis exacta del contraterrorismo democrático. La diferencia entre uno y otro no es retórica ni cuantitativa: es estructural y cualitativa.

Esta distinción es particularmente relevante para Uruguay. La memoria del terrorismo de Estado de la dictadura ha generado, en sectores significativos de la sociedad uruguaya, una asociación implícita entre cualquier capacidad antiterrorista del Estado y el aparato represivo del pasado. Como ha demostrado Lessa en su estudio comparado sobre la justicia transicional en Argentina y Uruguay, las narrativas memoriales del pasado dictatorial no permanecen en el plano simbólico, sino que condicionan de manera persistente las decisiones institucionales y los marcos de lo políticamente discutible en la sociedad posdictatorial uruguaya.³³ Esa asociación es comprensible desde el punto de vista psicológico y políticamente legítima, pero es jurídicamente errónea: confunde dos categorías opuestas. La pregunta que recorre el debate antiterrorista uruguayo, «¿quién controla a los que nos controlan?», tiene respuesta en el contraterrorismo democrático: lo controla el Parlamento, lo controla la justicia, lo

³⁰ F. Foley, *Countering terrorism in Britain and France: institutions, norms and the shadow of the past* (Cambridge University Press, 2013).

³¹ F. Ní Aoláin, *Impact of measures to address terrorism and violent extremism on civic space and the rights of civil society actors and human rights defenders*, informe del Relator Especial de las Naciones Unidas, A/HRC/40/52 (Naciones Unidas, 2019), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/050/47/pdf/g1905047.pdf>

³² Duhalde, *El Estado terrorista argentino*, 39.

³³ F. Lessa, *Memory and transitional justice in Argentina and Uruguay: against impunity* (Palgrave Macmillan, 2013).

controla la Institución Nacional de Derechos Humanos, lo controla el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esa respuesta, sin embargo, no se ha articulado con suficiente claridad en el debate público uruguayo, lo que contribuye al bloqueo institucional que los capítulos siguientes documentan.

3. Marco metodológico

Este capítulo expone las decisiones metodológicas que estructuran la investigación: el tipo y enfoque de estudio, el diseño adoptado, la unidad y las dimensiones de análisis, los criterios de selección de los casos comparados, las fuentes y la estrategia de búsqueda y verificación, y las limitaciones del diseño. El objetivo es garantizar la transparencia y la trazabilidad del proceso investigativo, de modo que los hallazgos presentados puedan ser evaluados, replicados o actualizados por otros investigadores.

3.1. Tipo y enfoque de la investigación

La investigación adopta un enfoque cualitativo, orientado a la comprensión en profundidad de un fenómeno complejo (la respuesta estatal al terrorismo en Uruguay) antes que a su medición estadística.³⁴ Por su alcance, se trata de un estudio de naturaleza descriptiva y explicativa: describe el estado de la legislación, la institucionalidad y la producción académica antiterrorista uruguaya, y explica las causas profundas del vacío institucional identificado. Por su finalidad, es además una investigación aplicada, en tanto no se limita al diagnóstico sino que formula propuestas concretas dirigidas a los distintos actores del sistema.

El diseño se apoya en fuentes documentales y no contempla trabajo de campo ni producción de datos primarios mediante entrevistas o encuestas, opción coherente con la naturaleza jurídico-institucional del objeto de estudio y con las limitaciones de tiempo y acceso propias de un Trabajo de Fin de Estudios.

3.2. Diseño: estudio de caso comparado

El estudio adopta un diseño de tipo comparado de pequeño N (*small-N comparison*), en el que el caso de interés primario, Uruguay, se contrasta con siete casos de comparación.³⁵ Esta estrategia permite dimensionar de manera objetiva el rezago uruguayo, identificar patrones regionales y triangular la posición del país tanto frente a referentes europeos de desarrollo antiterrorista consolidado como frente a pares latinoamericanos.

³⁴ Hernández Sampieri et al., *Metodología de la investigación*.

³⁵ D. della Porta y M. Keating, eds., *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective* (Cambridge University Press, 2008).

La unidad de análisis es la respuesta estatal organizada al terrorismo, conceptualizada como un sistema integrado por seis dimensiones que se operacionalizan mediante cuadros comparativos: el marco normativo, la arquitectura institucional, la producción académica nacional, la incidencia histórica del fenómeno, el cumplimiento de estándares internacionales en materia financiera y el equilibrio entre contraterrorismo y derechos humanos. Cada dimensión se construye a partir de una matriz común de variables que permite la lectura horizontal (por país) y vertical (por dimensión).

3.3. Criterios de selección de los casos

La selección de los siete países de comparación responde a tres criterios convergentes y explícitos. El primero es la proximidad regional: Argentina, Brasil, Chile y Paraguay comparten con Uruguay integración regional, historia política de transiciones posdictatoriales y dinámicas de crimen organizado transnacional. El segundo es la comparabilidad de tamaño y modelo institucional: Costa Rica, sin Fuerzas Armadas y con tradición democrática consolidada, opera como referente latinoamericano de menor porte con un perfil próximo al uruguayo. El tercero es la excelencia consolidada: España y Francia son los referentes europeos de mayor trayectoria antiterrorista, con tradición jurídica continental y pertenencia a un sistema regional de derechos humanos comparables a los de Uruguay.

La triangulación entre pares regionales y referentes europeos busca evitar tanto la comparación exclusiva con casos de bajo desarrollo institucional, que invisibilizaría el rezago estructural, como la comparación únicamente con sistemas de máximo desarrollo, que generaría una asimetría poco productiva para el diseño de políticas.

3.4. Fuentes y estrategia de búsqueda y verificación

La construcción de los cuadros y del diagnóstico se realizó en tres fases. En la primera se identificaron las normas, instituciones y planes de cada país a partir de fuentes oficiales: boletines oficiales, ministerios competentes, fiscalías generales, agencias de inteligencia y organismos de coordinación antiterrorista. En la segunda, la información oficial se contrastó con literatura académica especializada y con informes de organismos internacionales, entre ellos el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA, el GAFI/GAFILAT y las Naciones Unidas. En la tercera, se verificaron las fechas, los números de norma y los acrónimos

institucionales mediante consulta directa a los textos legislativos publicados en las fuentes oficiales de cada país.

La búsqueda académica sistemática se efectuó en las bases de datos Scopus, Web of Science y JSTOR, complementadas con Latindex y catálogos universitarios, mediante descriptores específicos sobre terrorismo, contraterrorismo y política antiterrorista referidos a cada país.³⁶

Las afirmaciones empíricas sobre eventos recientes en Uruguay (el atentado contra la fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero, la detención del adolescente de Rocha, la vulneración de la plataforma TuID y los ciberataques a organismos públicos) se contrastaron con al menos dos fuentes periodísticas independientes y, cuando estuvo disponible, con comunicados oficiales.

Conviene precisar el estatus de las cifras presentadas en los cuadros sobre producción académica y magnitud comparada del fenómeno terrorista: constituyen aproximaciones cualitativas basadas en revisión sistemática, no recuentos exhaustivos. Su valor analítico reside en la magnitud relativa que evidencian, y no en la precisión cuantitativa de cada dato, según se declara expresamente en las notas de fuente de las tablas correspondientes.

3.5. Limitaciones del diseño

El diseño metodológico tiene limitaciones que deben pesar en la valoración de los hallazgos. La primera es que los cuadros comparativos dependen en parte de fuentes secundarias allí donde la documentación oficial es inaccesible o está clasificada, sobre todo en lo relativo a las capacidades operativas reales de los servicios de inteligencia. La segunda, la escasez de fuentes primarias nacionales sobre política antiterrorista uruguaya, en sí misma una expresión del problema investigado, que obligó a recurrir con frecuencia a fuentes periodísticas y a informes de organismos internacionales como sustitutos de la documentación oficial. La tercera es que la selección de siete casos, aunque suficiente para identificar patrones de fondo, no agota el universo de modelos posibles, en especial las tradiciones jurídicas anglosajonas y los Estados de pequeño porte con desarrollos antiterroristas singulares. Estas limitaciones son inherentes a un Trabajo de Fin de Máster: delimitan el alcance de los hallazgos sin invalidarlo.

³⁶ Sautu et al., *Manual de metodología*.

4. Marco histórico e institucional uruguayo

La política antiterrorista de un Estado no se construye en el vacío histórico. La trayectoria uruguaya en materia de violencia política y de respuesta institucional condiciona profundamente el estado actual del marco antiterrorista, y es imprescindible para comprender por qué un país democrático consolidado ha desarrollado un entramado institucional tan limitado. Este capítulo reúne el contexto histórico relevante, la evolución cronológica del desarrollo normativo y el análisis crítico del marco vigente.

4.1. La doble experiencia histórica: MLN-Tupamaros y terrorismo de Estado

Uruguay tiene una doble experiencia histórica con la violencia política de naturaleza terrorista, una particularidad analítica que el caso uruguayo encarna con especial claridad en el contexto regional.

4.1.1. El Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T)

Surgido en 1962 a partir de núcleos de militancia rural y sindical liderados por Raúl Sendic, el MLN-T protagonizó entre 1963 y 1972 una de las guerrillas urbanas más organizadas y mediáticas de América Latina, con secuestros de figuras públicas internacionales como el embajador británico Geoffrey Jackson (1971), asaltos a instituciones bancarias y militares, ejecuciones selectivas y una sofisticada estrategia comunicacional³⁷.

La caracterización del MLN-T como organización terrorista, guerrillera o revolucionaria sigue siendo objeto de debate en la sociedad uruguaya. Desde una perspectiva académica neutral, y aplicando los criterios definicionales adoptados en el apartado 2.1, el MLN-T empleó tácticas terroristas (atentados, secuestros con uso de la víctima como instrumento de coacción política, ejecuciones deliberadas), independientemente de la legitimidad o ilegitimidad que se atribuya a sus objetivos políticos. Su capacidad operativa contribuyó decisivamente al desencadenamiento del golpe de Estado de junio de 1973, precedido por la asunción progresiva de competencias de seguridad interna por parte de las Fuerzas Armadas desde 1972³⁸.

³⁷ C. Aldrichi, *La izquierda armada: ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros* (Trilce, 2001).

³⁸ G. Caetano y J. Rilla, *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al MERCOSUR* (CLAEH/Fin de Siglo, 1994).

4.1.2. El terrorismo de Estado de la dictadura cívico-militar (1973-1985)

La dictadura cívico-militar instaurada el 27 de junio de 1973 se extendió durante doce años. La investigación histórica encargada al equipo del Dr. Álvaro Rico³⁹ por la Universidad de la República documentó más de 7.000 casos de tortura y 197 desapariciones forzadas en un país de tres millones de habitantes, convirtiendo a Uruguay en uno de los países con mayor tasa de presos políticos per cápita del mundo durante ese período. El régimen formó parte activa del Plan Cóndor, la red de coordinación represiva entre las dictaduras del Cono Sur, lo que permitió la persecución, secuestro y desaparición de ciudadanos uruguayos en territorio argentino, brasileño, paraguayo y chileno⁴⁰.

Desde el punto de vista jurídico-internacional, los actos de la dictadura constituyen terrorismo de Estado en el sentido estricto definido en el apartado 2.3. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Gelman vs. Uruguay* (2011)⁴¹, declaró la incompatibilidad de la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado⁴² con la Convención Americana, ordenó no obstruir las investigaciones penales y reafirmó la imprescriptibilidad de las violaciones cometidas: el reconocimiento jurídico-internacional más nítido de la naturaleza terrorista del aparato represivo.

Esta doble experiencia histórica ha condicionado profundamente la cultura política uruguaya y configura el contexto en el cual debe entenderse el bloqueo institucional que se documenta en los apartados siguientes. La memoria del MLN-T (ambivalente, no pacificada en el debate público) y la memoria del terrorismo de Estado (inequívocamente negativa para la mayoría de la sociedad) operan conjuntamente como un freno cultural a la discusión de capacidades antiterroristas, asociadas en el imaginario colectivo con el aparato represivo del pasado.

4.2. El olvido institucional de la postdictadura (1985-2001)

El retorno a la democracia en marzo de 1985 abrió la oportunidad de construir un marco antiterrorista democrático sobre las lecciones de las décadas anteriores; la oportunidad no

³⁹ A. Rico, coord., *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)* (Universidad de la República / CSIC, 2008).

⁴⁰ S. Blixen, *El vientre del cóndor: del archivo del terror al caso Berríos* (Ediciones de Brecha, 2000).

⁴¹ Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*.

⁴² Uruguay, Ley N° 15.848, de 22 de diciembre de 1986, de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

fue aprovechada. La Ley N° 15.737 de amnistía política, sancionada el 8 de marzo de 1985⁴³, y la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, aprobada en diciembre de 1986⁴⁴, priorizaron la estabilidad transicional sobre la justicia y la construcción institucional, y consolidaron el consenso implícito de que el terrorismo, el de la guerrilla y el del Estado, debía quedar enterrado en el pasado y no convertirse en objeto de política pública.

Entre 1985 y 2001, Uruguay no aprobó ninguna norma antiterrorista específica, no creó unidad alguna con mandato en la materia ni desarrolló programas de prevención. Ese vacío de dieciséis años coincidió, paradójicamente, con los atentados contra la Embajada de Israel en Buenos Aires (1992), contra la AMIA (1994) y con el primer ataque al World Trade Center (1993), sin que ninguno de esos hechos generara reflexión institucional sustantiva en el país.

La Operación Dulce de mayo de 1992, analizada en detalle en el apartado 5.4.1, ofrece el ejemplo más ilustrativo de este vacío: Uruguay gestionó durante años la presencia de militantes de ETA mediante un acuerdo informal, sin ley antiterrorista, sin protocolo y sin doctrina⁴⁵; respondió a la presión española con herramientas de derecho penal ordinario y tratados de extradición; y no extrajo lecciones sistemáticas ni siquiera de los Sucesos del Hospital Filtro de agosto de 1994, considerados por la historiografía mayoritaria el episodio de violencia política más grave del Uruguay democrático⁴⁶. Este patrón de reactividad sin aprendizaje institucional es uno de los rasgos definitorios del período

4.3. La era de la prevención financiera bajo presión del GAFI (2001-Presente)

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 tuvieron un efecto transformador sobre el derecho internacional antiterrorista. La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2001)⁴⁷, aprobada apenas dos semanas después, estableció obligaciones vinculantes para todos los Estados miembros en materia de tipificación del terrorismo, congelamiento de activos y cooperación internacional. La Resolución 1566 (2004)⁴⁸ consolidó la definición operativa del terrorismo a efectos de la cooperación internacional.

⁴³ Uruguay, Ley N° 15.737, de 8 de marzo de 1985, de amnistía política.

⁴⁴ Uruguay, Ley N° 15.848.

⁴⁵ Blixen, *El vientre del cóndor*.

⁴⁶ Rico, coord., *Investigación histórica sobre la dictadura*.

⁴⁷ Consejo de Seguridad, Resolución 1373 (2001).

⁴⁸ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1566 (2004), S/RES/1566.

Posteriormente, la Resolución 2178 (2014)⁴⁹ y la Resolución 2396 (2017)⁵⁰ obligaron a los Estados a tipificar conductas relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros, el adoctrinamiento, el reclutamiento y el viaje con fines terroristas. La Asamblea General había adoptado en 2006 la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo⁵¹, que articula cuatro pilares de acción internacional. En el ámbito hemisférico, la Convención Interamericana contra el Terrorismo de la OEA⁵², adoptada en 2002, establece el marco regional aplicable. Uruguay adhirió formalmente a estas obligaciones, ratificó el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999⁵³ y suscribió la Convención Interamericana mediante la Ley 17.956 de 2006⁵⁴, pero implementó únicamente la dimensión financiera, y no por iniciativa propia sino bajo la presión del sistema GAFI/GAFILAT.

La Ley N° 17.835 de 2004, primera norma uruguaya con referencias explícitas al financiamiento del terrorismo, marcó el inicio de lo que cabe denominar la era de la prevención financiera: un período en el que Uruguay construyó paulatinamente un sistema de prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT) impulsado exclusivamente por la presión de los estándares internacionales del GAFI. La Ley N° 18.494 (2009) fortaleció ese régimen preventivo. Ese mismo año, el Decreto N° 239/009 creó la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, transformada en la actual Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT), como organismo rector, por el artículo 49 de la Ley N° 19.355 (2015). La Ley N° 19.574 (2017) amplió el universo de sujetos obligados e incorporó categorías de activos virtuales. La Ley N° 19.749 (2019) consolidó posteriormente la legislación contra el financiamiento del terrorismo y reguló la aplicación de sanciones financieras dirigidas conforme a las resoluciones del Consejo de Seguridad⁵⁵, manteniéndose también dentro de la dimensión estrictamente financiera del problema. Ninguna de estas normas avanzó, no obstante, en la tipificación penal autónoma

⁴⁹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2178 (2014), S/RES/2178.

⁵⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2396 (2017), S/RES/2396.

⁵¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, A/RES/60/288 (2006).

⁵² Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana contra el Terrorismo, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 2002.

⁵³ Naciones Unidas, Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, A/RES/54/109 (1999).

⁵⁴ Uruguay, Ley N° 17.956, de 4 de mayo de 2006, de ratificación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

⁵⁵ Uruguay, Ley N° 19.749, de 15 de mayo de 2019, de consolidación de la legislación contra el financiamiento del terrorismo y aplicación de sanciones financieras dirigidas, reglamentada por el Decreto N° 136/019.

del terrorismo, en el desarrollo de capacidades institucionales de contraterrorismo o en políticas de prevención de la radicalización.

Este período estuvo marcado, además, por una desconexión profunda entre los compromisos internacionales asumidos y su implementación efectiva. La Convención Interamericana contra el Terrorismo de la OEA⁵⁶ (2002) fue ratificada en 2006 con cuatro años de demora, mediante la Ley 17.956⁵⁷; las Resoluciones 2178 (2014)⁵⁸ y 2396 (2017)⁵⁹ del Consejo de Seguridad sobre combatientes terroristas extranjeros fueron incorporadas sin generar reforma legislativa ni protocolo operativo; y el proyecto de Ley Integral Antiterrorismo enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento en noviembre de 2016 durmió casi dos años y medio en comisión y, cuando la inminencia de la evaluación del GAFILAT forzó su tratamiento, fue sustituido por un texto limitado a las sanciones financieras dirigidas, sancionado como Ley N° 19.749 en mayo de 2019: los componentes propiamente integrales del proyecto original nunca llegaron a votarse.⁶⁰

La evaluación mutua del GAFILAT de 2019⁶¹ ubicó a Uruguay bajo seguimiento intensificado. El informe de seguimiento de 2023⁶² registró progresos puntuales en algunos indicadores técnicos, pero estos respondieron a la presión de posibles sanciones financieras antes que a una reforma institucional de fondo. Las debilidades de fondo de 2019 permanecieron prácticamente intactas en 2023. El año 2025 añadió un hito decisivo: el atentado de la madrugada del 28 de septiembre de 2025 contra la fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero en su domicilio de Montevideo, examinado en detalle en el apartado 5.4.3⁶³, vinculado por la investigación al grupo Los Albín, brazo operativo en Uruguay de la red de Sebastián Marset⁶⁴, demostró que las vulnerabilidades del sistema tienen consecuencias en violencia real, no solo en calificaciones técnicas. La Quinta Ronda de evaluación del GAFILAT, prevista para 2025-

⁵⁶ OEA, Convención Interamericana contra el Terrorismo.

⁵⁷ Uruguay, Ley N° 17.956.

⁵⁸ Consejo de Seguridad, Resolución 2178 (2014).

⁵⁹ Consejo de Seguridad, Resolución 2396 (2017).

⁶⁰ Parlamento del Uruguay, «Antiterrorismo. Ley integral. Aprobación», Carpeta 723/2016, Cámara de Senadores, ficha de asunto n.º 132893, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/132893>

⁶¹ GAFILAT, *Informe de Evaluación Mutua de la República Oriental del Uruguay* (GAFILAT, 2019).

⁶² GAFILAT, *Informe de Seguimiento de la República Oriental del Uruguay* (GAFILAT, 2023).

⁶³ *Infobae*, «Atentaron contra la jefa de fiscales en Uruguay: la investigación señala a una banda vinculada a Marset», 29 de septiembre de 2025, <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/09/29/atentaron-contra-la-jefa-de-fiscales-en-uruguay-la-investigacion-senala-a-una-banda-vinculada-a-marset/>

⁶⁴ InSight Crime, «Sebastián Marset» (perfil), consultado en 2026, <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-bolivia/sebastian-marset/>

2027, representará la próxima inflexión: Uruguay deberá demostrar progresos sustanciales o enfrentar el riesgo de inclusión en la lista gris del GAFI, con consecuencias directas sobre su calificación crediticia y su reputación como plaza financiera estable.

El análisis diacrónico de los seis decenios cubiertos en este apartado permite identificar un patrón estructural recurrente: la inercia reactiva selectiva. Uruguay reacciona a los estímulos externos con acciones parciales que responden a la presión puntual pero no se traducen en reformas de fondo. Tres factores explican esta dinámica. El primero es la memoria del terrorismo de Estado, que dejó un estigma institucional sobre cualquier discusión de capacidades antiterroristas. El segundo es la normalización política del pasado guerrillero: la integración de los excombatientes del MLN-T en las más altas esferas del Estado durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020) convirtió el debate antiterrorista en un asunto políticamente incómodo. El tercero es la imagen de Uruguay como «oasis de paz» regional, que sigue operando como argumento implícito contra la urgencia de las reformas, aunque los datos del Capítulo 5 la contradicen crecientemente.

4.4. Legislación antiterrorista vigente: análisis crítico

El examen de la legislación uruguaya vigente revela un cuadro de ausencias sistemáticas que es necesario describir con precisión. Uruguay no cuenta, a la fecha, con una ley antiterrorista integral. La protección normativa frente al fenómeno terrorista está dispersa en cuatro tipos de instrumentos, ninguno de los cuales aborda de manera sistemática la dimensión antiterrorista propiamente dicha. La Constitución de la República (1967, con reformas)⁶⁵ no contiene previsión específica en la materia, a diferencia del modelo brasileño cuyo artículo 5° inciso XLIII de la Constitución Federal manda al legislador la regulación del terrorismo, ni habilita instrumentos excepcionales que ya existieron en el ordenamiento uruguayo del siglo XX (medidas prontas de seguridad, estado de guerra interno) cuya aplicación histórica está vinculada a episodios traumáticos de la institucionalidad nacional.

⁶⁵ Uruguay, Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967, con reformas).

4.4.1. Código Penal

El Código Penal uruguayo (Ley N° 9.155, de 4 de diciembre de 1933, con modificaciones)⁶⁶ no contiene una tipificación autónoma del delito de terrorismo. La persecución penal de actos materialmente terroristas se realiza, en consecuencia, a través de figuras genéricas (homicidio, lesiones, asociación para delinquir, atentados con explosivos), lo cual presenta tres limitaciones serias: (i) no permite agravar las penas en función de la finalidad terrorista, (ii) no habilita medidas procesales especiales adaptadas a la naturaleza del fenómeno, y (iii) impide cumplir con las obligaciones derivadas de la Resolución 1373 (2001)⁶⁷ y de los convenios sectoriales antiterroristas que requieren una tipificación específica.

4.4.2. Marco LA/FT

El conjunto de normas relativas al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo (Leyes N° 17.835⁶⁸, 18.494⁶⁹, 19.574⁷⁰ y 19.749, y los decretos reglamentarios concordantes) es el área más desarrollada de la respuesta normativa antiterrorista uruguaya. Sin embargo, su orientación es exclusivamente financiera, y su existencia se debe a la presión externa del GAFI antes que a una decisión política autónoma. La evaluación mutua del GAFILAT de 2019⁷¹ documentó debilidades importantes en la implementación efectiva de estas normas, particularmente en los sujetos obligados no financieros y en las zonas francas, según se detalla en el apartado 5.2.

4.4.3. Convenios internacionales ratificados

Uruguay ha ratificado la Convención Interamericana contra el Terrorismo de la OEA⁷² (2002, ratificada por Ley N° 17.956 de 2006⁷³) y la mayoría de los convenios sectoriales de las Naciones Unidas (atentados con bombas, financiamiento del terrorismo⁷⁴, terrorismo nuclear, secuestros, aviación civil). Ahora bien, la ratificación no ha sido acompañada de la legislación

⁶⁶ Uruguay, Código Penal, Ley N° 9.155, de 4 de diciembre de 1933, con modificaciones.

⁶⁷ Consejo de Seguridad, Resolución 1373 (2001).

⁶⁸ Uruguay, Ley N° 17.835, de 23 de septiembre de 2004, de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

⁶⁹ Uruguay, Ley N° 18.494, de 5 de junio de 2009, de control y prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

⁷⁰ Uruguay, Ley N° 19.574, de 20 de diciembre de 2017, ley integral contra el lavado de activos.

⁷¹ GAFILAT, *Informe de Evaluación Mutua*.

⁷² OEA, Convención Interamericana contra el Terrorismo.

⁷³ Uruguay, Ley N° 17.956.

⁷⁴ Naciones Unidas, Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

implementadora correspondiente: los compromisos asumidos en el plano internacional no tienen, en buena medida, traducción legislativa interna que los haga operativos.

4.4.4. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (N° 19.775, 2019)

Esta ley⁷⁵ contiene referencias a la defensa frente a amenazas asimétricas, pero no desarrolla un marco antiterrorista específico ni habilita capacidades operativas concretas en la materia. Su redacción refleja la tendencia uruguaya a evitar la denominación expresa del terrorismo como categoría jurídica autónoma.

Esta dispersión normativa contrasta con los marcos integrales adoptados por los países comparados en el Capítulo 6. España cuenta con una tipificación específica del terrorismo en el Código Penal (artículos 571 a 580)⁷⁶, profundamente reformada por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo⁷⁷, que incorporó al ordenamiento español las exigencias de la Resolución 2178 (2014)⁷⁸ del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de combatientes terroristas extranjeros, autoadoctrinamiento y radicalización en línea. Argentina aprobó en diciembre de 2011 la Ley N° 26.734⁷⁹, que incorporó el agravante por finalidad terrorista al artículo 41 quinquies del Código Penal y tipificó la financiación del terrorismo en el artículo 306, en respuesta a las obligaciones derivadas de la Resolución 1373⁸⁰ y a la presión del GAFI tras los atentados sufridos en su territorio en 1992 y 1994. Brasil sancionó en marzo de 2016 la Ley 13.260⁸¹, que reglamenta el artículo 5° inciso XLIII de la Constitución Federal de 1988 y establece penas de doce a treinta años de reclusión por terrorismo y de quince a treinta años por su financiamiento. Paraguay tipifica el terrorismo, la asociación terrorista y el financiamiento desde la Ley 4024 de junio de 2010, modificada por la Ley 6408 de 2019⁸². Chile, tras cuatro décadas con la Ley 18.314 de 1984, derogó esta norma y aprobó la nueva

⁷⁵ Uruguay, Ley N° 19.775, de 26 de julio de 2019, Orgánica de las Fuerzas Armadas.

⁷⁶ España, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado núm. 281, de 24 de noviembre de 1995.

⁷⁷ España, Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, de reforma del Código Penal en materia de delitos de terrorismo, BOE-A-2015-3440.

⁷⁸ Consejo de Seguridad, Resolución 2178 (2014).

⁷⁹ Argentina, Ley N° 26.734, de 22 de diciembre de 2011, sobre prevención, investigación y sanción de actividades delictivas con finalidad terrorista, Boletín Oficial, 28 de diciembre de 2011 (incorpora los artículos 41 quinquies y 306 al Código Penal).

⁸⁰ Consejo de Seguridad, Resolución 1373 (2001).

⁸¹ Brasil, Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5.º da Constituição Federal e disciplina o terrorismo, Diário Oficial da União, 17 de março de 2016.

⁸² Paraguay, Ley N° 4024, de 23 de junio de 2010, que castiga los hechos punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo, modificada por la Ley N° 6408/2019.

Ley 21.732, publicada el 12 de febrero de 2025⁸³, en una reforma orientada a actualizar el marco jurídico a los estándares internacionales de derechos humanos. Uruguay no ha dado, a la fecha, un paso equivalente.

4.5. Estructura institucional: actores, competencias y vacíos

La arquitectura institucional uruguaya en materia antiterrorista presenta vacíos correlativos a los normativos.

4.5.1. Inteligencia y seguridad

La Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIEE), creada por la Ley N° 19.696 (2018)⁸⁴, tiene un mandato general en materia de inteligencia estratégica, pero carece de unidad especializada en contrterrorismo y de doctrina específica al respecto. La Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) del Ministerio del Interior, así como las direcciones de inteligencia militar, operan con marcos legales y operativos heredados de épocas anteriores, sin modernización sustantiva en la dimensión antiterrorista. No existe un centro de fusión de inteligencia comparable al CITCO español⁸⁵, que coordine la información procedente de múltiples agencias.

4.5.2. Investigación y persecución penal

La Fiscalía General de la Nación, reformada por el Código del Proceso Penal de 2017, no cuenta con una fiscalía especializada en delitos de terrorismo. Los casos eventualmente vinculados a terrorismo (como el atentado contra la Fiscal de Corte) son procesados por fiscales generales sin formación específica. La Justicia tampoco cuenta con sala o juzgado especializado, lo que se ha traducido en la inexistencia de jurisprudencia nacional sustantiva en la materia.

4.5.3. Sistema LA/FT

La SENACLAFT y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Banco Central conforman el sistema de prevención del LA/FT. Es el único componente institucional con desarrollo significativo, debido a la presión del GAFI/GAFILAT. Sus capacidades, sin embargo,

⁸³ Chile, Ley N° 21.732, publicada el 12 de febrero de 2025, que determina conductas terroristas, fija su penalidad y deroga la Ley N° 18.314 de 1984, Diario Oficial de Chile.

⁸⁴ Uruguay, Ley N° 19.696, de 29 de octubre de 2018, del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado.

⁸⁵ España, Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior y se crea el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

son insuficientes para detectar y procesar la financiación del terrorismo en sentido estricto, como demuestra el escaso número de investigaciones y procesamientos por FT en los tribunales uruguayos.

4.5.4. Ciberseguridad

La Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) opera el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CERTuy). Sus capacidades son reconocidamente limitadas: el propio Director de Seguridad de la Información del Gobierno admitió públicamente, en 2024, que varios organismos del Estado se encuentran en estado de madurez «crítico» en materia de ciberseguridad⁸⁶.

4.5.5. Estatuto de víctimas

Uruguay no cuenta con un estatuto legal específico para víctimas del terrorismo. Esta ausencia es particularmente relevante a la luz de la doble experiencia histórica: tanto las víctimas del terrorismo de actor no estatal como, sobre todo, las víctimas del terrorismo de Estado de la dictadura carecen de un marco legal unificado de reconocimiento, asistencia y reparación equiparable al Estatuto de las Víctimas del Terrorismo aprobado en España por la Ley 29/2011⁸⁷.

4.5.6. Producción académica

La búsqueda sistemática referida en el apartado 1.1 confirma que no existe en Uruguay producción académica de alcance comprensivo sobre la política antiterrorista nacional. Los antecedentes se limitan a contribuciones puntuales desde los estudios de seguridad y defensa —entre ellas la de Rodríguez Cuitiño⁸⁸, que ya en 2018 advertía el desafío conjunto del crimen organizado y el terrorismo para el país— sin que hayan cristalizado en una línea de investigación sostenida. No hay programas de máster ni doctorado dedicados al estudio del terrorismo, ni cátedras universitarias específicas, ni una revista científica especializada. Esta ausencia retroalimenta el déficit institucional, ya que sin una comunidad académica que

⁸⁶ *Telenoche* (Canal 4), «Uruguay enfrentó un ciberataque contra el Estado cada 30 minutos en 2024», 27 de enero de 2025, <https://www.telenoche.com.uy/ciencia-y-tecnologia/uruguay-enfrento-un-ciberataque-contra-el-estado-cada-30-minutos-2024-n5379566>

⁸⁷ España, Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

⁸⁸ Rodríguez Cuitiño, «La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay».

produzca conocimiento, el debate público y la formulación de políticas se resienten de manera persistente.

La síntesis de la evolución descrita a lo largo de este capítulo se presenta en la Tabla 1, que ordena cronológicamente las distintas fases del desarrollo (o más bien la ausencia de desarrollo) del marco antiterrorista uruguayo y permite identificar la pauta de fondo que recorre seis décadas: la inercia reactiva selectiva.

Tabla 1. Evolución cronológica del marco antiterrorista uruguayo (1963-2025)

Período	Fase	Hitos normativos e institucionales	Patrón estructural
1963-1972	Guerrilla MLN-T	Estado de Guerra Interna (1972); Decreto-Ley 14.068	Respuesta militarizada sin doctrina antiterrorista
1973-1985	Dictadura cívico-militar	Decretos represivos; Ley de Caducidad in fieri	Terrorismo de Estado sistemático
1985-2001	Transición democrática	Ley 15.737 (amnistía); Ley 15.848 (Caducidad, 1986)	Olvido institucional sostenido
2001-2018	Era de prevención financiera	Ley 17.835 (2004); Ley 18.494 (2009); Ley 19.574 (2017)	Reforma reactiva bajo presión GAFI
2018-2025	Bajo escrutinio GAFILAT	Ley 19.696 (2018); Ley 19.749 (2019); Ley 19.775 (2019); Ley 20.327 (2024)	Inercia con ajustes técnicos puntuales

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis normativo e institucional del Capítulo 4. Detalle de fuentes por tabla en el Anexo A.

5. Amenazas terroristas relevantes para Uruguay

El diagnóstico institucional desarrollado en el Capítulo 4 no puede comprenderse plenamente sin identificar con precisión las amenazas frente a las cuales esas capacidades deberían responder. Este capítulo examina las cuatro categorías de amenaza con mayor relevancia específica para Uruguay (narcoterrorismo y crimen organizado transnacional, financiación del terrorismo, ciberterrorismo y casos puntuales de terrorismo internacional con anclaje uruguayo) y los ilustra con casos concretos ocurridos en territorio uruguayo o con impacto directo sobre el país. La Tabla 2 sintetiza la matriz de amenazas en cinco categorías, evaluando para cada una la probabilidad actual, los vectores de riesgo, la capacidad de respuesta existente y los déficits más urgentes.

Tabla 2. Matriz de amenazas terroristas con relevancia para Uruguay

Tipo de amenaza	Probabilidad	Vulnerabilidad	Vectores de riesgo	Déficit principal
Narcoterrorismo / COT	Alta y creciente	Alta	PCC, CV, PCU; atentados a fiscales	Sin ley específica; sin fiscalía especializada
Financiación del terrorismo	Baja-Media	Alta	Zonas francas; sector inmobiliario; Triple Frontera	Pocos procesos judiciales; sectores no fin. débiles
Terrorismo yihadista	Muy baja directa	Media	Triple Frontera; redes online	Sin programa PVE; dependencia de servicios externos
Ciberterrorismo	Media y creciente	Alta	TuID/Antel (2026); UTE, ANTEL, OSE; sistema financiero	Sin doctrina; sin protocolo CT diferenciado
Extremismo violento emergente	Baja-Media	Media-Alta	Polarización política; redes sociales	Sin marco de monitoreo democrático

Fuente: Elaboración propia a partir de GI-TOC (2023); InSight Crime (2023); Rabasa et al.⁸⁹; CERTuy/AGESIC (2025); evaluaciones GAFILAT.

⁸⁹ A. Rabasa et al., *Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism risks* (RAND Corporation, 2007).

5.1. Narcoterrorismo y crimen organizado transnacional

El crimen organizado transnacional representa la amenaza más tangible e inmediata para Uruguay en el espectro del terrorismo. La distinción conceptual entre crimen organizado y narcoterrorismo, objeto de extenso debate en la literatura académica⁹⁰, tiende a disolverse en la práctica cuando las organizaciones criminales recurren sistemáticamente a la violencia terrorista para controlar territorios, intimidar a la población y negociar con el Estado. Aplicando el umbral propuesto por Bagley y Rosen⁹¹, se califica como narcoterrorismo el empleo deliberado del terror, incluyendo atentados, amenazas y ejecuciones selectivas, como instrumento de presión sobre el Estado o la población civil con finalidad económica primaria.

El caso uruguayo es especialmente preocupante en este sentido. La presencia documentada de facciones del Primeiro Comando da Capital (PCC) y del Comando Vermelho brasileños, organizaciones que en Brasil han protagonizado acciones con características terroristas (incluyendo ataques coordinados contra infraestructura del Estado y ataques masivos de intimidación a la población), ha sido confirmada por múltiples fuentes periodísticas e institucionales en el período 2018-2023⁹². Paraguay, mediante el Decreto N° 4125, de 30 de octubre de 2025⁹³, designó formalmente al Comando Vermelho y al Primeiro Comando da Capital como organizaciones terroristas internacionales, dando un paso normativo que Uruguay no ha replicado pese a la presencia documentada de ambas organizaciones en su territorio. La penetración de estas organizaciones en el sistema penitenciario uruguayo es particularmente preocupante, dado que las prisiones han sido históricamente uno de los principales espacios de reclutamiento, formación y coordinación de organizaciones criminales con potencial terrorista.

La aparición del denominado Primer Cartel Uruguayo (PCU), articulado en torno a la figura de Sebastián Marset (Montevideo, 1991, prófugo desde 2022 hasta su captura el 13 de marzo de 2026 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en un operativo de la Policía boliviana con posterior entrega a la DEA), ha incorporado un actor doméstico al panorama del crimen organizado

⁹⁰ GI-TOC, *Global organized crime index 2023*.

⁹¹ Bagley y Rosen, eds., *Drug trafficking*.

⁹² Rabasa et al., *Ungoverned territories*.

⁹³ Paraguay, Decreto N° 4125, de 30 de octubre de 2025, por el cual se designa a las organizaciones delictivas transnacionales «Comando Vermelho» y «Primeiro Comando da Capital» como organizaciones terroristas internacionales.

regional. La trayectoria del PCU desde el atentado a la Brigada Antinarcóticos de Montevideo en 2020, pasando por el atentado contra la fachada del Instituto Nacional de Rehabilitación en diciembre de 2024 (por el cual fue condenado Diego Fernández Albín, socio de Marset), hasta el atentado del 28 de septiembre de 2025 contra la fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero, confirma una escalada operativa que la respuesta institucional uruguaya no ha logrado contener. La calificación de estos hechos como narcoterrorismo, en el sentido del apartado 2.2, se sustenta en el componente coercitivo de carácter político: los atentados están orientados, además del beneficio económico de la organización, a la intimidación del aparato de persecución penal del Estado y a la afirmación de capacidad de represalia frente a iniciativas judiciales adversas.

La respuesta institucional uruguaya a esta amenaza es manifiestamente inadecuada. La Policía carece de unidades especializadas en contraterrorismo con vinculación al crimen organizado; la Fiscalía, pese a contar con unidades especializadas en estupefacientes y en lavado de activos, no tiene una unidad dedicada al crimen organizado transnacional con componentes de terrorismo; y el sistema de inteligencia financiera, aunque mejorado en los últimos años, no tiene la capacidad de detectar y rastrear los flujos financieros de estas organizaciones con la eficacia requerida. El contraste con Argentina, que ya en 2011 incorporó un agravante por finalidad terrorista en su Código Penal mediante la Ley N° 26.734⁹⁴, ilustra la distancia normativa que Uruguay debe recorrer.

5.2. Financiación del terrorismo

La financiación del terrorismo (FT) es el área con mayor desarrollo técnico de la respuesta antiterrorista uruguaya, dada la presión del sistema GAFI/GAFILAT⁹⁵, pero también el área donde las brechas entre el marco normativo y la eficacia real son más documentadas. El sistema uruguayo de prevención del LA/FT descansa sobre dos pilares institucionales: la SENACLAFT como órgano rector y coordinador, y la UIAF como unidad de inteligencia financiera receptora de los reportes de operaciones sospechosas (ROS) de los sujetos obligados.

⁹⁴ Argentina, Ley N° 26.734.

⁹⁵ GAFI/FATF, *Las Cuarenta Recomendaciones*.

El análisis de la evaluación mutua del GAFILAT (2019)⁹⁶ y de los informes de seguimiento posteriores revela debilidades persistentes en varios niveles⁹⁷. La comprensión del riesgo de FT por parte de las autoridades competentes es insuficiente. Los sujetos obligados no financieros (sector inmobiliario, abogados, contadores, notarios, casinos) tienen niveles de cumplimiento muy bajos con sus obligaciones de debida diligencia y reporte. Las zonas francas, de las cuales Uruguay cuenta con once, presentan vulnerabilidades significativas que no han sido suficientemente abordadas. Y el número de investigaciones y procesamiento por FT en tribunales es prácticamente nulo, lo que evidencia que la cadena de detección-investigación-persecución no está funcionando.

Farah⁹⁸ identificó la figura de los «facilitadores en la sombra», intermediarios que articulan redes de financiamiento terrorista a través de estructuras comerciales aparentemente legítimas, como el vector más difícil de detectar y el más relevante en contextos con supervisión financiera débil. La ausencia, en Uruguay, de una unidad de inteligencia financiera con capacidad analítica específica para el FT implica que este tipo de facilitadores pueden operar con escasa probabilidad de ser identificados.

La vulnerabilidad de Uruguay como potencial eslabón en cadenas de financiación del terrorismo internacional se exagera por su condición de plaza financiera regional, con un sistema bancario relativamente sofisticado, un secreto bancario históricamente muy protegido (aunque erosionado en los últimos años bajo presión internacional) y una zona franca de gran actividad comercial en la que el flujo de capitales presenta dificultades de trazabilidad. La geografía es también un factor: la proximidad a la zona de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay, identificada desde los años noventa como área de captación de fondos para organizaciones como Hezbolá, Hamás y grupos afines⁹⁹, implica que Uruguay puede ser utilizado como nodo financiero sin que sus autoridades sean plenamente conscientes de ello.

⁹⁶ GAFILAT, *Informe de Evaluación Mutua*.

⁹⁷ GAFILAT, *Informe de Seguimiento*.

⁹⁸ D. Farah, «Terrorist-criminal pipelines and criminalized states: emerging alliances», *PRISM* 2, n.º 3 (2011): 15-32.

⁹⁹ Rabasa et al., *Ungoverned territories*.

5.3. Ciberterrorismo e infraestructura crítica

El ciberterrorismo representa una de las amenazas de más rápido crecimiento en el panorama de la seguridad internacional. La definición más aceptada en la literatura especializada lo caracteriza como el uso de herramientas informáticas para generar miedo o terror en la población mediante el ataque a sistemas críticos, con motivación política, ideológica o religiosa. A diferencia del cibercrimen ordinario, orientado al lucro o al robo de información, el ciberterrorismo busca un efecto de terror más allá del daño material inmediato: la parálisis de servicios esenciales, la erosión de la confianza en las instituciones del Estado y la demostración de la vulnerabilidad del poder público.

Uruguay presenta en esta dimensión un contraste relevante: es uno de los países con mayor penetración de tecnologías digitales en América Latina (el Plan Ceibal, que dotó de computadoras a todos los estudiantes escolares, convirtió a Uruguay en referente internacional de inclusión digital), pero esta digitalización avanzada no ha ido acompañada de un desarrollo equivalente de capacidades de ciberdefensa con enfoque terrorista. La AGESIC tiene mandato general en ciberseguridad y opera el CERTuy, pero sus capacidades son reconocidamente insuficientes.

La vulnerabilidad cibernética del Estado uruguayo ha quedado demostrada por una serie de incidentes documentados que revelan fallas sistémicas de gravedad creciente. El primer episodio de alcance significativo fue el hackeo a la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) detectado en diciembre de 2020 (con primeros registros de intrusión en octubre del mismo año), que comprometió la información de 84.001 pasaportes electrónicos uruguayos, calificado por el CERTuy como una intrusión de severidad muy alta cuyo vector inicial no pudo ser identificado. A lo largo de 2024, el grupo cibercriminal autodenominado ExPresidents protagonizó múltiples ataques: vulneró el sitio web del Partido Nacional en al menos tres oportunidades con mensajes intimidatorios contra parlamentarias, publicó certificados VPN de El Correo Uruguayo y aprovechó un trámite del Ministerio de Trabajo para acceder a datos personales asociados a cédulas de identidad. La Intendencia de Paysandú sufrió en julio de 2024 un ataque de ransomware que paralizó la liquidación de sueldos, el sistema tributario, el correo electrónico institucional, el sitio web y la conectividad con el SUCIVE, con un rescate exigido de 650.000 dólares que la comuna se negó a pagar y un costo de recuperación que superó el medio millón de dólares. A fines de 2024, una filtración de datos del Ministerio de

Salud Pública expuso más de 2.000 correos electrónicos de funcionarios. En febrero de 2025, un ciberataque contra la propia AGESIC filtró datos personales de más de 500.000 ciudadanos uruguayos.

El incidente de mayor gravedad y de impacto institucional más profundo es la vulneración de la plataforma TuID (Tu Identidad Digital) operada por Antel, confirmada oficialmente por la empresa estatal el 7 de mayo de 2026, después de que el actor de amenazas LaPampaLeaks reivindicara la responsabilidad por una intrusión sostenida durante meses¹⁰⁰. Según la cobertura de otros medios, el grupo afirmaba haber robado datos de personas públicas vinculadas al Estado¹⁰¹. TuID Digital es el sistema de identidad digital y autenticación ciudadana del Estado uruguayo, vinculado a las cédulas de identidad, firmas digitales y trámites en línea de millones de uruguayos. Según las publicaciones del propio actor de amenazas y la cobertura periodística, este afirma haber obtenido acceso a credenciales de API y a archivos de backend almacenados en servidores de Antel, lo que le habría permitido recuperar datos de ciudadanos, acceder a firmas digitales y potencialmente modificar configuraciones de cuentas. Los datos expuestos como muestra incluyen números de cédula, nombres completos, fechas de nacimiento, direcciones de correo electrónico, números de teléfono, direcciones residenciales, estado de validación biométrica, metadatos de registro, información de firmas digitales y referencias de autoridades gubernamentales, junto con la divulgación adicional de varios gigabytes de archivos internos. Antel comunicó haber subsanado la vulnerabilidad y haber presentado denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, aclarando que no se vieron afectadas las credenciales de acceso (usuarios y contraseñas) de los ciudadanos. Debe precisarse que el alcance reivindicado por el atacante —incluidos el volumen de archivos internos y los datos biométricos— no cuenta, al cierre de esta investigación, con verificación independiente; la valoración analítica que sigue se apoya, por tanto, en el hecho confirmado de la intrusión sostenida y en la naturaleza del sistema afectado, no en la magnitud alegada por sus autores.

¹⁰⁰ *El Observador*, «Antel confirmó ataque a plataforma de identidad digital y presentó denuncia en Fiscalía», 7 de mayo de 2026, <https://www.elobservador.com.uy/ciencia-y-tecnologia/antel-confirmando-ataque-plataforma-identidad-digital-y-presento-denuncia-fiscalia-n6043288>

¹⁰¹ *Montevideo Portal*, «Un grupo hacker afirmó haber vulnerado TuID de Antel y robado datos de personas públicas», 7 de mayo de 2026, <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Un-grupo-hacker-afirmo-haber-vulnerado-TuID-de-Antel-y-robado-datos-de-personas-publicas-uc961275>

La gravedad analítica del incidente TuID excede ampliamente la del cibercrimen ordinario por cuatro razones convergentes. En primer lugar, afecta al sistema de identidad digital del Estado, que es la columna vertebral de la confianza institucional en los trámites electrónicos. En segundo lugar, los datos expuestos como muestra incluyen registros vinculados a funcionarios públicos, personal de ciberseguridad, periodistas y otras personas calificadas por el actor de amenazas como individuos de interés, lo que abre vectores de phishing dirigido, suplantación de identidad gubernamental, fraude con firmas digitales y eventual extorsión sobre personas en posición de poder o información sensible. En tercer lugar, la trayectoria pública del actor de amenazas evidencia un patrón de explotación reiterada de vulnerabilidades en sistemas estatales con datos personales y administrativos sensibles. En cuarto lugar, la cronología del incidente (acceso durante meses, detección tardía, comunicación pública solo después de la reivindicación del actor) revela carencias de base en la detección, monitoreo y respuesta del Estado frente a intrusiones de larga duración. Aun cuando el caso TuID no haya sido perpetrado con motivación terrorista, su relevancia para el análisis antiterrorista es máxima: configura un ensayo en condiciones reales de las capacidades de un actor con suficiente sofisticación para penetrar y mantener acceso al núcleo de identidad digital del Estado uruguayo, capacidad que un actor con motivación terrorista podría reproducir o adquirir con relativa facilidad.

Las estadísticas del CERTuy reflejan la magnitud del fenómeno: en 2024 se detectaron y respondieron 14.264 incidentes de seguridad informática¹⁰², frente a 4.968 en 2023 y 2.217 en 2019, lo que equivale a aproximadamente un incidente cada treinta y siete minutos a lo largo del año, según informe oficial del CERTuy publicado en enero de 2025. De ese total, el 0,48 por ciento fue clasificado como de severidad alta o muy alta, con un costo medio de mitigación cercano a 75.000 dólares por incidente, sin contar las pérdidas indirectas por daño reputacional, lucro cesante o sanciones legales. Entre los hechos más graves del período figuran los ya referidos ataques contra la Intendencia de Paysandú y contra la propia AGESIC, este último con la filtración de datos personales de más de quinientos mil ciudadanos¹⁰³. Estos incidentes, en su gran mayoría, no tienen motivación terrorista y responden a lógicas de

¹⁰² Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CERTuy) / AGESIC, *Estadísticas de incidentes de seguridad de la información 2024* (AGESIC, 2025), <https://www.gub.uy/centro-nacional-respuesta-incidentes-seguridad-informatica/tematica/gestion-de-ciberseguridad>

¹⁰³ CERTuy/AGESIC, *Estadísticas de incidentes de seguridad de la información 2024*.

ciberdelito ordinario. Con todo, su relevancia para el análisis antiterrorista es doble: en primer lugar, demuestran que la infraestructura digital del Estado uruguayo es vulnerable a actores con capacidades técnicas relativamente modestas (un actor con motivación terrorista y recursos superiores podría causar daños de magnitud incomparablemente mayor); en segundo lugar, revelan la ausencia de respuesta institucional adecuada, ya que el CERTuy carece de personal suficiente y, pese a la sanción de la Ley N° 20.327, de 23 de agosto de 2024, sobre delitos informáticos¹⁰⁴, no existe ningún protocolo diferenciado para ataques con motivación terrorista frente a los de motivación criminal ordinaria.

Los objetivos potenciales más vulnerables ante una amenaza de ciberterrorismo incluyen la red eléctrica nacional (UTE), cuya interrupción masiva podría paralizar el país; el sistema de telecomunicaciones (ANTEL); el suministro de agua potable (OSE); el sistema financiero y de pagos del Estado; y los sistemas de control del tráfico aéreo y portuario. Uruguay aprobó en 2024 la Ley N° 20.327 de delitos informáticos, que tipifica la destrucción o alteración de datos con finalidad dañina con penas de hasta un año de prisión. Es un avance normativo relevante pero claramente insuficiente: no distingue entre ciberdelito ordinario y ciberterrorismo, no establece agravantes para ataques a infraestructura crítica del Estado, no crea unidad judicial especializada y no genera capacidades de atribución ni de respuesta.

5.4. Casos ilustrativos

La traducción concreta del déficit institucional en consecuencias prácticas se ilustra mediante tres casos representativos de las distintas amenazas analizadas: un caso de terrorismo internacional con presencia consentida en territorio uruguayo (la Operación Dulce contra ETA), un caso de terrorismo yihadista en suelo uruguayo (el adolescente de Rocha, 2024) y un caso de narcoterrorismo doméstico en escalada (el atentado contra la Fiscal de Corte, 2025).

5.4.1. La Operación Dulce y la presencia de ETA en Uruguay (1988-1994)

Uruguay fue, desde finales de la década de 1980, uno de los principales países de acogida de militantes de la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA) que huían de la persecución policial y judicial en España y Francia. La presencia se gestionó mediante un acuerdo informal entre la inteligencia militar uruguaya y los refugiados vascos, en virtud del

¹⁰⁴ Uruguay, Ley N° 20.327, de 23 de agosto de 2024, sobre delitos informáticos.

cual se toleraría su permanencia irregular a cambio de que no intervinieran en asuntos internos del país¹⁰⁵. En mayo de 1992, por disposición del Ministro del Interior Juan Andrés Ramírez, la Policía Nacional ejecutó la denominada Operación Dulce, en la que fueron detenidas treinta personas, incluidos trece ciudadanos vascos con documentación falsa: el mayor golpe asestado a la organización fuera de España o Francia, según medios de la época. España solicitó la extradición de ocho detenidos; la Suprema Corte de Justicia uruguaya autorizó la entrega de tres (Jesús María Goitia, Mikel Ibáñez Oteiza y Luis Lizarralde). La gestión posterior derivó en los Sucesos del Hospital Filtro del 24 de agosto de 1994, episodio de represión policial frente al hospital donde los tres detenidos recibían atención médica, con un muerto (Fernando Morroni), más de cien heridos graves y cuarenta y cuatro policías heridos.

El caso ilustra la política ad hoc y reactiva que Uruguay ha aplicado históricamente al fenómeno terrorista: gestión pragmática de la conveniencia inmediata, sin estrategia coherente, sin protocolo y sin doctrina propia. La operación fue posible por la cooperación con servicios extranjeros, no por capacidades propias, y el marco jurídico aplicado fue el derecho penal ordinario, no una ley antiterrorista nacional: situación que persiste hasta hoy.

5.4.2. El adolescente de Rocha (2024)

El 22 de agosto de 2024, las autoridades uruguayas recibieron de la Oficina Federal de Investigaciones de Estados Unidos (FBI) una alerta sobre un usuario que, desde Uruguay, había manifestado en redes sociales su intención de perpetrar un atentado de inspiración yihadista¹⁰⁶. El FBI había coordinado con el Mosad de Israel y la CIA, que también habían detectado la actividad del sospechoso¹⁰⁷, de modo que el caso involucró al menos a tres servicios de inteligencia extranjeros¹⁰⁸. La Dirección General de Información e Inteligencia Policial, con la participación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, identificó

¹⁰⁵ Blixen, *El vientre del cóndor*.

¹⁰⁶ *Telenoche* (Canal 4), «Adolescente detenido por amenaza de atentado terrorista; Policía fue alertada por el FBI y el Mossad», 9 de septiembre de 2024, <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/adolescente-detenido-amenaza-atentado-terrorista-policia-fue-alertada-el-fbi-y-el-mossad-n5373161>

¹⁰⁷ *El Observador*, «FBI colaboró con la Policía uruguaya en caso de adolescente de Rocha que amenazó con hacer un atentado en Uruguay», 10 de septiembre de 2024, <https://www.elobservador.com.uy/nacional/fbi-colaboro-la-policia-uruguaya-caso-adolescente-rocha-que-amenazo-hacer-un-atentado-uruguay-n5960227>

¹⁰⁸ *Búsqueda*, «La CIA y el Mosad participaron en la detención de un uruguayo que amenazaba con realizar un atentado», 10 de septiembre de 2024, <https://www.busqueda.com.uy/informacion/la-cia-y-el-mosad-participaron-la-detencion-un-uruguayo-que-amenazaba-realizar-un-atentado-n5393116>

al sospechoso como un adolescente uruguayo de catorce años residente en la localidad de Lascano (departamento de Rocha)¹⁰⁹. Detenido el 6 de septiembre, el menor manejaba el idioma árabe y había sido presuntamente reclutado por internet por un islamista filipino vinculado al autodenominado Estado Islámico. Los dispositivos incautados contenían videos de ejecuciones del Estado Islámico, instrucciones para fabricar bombas caseras, manuales de armamento y planos de los objetivos del atentado planeado: una sucursal del Banco República (BROU) y un supermercado contiguo en el centro de la ciudad de Rocha¹¹⁰. Imputado por una infracción gravísima a la ley penal, tipificada como atentado contra la integridad del territorio nacional, la independencia o la unidad del Estado en grado de conspiración y actos preparatorios, fue condenado el 11 de octubre de 2024 a un año de internación socioeducativa en el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)¹¹¹. Es el primer caso documentado de actos preparatorios de terrorismo yihadista en territorio uruguayo. Su relevancia analítica es triple: demuestra que Uruguay no es impermeable a las dinámicas de radicalización yihadista global; evidencia la dependencia respecto de servicios extranjeros para la detección temprana, ante la ausencia de unidades nacionales especializadas; y revela el vacío legal, pues el caso debió procesarse mediante una figura genérica del Código Penal, sin tipos específicos de actos preparatorios de terrorismo, captación, adoctrinamiento o combatiente en formación, previstos en las legislaciones modernas del derecho comparado.

5.4.3. El atentado contra la fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero (2025)

La fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero era, al momento del ataque, la principal responsable de la investigación del caso Marset¹¹². En la madrugada del 28 de septiembre de 2025, un grupo de atacantes ingresó al patio trasero de su domicilio, en el barrio Brazo Oriental de Montevideo, trepando por los techos de las casas vecinas¹¹³. Los agresores efectuaron varios disparos sobre la vivienda y detonaron una granada, sin que se registraran

¹⁰⁹ *MercoPress*, «Uruguay: Detienen a joven de 14 años sospechoso de terrorismo», 10 de septiembre de 2024, <https://es.mercopress.com/2024/09/10/uruguay-detienen-a-joven-de-14-anos-sospechoso-de-terrorismo>

¹¹⁰ *Montevideo Portal*, «Joven de 14 años planeaba un atentado contra una sucursal del BROU y un supermercado», 11 de septiembre de 2024, <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Joven-de-14-anos-planeaba-un-atentado-contra-una-sucursal-del-BROU-y-un-supermercado-uc900070>

¹¹¹ *Caras y Caretas*, «Adolescente de Lascano que amenazó con ejecutar un atentado fue condenado», 11 de octubre de 2024, <https://www.carasycaretas.com.uy/sociedad/adolescente-lascano-que-amenazo-ejecutar-un-atentado-fue-condenado-n7815>

¹¹² *La Red 21*, «Quién es la fiscal Mónica Ferrero: lo que ha hecho por el caso Marset», 28 de septiembre de 2025, <https://www.lr21.com.uy/comunidad/1488153-quien-es-monica-ferrero-fiscal-caso-marset>

¹¹³ *Infobae*, «Atentaron contra la jefa de fiscales».

heridos; la Policía incautó posteriormente el arma utilizada¹¹⁴, y la Fiscalía atribuyó el hecho al grupo Los Albín, identificado como brazo operativo en Uruguay de la red liderada por el narcotraficante uruguayo Sebastián Marset¹¹⁵. La Fiscal había sido objeto de amenazas previas de la organización, según declaró ante el Parlamento. A noviembre de 2025, seis personas habían sido imputadas por los delitos de atentado agravado, asociación para delinquir, receptación agravada, estrago, incendio y tráfico interno de armas¹¹⁶. La propia Mónica Ferrero, ante el Parlamento, calificó el atentado como un mensaje terrorífico no solo contra ella sino contra el conjunto del Estado uruguayo. En términos analíticos, el atentado es el primer hecho ocurrido en suelo uruguayo que reúne con nitidez los elementos del narcoterrorismo definidos en el apartado 2.2: empleo deliberado del terror como instrumento de coacción sobre el aparato de persecución penal del Estado, finalidad económica primaria de la organización, y componente político derivado de la voluntad de la organización de incidir sobre las decisiones institucionales que la afectan.

¹¹⁴ *La Diaria*, «La Policía incautó el arma utilizada en el atentado contra la fiscal de Corte, Mónica Ferrero», 30 de enero de 2026, <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2026/1/la-policia-incauto-el-arma-utilizada-en-el-atentado-contra-la-fiscal-de-corte-monica-ferrero/>

¹¹⁵ *Página 12*, «Uruguay: investigadores vinculan el atentado a la fiscal Ferrero con el narco Marset», 1 de octubre de 2025, <https://www.pagina12.com.ar/861767-uruguay-investigadores-vinculan-el-atentado-a-la-fiscal-ferrero>

¹¹⁶ *Infobae*, «Seis imputados por el atentado a la fiscal general de Uruguay: investigan vínculo con banda relacionada a Marset», 3 de noviembre de 2025, <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/11/03/seis-imputados-por-el-atentado-a-la-fiscal-general-de-uruguay-investigacion-vinculo-con-banda-vinculada-a-marset/>

6. Análisis comparado multidimensional

El análisis comparado es el eje central de la tesis. Mediante una serie de cuadros multidimensionales se contrasta el aparato antiterrorista uruguayo con el de siete países seleccionados, lo que permite dimensionar el rezago en términos objetivos, identificar patrones regionales y triangular la posición de Uruguay frente a referentes europeos de excelencia consolidada y a pares latinoamericanos. La articulación visual de los datos, antes que la narrativa lineal, es lo que confiere al diagnóstico su fuerza comparativa: cada cuadro funciona como una fotografía instantánea de una dimensión crítica, y la lectura conjunta de las seis fotografías revela el carácter atípico del caso uruguayo. Los criterios de selección de los siete países comparados y las seis dimensiones de análisis fueron expuestos en el marco metodológico (apartados 3.3 y 3.2 del Capítulo 3).

6.1. Marco legislativo comparado

La comparación empieza por la dimensión normativa: qué legislación antiterrorista específica tiene cada país, desde cuándo y con qué alcance. El cuadro siguiente ordena esa información para los ocho casos.

Tabla 3. Marco legislativo antiterrorista comparado (8 países)

País	Ley específica	Año	Tipificación autónoma	Agravante por finalidad
Argentina	Ley 26.734	2011	Sí	Sí
Brasil	Ley 13.260	2016	Sí	Sí
Chile	Ley 21.732 (deroga Ley 18.314)	2025	Sí	Sí
Paraguay	Ley 4024	2010	Sí	Sí
Costa Rica	Ley 8204 + Ley 8754	2001/2009	Parcial	Sí
España	CP arts. 571-580 bis + LO 2/2015	1995/2015	Sí	Sí
Francia	Code Pénal art. 421 + Loi 2017	1986/2017	Sí	Sí

País	Ley específica	Año	Tipificación autónoma	Agravante por finalidad
URUGUAY	No específica	—	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación nacional de cada país (detalle en el Anexo A).

La Tabla 3 evidencia que Uruguay es el único país de los ocho analizados que carece de una ley antiterrorista específica y de tipificación autónoma del delito de terrorismo en su Código Penal. Todos los demás países, incluidos vecinos directos como Argentina, Brasil y Paraguay, han incorporado un marco normativo específico durante los últimos quince años, en parte como respuesta a las obligaciones derivadas de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Uruguay, a pesar de haber ratificado los principales instrumentos internacionales en la materia, no ha dado el paso de incorporar una tipificación interna que dé cumplimiento operativo a esos compromisos.

6.2. Apartado institucional comparado

Las leyes necesitan órganos que las apliquen. Esta segunda dimensión compara la arquitectura institucional de cada país: centros de coordinación, inteligencia especializada, fiscalías o jurisdicciones dedicadas y programas de prevención de la radicalización.

Tabla 4. Aparato institucional antiterrorista comparado

País	Centro coord. CT	Inteligencia especializada	Fiscalía/justicia especial	Programa PVE
Argentina	DINICRI	AFI (en reforma)	UFI-AMIA	Parcial
Brasil	ABIN-CT	ABIN	DRCI/DPF	Limitado
Chile	ANI	ANI	Unidad Esp. Antiterrorista	SENAPREA (2021)
Paraguay	SENAD/CONALAF	SENAD	Unidad Antiterrorista MP	No
Costa Rica	UEI / MSP	DIS	OIJ-CT	Parcial
España	CITCO	CNI	F. Antiterrorista + A. Nacional	PENCRAV

País	Centro coord. CT	Inteligencia especializada	Fiscalía/justicia especial	Programa PVE
Francia	CNRLT	DGSI	PNAT	PNPR
URUGUAY	No existe	SIEE (mandato general)	No existe	No existe

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes institucionales oficiales y bibliografía citada (detalle en el Anexo A).

La Tabla 4 documenta el contraste institucional más severo del análisis. Uruguay es el único país de la muestra que carece simultáneamente de centro de coordinación antiterrorista, de inteligencia especializada, de fiscalía o jurisdicción dedicada y de programa de prevención del extremismo violento. Incluso Costa Rica, sin Fuerzas Armadas, ha desarrollado capacidades especializadas a través de la Unidad Especial de Intervención del Ministerio de Seguridad Pública y de la Dirección de Inteligencia y Seguridad. Paraguay, con menor desarrollo institucional general, cuenta sin embargo con una unidad antiterrorista específica en el Ministerio Público. La ausencia uruguaya en cada una de las cuatro dimensiones institucionales no es casualidad: es la traducción del bloqueo cultural y político descrito en el Capítulo 4.

6.3. Producción académica comparada

La tercera dimensión es menos habitual en los estudios comparados, pero decisiva para esta tesis: la existencia o no de una comunidad académica nacional dedicada al terrorismo, medida en cátedras, centros de investigación, posgrados y publicaciones indexadas.

Tabla 5. Producción académica sobre terrorismo y contraterrorismo (2000-2025)

País	Másteres especializados	Centros de investigación	Publicaciones indexadas
Argentina	4-5	UMET, UNDEF, FLACSO	80+
Brasil	6-8	UFRJ, USP, UFF	120+
Chile	3-4	ANEPE, U. de Chile	50+
Paraguay	1	IDDIP	5-10

País	Másteres especializados	Centros de investigación	Publicaciones indexadas
Costa Rica	2	UPEACE, UCR	20+
España	15+	RIE, Cátedra UCM-ISIIE, U. Granada	500+
Francia	10+	CESDIP, IRSEM, Sciences Po	400+
URUGUAY	0	0	menos de 5

Fuente: Elaboración propia. Estimaciones basadas en búsqueda sistemática en Scopus, Web of Science, JSTOR, Latindex y catálogos universitarios; las cifras de programas y publicaciones son aproximaciones cualitativas y no recuentos exhaustivos.

La Tabla 5 confirma la inexistencia de una comunidad académica uruguaya dedicada al estudio del terrorismo. Cero programas de máster especializados, cero centros de investigación dedicados y menos de cinco publicaciones indexadas en veinticinco años. Esta cifra no es comparativamente baja: revela una producción casi inexistente. Incluso Paraguay, con un programa académico y una decena de publicaciones, supera la producción uruguaya. La ausencia académica retroalimenta el déficit institucional descrito en la Tabla 4: sin investigadores, sin formación especializada y sin doctrina nacional, el Estado carece de la capa de conocimiento que sostiene en otros países el diseño y la evaluación de políticas antiterroristas.

6.4. Incidentes terroristas registrados

La cuarta dimensión registra la magnitud del fenómeno que cada país ha enfrentado entre 1992 y 2025, a partir de casos emblemáticos y con las cautelas metodológicas indicadas al pie del cuadro.

Tabla 6. Magnitud comparada del fenómeno terrorista (período 1992-2025, casos emblemáticos)

País	Víctimas mortales (cifras de referencia)	Casos emblemáticos
Argentina	≈114 (Embajada Israel 1992: 29; AMIA 1994: 85)	Atentados de Buenos Aires (1992 y 1994)
Brasil	Sin atentados terroristas declarados	Ataques coordinados PCC contra infraestructura (2006)
Chile	Decenas (conflicto en La Araucanía)	Ataques incendiarios CAM/WAM en zona mapuche
Paraguay	Decenas atribuidas al EPP	Acciones del Ejército del Pueblo Paraguayo (2008-presente)
Costa Rica	Sin atentados terroristas declarados	Tentativas individuales aisladas
España	853 (ETA, Min. Interior) + 191 (11-M, 2004) + víctimas yihadistas posteriores	Trayectoria ETA (1968-2018); 11-M (2004); Cambrils (2017)
Francia	≈270 (década yihadista 2015-2024)	Charlie Hebdo (2015): 12; Bataclan (2015): 130; Niza (2016): 86
URUGUAY	0 víctimas mortales por terrorismo	Atentado a la fiscal de Corte subrogante Mónica Ferrero (28 de septiembre de 2025): sin heridos

Fuente: Elaboración propia. Las cifras de referencia provienen de: Ministerio del Interior de España (víctimas mortales de ETA: 853; 11-M: 191); Argentina.gob.ar y AMIA (Embajada Israel 1992: 29 muertos; AMIA 1994: 85 muertos); Agencia EFE (Francia 2015-2024: 270 muertos en ataques yihadistas, con Charlie Hebdo, Bataclan y Niza como hitos). El cuadro no constituye un recuento exhaustivo y debe leerse en términos de magnitud comparada.

La Tabla 6 podría leerse, equivocadamente, como confirmación de la tesis de que Uruguay no necesita una política antiterrorista. La lectura correcta es la opuesta: la baja incidencia histórica no implica baja vulnerabilidad. Argentina sufrió solo dos grandes atentados internacionales en treinta años, pero los del 17 de marzo de 1992 (Embajada de Israel, 29 muertos) y del 18 de julio de 1994 (AMIA, 85 muertos) reorientaron por completo su arquitectura institucional y motivaron la sanción, finalmente, de la Ley 26.734 de 2011. Costa

Rica, sin víctimas mortales declaradas y sin Fuerzas Armadas, dispone de un sistema antiterrorista funcional. La gestión de riesgos opera con un principio claro: la vulnerabilidad institucional es independiente de la frecuencia histórica del fenómeno. Y el atentado de septiembre de 2025 contra la fiscal de Corte subrogante uruguaya, primer hecho de claro perfil narcoterrorista en suelo nacional, demuestra que el umbral de baja incidencia no es estable.

6.5. Cumplimiento GAFI/GAFILAT comparado

La quinta dimensión es la única que cuenta con un sistema internacional de medición estandarizado: las evaluaciones mutuas del GAFI y del GAFILAT sobre el cumplimiento técnico y la efectividad de la prevención del financiamiento.

Tabla 7. Cumplimiento GAFI/GAFILAT comparado (evaluaciones recientes)

País	Última evaluación (4.ª ronda)	Recomendaciones en C o MC (de 40)	RI en nivel Alto o Sustancial (de 11)	Señal clave en FT
Argentina	2024	27	1	13 Recomendaciones en PC/NC; persecución del FT en nivel moderado
Brasil	2023	29	2	Delito de FT (R.5) calificado apenas PC
Chile	2021	30 (de 39)*	3	El bloque de FT y sanciones (R.5-R.8) en PC
Paraguay	2022	37 (de 39)*	1	Alta adecuación técnica con efectividad baja en persecución del lavado (RI.7)
Costa Rica	2015 (recalif. 2024)	37	1	Prevención del FT (RI.10) en nivel bajo
España	2014 (recalif. 2019)	38	10	RI.6 en nivel alto; único RI no sustancial: RI.10
Francia	2022	37	9	Decomiso (RI.8) y persecución del FT (RI.9) en nivel alto
URUGUAY	2019-2020	39 (de 39)*	0	Los once RI en nivel moderado; sin ningún resultado sustancial

* Sin computar la Recomendación 17, calificada como no aplicable.

Fuente: elaboración propia a partir de GAFI, Consolidated assessment ratings (4.ª ronda), actualizada al 23 de diciembre de 2025.¹¹⁷

117 GAFI/FATF, Consolidated assessment ratings (4th round), actualizada al 23 de diciembre de 2025, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-ratings.html>. Recuento propio de las Recomendaciones calificadas

La Tabla 7 revela un patrón que las síntesis cualitativas tienden a ocultar. Uruguay exhibe, en el papel, el cumplimiento técnico más alto de la muestra: sus treinta y nueve Recomendaciones aplicables están calificadas como Cumplidas o Mayoritariamente Cumplidas, sin una sola calificación deficitaria. Es, al mismo tiempo, el único país de los ocho comparados que no alcanza el nivel Sustancial en ninguno de los once Resultados Inmediatos de efectividad. La brecha entre adecuación normativa formal y efectividad real no admite ilustración más nítida: el sistema uruguayo incorporó las reglas que la presión externa del GAFI exigía (incluida la Ley N° 19.749, sancionada en mayo de 2019, meses antes de la evaluación), pero no las ha convertido en resultados verificables en ninguna dimensión. Es la firma empírica de la inercia reactiva selectiva documentada en el Capítulo 4. El contraste con España (diez de once Resultados en nivel Sustancial o Alto) y Francia (nueve de once) dimensiona la distancia con los referentes europeos; el de Paraguay —alta adecuación técnica con efectividad baja— muestra el espejo regional del mismo riesgo. La evaluación mutua del GAFILAT de 2019 ubicó a Uruguay bajo seguimiento intensificado y los informes posteriores no han registrado avances sustantivos. La Quinta Ronda de evaluación, prevista para 2025-2027 y diseñada con un énfasis metodológico mayor en la efectividad, abre así un escenario de riesgo concreto, el ingreso eventual a la lista gris del GAFI, cuyas consecuencias económicas, cuantificadas en el apartado 7.4, constituyen paradójicamente el incentivo más eficaz para forzar las reformas que la inercia política interna no ha producido.

6.6. Equilibrio entre contraterrorismo y derechos humanos

Cierra la comparación la dimensión que más importa al argumento de esta tesis: la relación entre legislación antiterrorista y garantías de derechos humanos; es decir, si los países que legislaron pagaron por ello un precio en su nivel de protección de derechos.

Cumplida (C) o Mayoritariamente Cumplida (MC) sobre cuarenta, y de los Resultados Inmediatos calificados en nivel Alto o Sustancial sobre once, para los ocho países de la muestra.

Tabla 8. Equilibrio entre legislación antiterrorista y garantías de derechos humanos

País	Ley CT con garantías	Garantías procesales	Estatuto de víctimas	Reparación
Argentina	Sí (con críticas)	Parciales	Sí (Ley 27.372/2017)	Parcial
Brasil	Sí (Lei 13.260/2016)	Parciales	No específica	Parcial
Chile	Sí (Ley 21.732/2025)	Parciales	No específica	Parcial
Paraguay	Sí (Ley 4024/2010)	Mínimas	No específica	No
Costa Rica	Parcial (Leyes 8204 y 8754)	Parciales	No específica	Parcial
España	Sí (LO 2/2015)	Explícitas	Sí (Ley 29/2011)	Completa
Francia	Sí (Loi 2017-1510 SILT)	Parciales	Sí (FGTI)	Completa
URUGUAY	Sin ley CT	No incorporadas	No existe	No existe

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación nacional, jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, e informes del Relator Especial de las Naciones Unidas¹¹⁸.

La Tabla 8 sintetiza la paradoja uruguaya. Uruguay exhibe el discurso de derechos humanos más desarrollado de la región: cuenta con una Institución Nacional de Derechos Humanos independiente (INDDHH, 2008) y ha acatado los fallos de la Corte Interamericana en casos de la dictadura. Esa misma sensibilidad, sin embargo, produjo el bloqueo documentado: el país que más invoca los derechos humanos es el que menos herramientas ha desarrollado para proteger a sus ciudadanos del terrorismo. La paradoja no se resuelve eligiendo entre derechos y seguridad, sino integrando ambas dimensiones bajo controles democráticos robustos, como han hecho España y Francia.

¹¹⁸ Ní Aoláin, *Impact of measures*, A/HRC/40/52.

6.7. Síntesis: Uruguay como caso singular

La lectura conjunta de las Tablas 3 a 8 permite formular cinco observaciones de síntesis que configuran la excepcionalidad del caso uruguayo dentro de la muestra comparada.

La primera observación es la singularidad normativa absoluta. Uruguay es el único país de los ocho analizados que carece de una ley antiterrorista específica. Esta laguna no es un detalle técnico: es el origen estructural de los demás vacíos institucionales documentados en este capítulo.

La segunda observación es la inexistencia institucional. Uruguay es el único país que combina ausencia de centro de coordinación, de inteligencia especializada, de fiscalía dedicada y de programa de prevención del extremismo violento. Esta combinación es llamativa frente a países de menor desarrollo institucional general como Paraguay, que sí cuentan con algunas de estas capacidades.

La tercera observación es el vacío académico. Uruguay es el único país con producción académica nacional sobre terrorismo casi inexistente. La diferencia con países de tamaño comparable como Costa Rica o incluso Paraguay es de orden cuantitativo, no de matiz.

La cuarta observación es la asimetría entre exposición y preparación. La incidencia histórica uruguaya es muy baja, casi nula en víctimas mortales, pero esa lógica retrospectiva falla dos veces: Costa Rica, con incidencia igualmente baja y sin Fuerzas Armadas, sí desarrolló capacidades específicas; y el atentado de 2025 contra la fiscal de Corte subrogante, junto a la detención de 2024 por actos preparatorios yihadistas, muestra que el umbral de baja incidencia ya no es estable.

La quinta observación es la paradoja de derechos humanos. Uruguay combina el discurso más sofisticado de derechos humanos a nivel internacional con la ausencia más severa de capacidades antiterroristas. Esta combinación, cuya lógica se examinó a propósito de la Tabla 8, se sostiene en la identificación errónea entre contraterrorismo democrático y terrorismo de Estado que el apartado 2.3 desmontó conceptualmente y que este capítulo desmiente empíricamente.

7. El vacío institucional uruguayo: causas estructurales y consecuencias.

Los Capítulos 4, 5 y 6 documentaron empíricamente la existencia, las dimensiones y los contornos del vacío institucional uruguayo en materia antiterrorista. La pregunta que el título de la tesis plantea, sin embargo, no se agota en la descripción del vacío: requiere también una explicación de sus causas estructurales y un dimensionamiento de sus consecuencias previsibles. Sin ese paso, el diagnóstico quedaría en mera constatación y las propuestas del Capítulo 8 perderían buena parte de su urgencia política. Este capítulo aborda esa profundización en cinco apartados: la memoria del terrorismo de Estado como freno cultural, la economía política de la inacción, las dependencias de trayectoria institucional, las consecuencias previsibles del vacío y los costos de oportunidad en clave comparada.

7.1. La memoria del Terrorismo de Estado como freno cultural

La causa más profunda del vacío antiterrorista uruguayo es de naturaleza cultural y memorial, no técnica ni presupuestal. La doble experiencia histórica documentada en el apartado 4.1 (la guerrilla del MLN-T entre 1963 y 1972, y el terrorismo de Estado de la dictadura cívico-militar entre 1973 y 1985) ha configurado un campo simbólico en el que cualquier discusión pública sobre capacidades antiterroristas del Estado activa, casi automáticamente, asociaciones con el aparato represivo de la dictadura. Esta asociación no es retórica ni casual: opera como un mecanismo de defensa colectivo construido durante cuatro décadas de elaboración del trauma social¹¹⁹, que en el plano individual y comunitario es sano y necesario, pero que en el plano del diseño institucional bloquea la deliberación sobre herramientas que el Estado democrático del siglo XXI requiere para proteger a sus ciudadanos.

La identificación implícita entre contraterrorismo democrático y terrorismo de Estado, conceptualmente desmontada en el apartado 2.3, sigue siendo el núcleo no examinado del debate público uruguayo. Esta identificación errónea se reproduce por tres vías. La primera es la sospecha generalizada hacia los servicios de inteligencia, que en buena parte del imaginario social siguen siendo equivalentes al aparato represivo de la dictadura, sin distinción

¹¹⁹ Lessa, *Memory and transitional justice*.

entre los servicios reformados con controles democráticos robustos (como el modelo del CNI español o de la ANI chilena) y los servicios sin control (como las antiguas Direcciones de Información del Ministerio del Interior). La segunda, el rechazo a la categoría jurídica «terrorismo» como categoría de análisis, percibida por sectores significativos como una herramienta históricamente utilizada para criminalizar la disidencia política. La tercera es la equiparación implícita de cualquier propuesta de ley antiterrorista con un retorno a las prácticas de excepcionalidad penal de la dictadura, equiparación que ignora los avances del derecho internacional de los derechos humanos en materia de garantías procesales aplicables al contraterrorismo democrático.

La trayectoria del proyecto de Ley Integral Antiterrorismo, enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento en noviembre de 2016, es quizá la mejor ilustración de este bloqueo. El texto permaneció casi dos años y medio en la Comisión de Constitución y Legislación del Senado sin ser votado, en un contexto en el que las máximas autoridades del Estado, durante los gobiernos del Frente Amplio, incluían a excombatientes del MLN-T. Solo la inminencia de la evaluación del GAFILAT forzó su tratamiento en abril de 2019. Lo que se terminó sancionando como Ley N° 19.749, semanas antes de la visita evaluadora, fue un proyecto sustitutivo despojado de los componentes integrales del texto original: quedaron el congelamiento de fondos y las sanciones financieras dirigidas que el GAFI exigía; cayeron la tipificación del terrorismo como delito autónomo y la arquitectura nacional de coordinación.¹²⁰ Una década después, esos componentes siguen sin contraparte legislativa. La dinámica se repite, con variaciones, en sucesivas iniciativas relacionadas con la modernización de los servicios de inteligencia, con la reforma del Código del Proceso Penal en aspectos vinculados al crimen organizado y con la regulación de las Fuerzas Armadas. No son episodios aislados: es un patrón cultural-institucional sostenido.

El silencio del campo académico uruguayo, documentado en la Tabla 5, opera como reproducción especular de este freno cultural en el plano del conocimiento. Esa inexistencia de cátedras, centros de investigación y revistas especializadas no obedece a una limitación técnica (el sistema universitario uruguayo cuenta con investigadores y recursos para construir esa capacidad) sino a una autocensura colectiva que percibe el tema como políticamente

¹²⁰ Parlamento del Uruguay, «Antiterrorismo. Ley integral. Aprobación», Carpeta 723/2016.

incómodo o intelectualmente sospechoso. Este silencio académico, a su vez, retroalimenta el bloqueo cultural: sin producción nacional de conocimiento, el debate público se sostiene sobre marcos heredados de la memoria del terrorismo de Estado y no incorpora las distinciones conceptuales que la literatura internacional ha consolidado en las últimas décadas.

7.2. La economía política de la inacción

Detrás del freno cultural opera una economía política específica de la inacción que conviene analizar en términos de constituencias, de costos políticos diferenciales y de visibilidad pública. La pregunta clave es: ¿quién, en el sistema político uruguayo, demanda activamente la reforma antiterrorista? La respuesta, conforme al análisis desarrollado en los capítulos precedentes, es: prácticamente nadie con peso institucional consolidado.

Los actores que en otros países han impulsado las reformas antiterroristas (víctimas organizadas del terrorismo, asociaciones profesionales de seguridad e inteligencia, partidos políticos con plataformas centradas en la seguridad ciudadana, comunidades empresariales preocupadas por riesgos reputacionales) están, en Uruguay, ausentes, desorganizados o silenciados. No existe en Uruguay una asociación de víctimas del terrorismo con capacidad de incidencia comparable a la Asociación Víctimas del Terrorismo (AVT) española. Las asociaciones profesionales de inteligencia y seguridad nacional son embrionarias y carecen de visibilidad pública. Los partidos políticos no han incorporado la reforma antiterrorista como bandera programática durante las últimas tres décadas. La comunidad empresarial, principal beneficiaria potencial de un sistema antiterrorista robusto (por su impacto sobre la calificación crediticia, la reputación financiera del país y la seguridad jurídica), no ha articulado una demanda explícita.

Los actores que tendrían interés en mantener el status quo, en cambio, sí están organizados y disponen de presencia institucional consolidada. Sectores políticos vinculados a la antigua tradición de la izquierda guerrillera (en particular el ala histórica del MLN-T integrada al Frente Amplio) han operado durante dos décadas como veto institucional implícito sobre cualquier iniciativa antiterrorista. Las organizaciones de derechos humanos, legítimamente preocupadas por los excesos del contraterrorismo en otras latitudes, han priorizado el control sobre los aparatos de seguridad por encima del fortalecimiento de las capacidades

antiterroristas, posición que es analíticamente defendible pero que requiere ser equilibrada con la dimensión protectora del Estado, equilibrio que el debate uruguayo no ha logrado articular de manera productiva.

La asimetría de visibilidad entre los costos del activismo antiterrorista y los costos de la inacción opera como factor decisivo. Los costos del activismo antiterrorista (potenciales excesos en el uso de la fuerza, riesgos para los derechos humanos, escándalos de espionaje político como el caso AFI argentino) son inmediatamente visibles, fácilmente narrados y políticamente costosos para quienes los promueven. Los costos de la inacción, en cambio, son distantes en el tiempo, dispersos entre múltiples víctimas potenciales no identificables ex ante, y atribuibles a múltiples factores concurrentes que diluyen la responsabilidad política individual. Esta asimetría explica por qué un sistema político racional puede sostener durante décadas una inacción cuyo costo agregado supera ampliamente el costo de la reforma.

7.3. Las dependencias de trayectoria institucional

La inacción antiterrorista uruguaya es estructural, no coyuntural: la sostienen dependencias de trayectoria (path dependencies) institucionales que llevan cuatro décadas consolidándose. Tres de ellas pesan de manera especial.

La primera dependencia es la matriz política heredada de la transición democrática de 1985. La Ley N° 15.737 de Amnistía y, sobre todo, la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado de 1986¹²¹ configuraron una matriz política en la cual la estabilidad del proceso transicional se priorizó sobre el procesamiento sistemático del pasado. Esta matriz, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró parcialmente incompatible con la Convención Americana en el caso *Gelman vs. Uruguay* (2011)¹²², generó impunidad para crímenes de lesa humanidad y consolidó, además, un consenso político implícito según el cual el terrorismo, tanto el de la guerrilla como el del Estado, debía quedar fuera del campo de la política pública sistemática. Esa exclusión, decidida en 1986 por razones específicas de la transición, sigue operando cuatro décadas después como fronterización implícita del campo de lo discutible.

¹²¹ Uruguay, Ley N° 15.737; Uruguay, Ley N° 15.848.

¹²² Corte IDH, Caso *Gelman vs. Uruguay*.

La segunda dependencia es la normalización institucional del pasado guerrillero. La integración progresiva de excombatientes del MLN-T a las máximas autoridades del Estado durante los gobiernos del Frente Amplio (con figuras como José Mujica, presidente de la República entre 2010 y 2015; Eleuterio Fernández Huidobro, ministro de Defensa Nacional entre 2011 y 2016; y otros militantes históricos en posiciones legislativas y ejecutivas) es un fenómeno políticamente significativo y democráticamente legítimo, que sin embargo generó una dificultad inherente para abordar el debate antiterrorista en términos académicos y técnicos. Discutir una ley antiterrorista cuando el presidente de la República fue, en su juventud, miembro de una organización que utilizó tácticas materialmente terroristas, plantea complejidades comunicacionales y simbólicas que no tienen equivalente en otros países de la región. Esta dificultad no implica deslegitimación democrática alguna de los protagonistas, pero sí ayuda a explicar el bloqueo deliberativo sostenido.

La tercera dependencia es la inercia burocrática de las agencias del aparato de seguridad uruguayo. Las direcciones de inteligencia del Ministerio del Interior y de las Fuerzas Armadas no desarrollaron, durante el período democrático, capacidades específicas en materia de contrterrorismo que pudieran haber generado, desde dentro del Estado, una demanda institucional de reforma normativa. La SIEE, creada en 2018¹²³, recibió un mandato deliberadamente general en materia de inteligencia estratégica, sin desarrollo posterior de protocolos antiterroristas específicos. El Ministerio del Interior tampoco desarrolló un grupo de trabajo dedicado al diseño de políticas antiterroristas, lo que implica que la formulación técnica de propuestas (previa a su debate político) no tiene ámbito institucional propio. Este vacío de capacidad técnica interna explica que las pocas iniciativas legislativas presentadas, como el proyecto de 2016, hayan sido elaboradas por equipos pequeños y ad hoc, sin respaldo institucional sólido y sin red profesional que sostuviera la iniciativa más allá del ciclo político concreto.

7.4. Las consecuencias del vacío: cuatro escenarios de riesgo

La pregunta sobre las consecuencias del mantenimiento del vacío institucional se aborda mediante cuatro escenarios de riesgo anclados en la evidencia de los Capítulos 4, 5 y 6 y en

¹²³ Uruguay, Ley N° 19.696.

precedentes regionales documentados, cuyo desarrollo completo se ofrece en el Anexo B. El primero es la escalada narcoterrorista doméstica según el patrón de Colombia, México, Ecuador y Brasil: atentados sistemáticos contra fiscales, jueces o testigos protegidos que colapsarían la confianza institucional. El segundo es la inclusión de Uruguay en la lista gris del GAFI tras la Quinta Ronda de evaluación: sobre el universo de países incluidos en esa lista, el Fondo Monetario Internacional estima una caída promedio de los flujos de capital entrantes equivalente al 7,6 % del PIB, con reducciones del orden del 3 % del PIB tanto en inversión extranjera directa como en flujos de cartera¹²⁴. El tercero es un ciberataque masivo contra infraestructura crítica, cuyo ensayo en condiciones reales fue el incidente TuID. El cuarto es la utilización del territorio uruguayo como nodo de tránsito o financiación de una operación yihadista vinculada a la Triple Frontera. Los cuatro comparten un rasgo decisivo: el costo de su prevención es sustancialmente menor que el de su materialización.

7.5. Costos de oportunidad y ventajas comparativas perdidas

El análisis de las consecuencias del vacío sería incompleto si se redujera al inventario de riesgos. La inacción tiene también costos de oportunidad bien definidos: ventajas comparativas que Uruguay podría capitalizar y que, por defecto de iniciativa, está dejando pasar. Tres de estas ventajas merecen identificación específica.

La primera ventaja desperdiciada es el potencial de Uruguay como modelo regional de contrterrorismo democrático con plenas garantías. Pocos países de la región combinan, como Uruguay, una tradición democrática consolidada (índices democráticos comparables a los de los países europeos), un Sistema Interamericano de Derechos Humanos asumido sin reservas, una Institución Nacional de Derechos Humanos independiente y una memoria activa de los excesos del terrorismo de Estado. Estas condiciones, lejos de ser obstáculos, son los prerequisites ideales para construir un sistema antiterrorista que ofrezca al resto de la región un modelo de contrterrorismo plenamente compatible con el derecho internacional de los derechos humanos. La oportunidad de hacer de Uruguay el referente regional en esta materia (función que actualmente ocupan, en distinto grado, Costa Rica y Chile) está disponible pero no ha sido capitalizada.

124 M. Kida y S. Paetzold, «The impact of gray-listing on capital flows: an analysis using machine learning», IMF Working Paper WP/21/153 (Fondo Monetario Internacional, 2021), <https://doi.org/10.5089/9781513582436.001>

La segunda ventaja desperdiciada es el capital reputacional disponible para atraer cooperación internacional. Las redes internacionales de cooperación antiterrorista (CICTE/OEA, GCTF, RAN UE, programas bilaterales con Estados Unidos, España, Israel y Reino Unido) ofrecen recursos técnicos, formativos y financieros de magnitud significativa para los Estados que demuestran disposición de absorber esos recursos en sistemas institucionales coherentes. Uruguay, por su perfil democrático y su prestigio internacional, tendría acceso preferente a estos recursos si demostrara la voluntad institucional de utilizarlos. La ausencia de esa voluntad implica la pérdida de un volumen acumulado de cooperación cuyo valor, conservadoramente estimado, ascendería a varias decenas de millones de dólares en asistencia técnica, capacitación y equipamiento durante la próxima década, sin contraparte fiscal interna significativa.

La tercera ventaja desperdiciada es la oportunidad de cerrar simultáneamente la deuda histórica con las víctimas del terrorismo de Estado de la dictadura. Un Estatuto de Víctimas del Terrorismo que abarcara, conforme a la propuesta del Capítulo 8, tanto las víctimas del terrorismo de actor no estatal como las víctimas del terrorismo de Estado de la dictadura, ofrecería a Uruguay la oportunidad histórica de saldar dos deudas en una sola iniciativa legislativa, con un capital simbólico y reparador de magnitud excepcional. La construcción del estatuto sería, además, plenamente compatible con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman vs. Uruguay y permitiría a Uruguay convertir un déficit institucional en una ventaja comparativa de prestigio internacional.

El vacío uruguayo no responde a imposibilidad técnica ni a limitación presupuestal, sino a bloqueos culturales, políticos e institucionales cuya superación es hoy más viable que en décadas anteriores: el relevo generacional del Frente Amplio, la presión del próximo ciclo GAFILAT y la acumulación de incidentes en territorio nacional abren una ventana de oportunidad. Las propuestas del Capítulo 8 son el mínimo políticamente viable dentro de ese margen, no un programa ideal.

8. Propuestas y hoja de ruta

8.1. Síntesis: Matriz integral de vulnerabilidades

Antes de formular propuestas conviene consolidar el diagnóstico. La matriz siguiente reúne las vulnerabilidades identificadas en los Capítulos 4 a 7 con su nivel de urgencia y su responsable institucional; las propuestas de los apartados que siguen responden, una a una, a esas dimensiones.

Tabla 9. Matriz de diagnóstico integral por dimensiones críticas

Dimensión	Estado actual en Uruguay	Urgencia	Responsable principal
Tipificación específica del terrorismo	Inexistente	Crítica	Poder Legislativo
Ley antiterrorista integral	Inexistente	Crítica	Poder Legislativo
Centro de coordinación CT	Inexistente	Alta	Poder Ejecutivo
Inteligencia antiterrorista especializada	Mandato general (SIEE) sin dedicación	Alta	Poder Ejecutivo
Fiscalía especializada	Inexistente	Alta	Fiscalía General de la Nación
Programa de prevención del extremismo violento	Inexistente	Media-Alta	MIDES / MEC / Interior
Estatuto de víctimas del terrorismo	Inexistente	Alta	Poder Legislativo
Producción académica	Prácticamente nula	Media	UDELAR / Sistema universitario
Cooperación internacional CT	Esporádica, sin estrategia	Media-Alta	MRREE
Ciberseguridad con enfoque CT	AGESIC sin doctrina CT	Alta	AGESIC / Presidencia
Sistema LA/FT	En desarrollo, déficits relevantes	Crítica (GAFILAT 2025-2027)	SENACLAFT / BCU

Fuente: Elaboración propia a partir de los Capítulos 4, 5 y 6 (detalle en el Anexo A).

La Tabla 9 ordena once dimensiones críticas y permite identificar tres niveles de urgencia. Las dimensiones de urgencia crítica (tipificación, ley antiterrorista integral y sistema LA/FT) requieren acción inmediata por su valor estructural y por la presión externa derivada del próximo ciclo de evaluación del GAFILAT. Las dimensiones de urgencia alta (centro de coordinación, inteligencia, fiscalía, estatuto de víctimas, ciberseguridad) requieren acción en horizontes de uno a tres años. Las dimensiones de urgencia media-alta (programa PVE, cooperación internacional, producción académica) requieren acción sostenida en horizontes más largos pero deben iniciarse sin demora porque sus efectos son acumulativos.

8.2. Propuestas para el marco normativo

Este primer eje reúne las tres reformas legislativas que forman la base habilitante de todo el programa: sin tipificación específica, sin estatuto de víctimas y sin una ley de inteligencia moderna, las propuestas institucionales y operativas de los ejes siguientes carecerían de fundamento jurídico. Las tres requieren ley formal y, por tanto, mayorías parlamentarias.

8.2.1. Propuesta 1. Ley antiterrorista integral y reforma del Código Penal

El Poder Legislativo debe aprobar una ley antiterrorista integral que (a) tipifique de manera autónoma el delito de terrorismo, siguiendo el modelo combinado argentino que articula tipos específicos con un agravante por finalidad terrorista¹²⁵; (b) tipifique los actos preparatorios, el adoctrinamiento, el reclutamiento y el adiestramiento con fines terroristas, conforme a las Resoluciones 2178 (2014)¹²⁶ y 2396 (2017)¹²⁷ del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; (c) regule medidas procesales especiales con respeto estricto de las garantías constitucionales (intervenciones de comunicaciones bajo control judicial, agentes encubiertos, colaboración eficaz, protección de testigos); (d) incorpore principios de proporcionalidad y de control judicial expreso, evitando los problemas de tipificación amplia que han afectado a la legislación argentina. La ley debe ser fruto de un debate parlamentario amplio, con participación de la academia, el Poder Judicial, la Fiscalía y las organizaciones de derechos

¹²⁵ Argentina, Ley N° 26.734.

¹²⁶ Consejo de Seguridad, Resolución 2178 (2014).

¹²⁷ Consejo de Seguridad, Resolución 2396 (2017).

humanos, conforme a los estándares formulados por el Relator Especial de las Naciones Unidas¹²⁸.

En paralelo o como parte de la ley anterior, debe reformarse el Código Penal vigente¹²⁹ para incorporar el agravante por finalidad terrorista en delitos comunes (homicidio, lesiones, atentados contra infraestructura, asociación ilícita), de modo que las penas reflejen la mayor gravedad jurídica y moral de las conductas materialmente terroristas, incluso cuando puedan subsumirse en tipos genéricos.

8.2.2. Propuesta 2. Estatuto de víctimas del terrorismo

Debe aprobarse un estatuto legal de víctimas del terrorismo, inspirado en la Ley 29/2011 española¹³⁰ y en la Ley 27.372 argentina¹³¹, pero adaptado a la realidad uruguaya, que abarque tanto a las víctimas del terrorismo de actor no estatal como a las víctimas del terrorismo de Estado de la dictadura. El estatuto debería incluir derechos de reconocimiento, asistencia psicológica y jurídica gratuita, indemnización, acceso prioritario a la verdad procesal y mecanismos de reparación simbólica. La extensión del estatuto a las víctimas del terrorismo de Estado es jurídicamente exigible a la luz del fallo *Gelman vs. Uruguay*¹³² y representa la oportunidad de saldar simultáneamente dos deudas históricas.

8.2.3. Propuesta 3. Reforma de la ley de inteligencia y controles democráticos

La Ley N° 19.696 (2018)¹³³, que creó la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, debe ser revisada para incorporar (a) un mandato específico en materia antiterrorista; (b) controles parlamentarios robustos a través de una Comisión Bicameral de Inteligencia con acceso a información clasificada y obligación de informar periódicamente al Parlamento; (c) supervisión judicial expresa para las medidas más intrusivas; (d) régimen de rendición de cuentas pública compatible con la naturaleza reservada de las operaciones, siguiendo el modelo de los informes anuales públicos del CNI español y con las advertencias derivadas de los problemas argentinos de control democrático sobre la AFI.

¹²⁸ Ní Aoláin, *Impact of measures*, A/HRC/40/52.

¹²⁹ Uruguay, Código Penal.

¹³⁰ España, Ley 29/2011.

¹³¹ Argentina, Ley N° 27.372, de 21 de junio de 2017, de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos, reglamentada por Decreto 421/2018.

¹³² Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*.

¹³³ Uruguay, Ley N° 19.696.

8.3. Propuestas para la arquitectura institucional

El segundo eje traduce el marco normativo en capacidades organizativas concretas. Sus cuatro propuestas siguen una lógica secuencial: la estrategia nacional define prioridades, el centro de coordinación las articula, y la fiscalía especializada y la capacitación judicial aseguran que la respuesta penal esté a la altura del nuevo marco.

8.3.1. Propuesta 4. Estrategia Nacional Antiterrorista

La Presidencia de la República debe aprobar, mediante decreto, una Estrategia Nacional Antiterrorista de carácter cuatrienal, articulada en torno a las cuatro dimensiones operativas habituales en el modelo internacional consolidado (prevención, protección, persecución y respuesta), tomando como referencia inmediata la Estrategia Nacional contra el Terrorismo (ENCOT) española, publicada por Orden PCI/179/2019¹³⁴ y actualizada en su versión ENCOT-2023 por Orden PJC/406/2024¹³⁵, así como las estrategias homólogas de la Unión Europea y de las Naciones Unidas¹³⁶. La Estrategia debe identificar amenazas prioritarias, asignar responsabilidades, establecer indicadores y vincular su ejecución al Presupuesto Nacional. Es la medida de menor costo y mayor impacto sistémico: ordena el sistema, da señal política y articula a los actores.

8.3.2. Propuesta 5. Centro de Coordinación de Inteligencia y Contraterrorismo (CCICT)

Debe crearse, bajo la órbita de la Presidencia de la República y con personal de las distintas agencias de inteligencia (SIEE, DNII, inteligencia militar) y de las fuerzas de seguridad, un Centro de Coordinación de Inteligencia y Contraterrorismo inspirado en el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) español, creado por Real Decreto 873/2014¹³⁷ mediante la fusión del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad. Otro modelo relevante es la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) francesa, creada por Décret 2017-1095 del 14 de

¹³⁴ España, Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019 (ENCOT-2019), BOE-A-2019-2638.

¹³⁵ España, Orden PJC/406/2024, de 7 de mayo, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023 (ENCOT-2023), BOE-A-2024-9149.

¹³⁶ Asamblea General, Estrategia Global contra el Terrorismo.

¹³⁷ España, Real Decreto 873/2014.

junio de 2017¹³⁸. Su función principal es la fusión de inteligencia, no el mando operativo: recibir, integrar y analizar la información estratégica disponible en materia de terrorismo y crimen organizado, elaborar informes anuales sobre la amenaza, y coordinar a los actores estatales en investigaciones concurrentes. Su creación no requiere ley sino decreto presidencial, lo que permite implementación inmediata. El diseño debe incorporar desde el inicio los controles democráticos para prevenir las patologías observadas en el caso argentino con la AFI.

8.3.3. Propuesta 6. Fiscalía especializada en terrorismo y crimen organizado

La Fiscalía General de la Nación debe crear una Unidad Fiscal Especializada en Terrorismo y Crimen Organizado Transnacional, integrada inicialmente por un número reducido de fiscales con formación específica, con dedicación exclusiva, capacidad de coordinación con la inteligencia financiera y vinculación con redes internacionales como la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed). Los referentes operativos directos son la Unidad Fiscal de Investigación de la Causa AMIA (UFI AMIA) argentina, creada por la Procuración General de la Nación tras la absolución del 2 de septiembre de 2004 en la causa por el atentado de 1994, y el Parquet national antiterroriste (PNAT) francés, creado por la Loi 2019-222 del 23 de marzo de 2019¹³⁹ y operativo desde el 1 de julio de 2019, ambos con jurisdicción nacional en materia de terrorismo y de criminalidad transnacional grave.

8.3.4. Propuesta 7. Capacitación judicial

El Poder Judicial debe implementar un programa sostenido de capacitación de jueces y fiscales en derecho antiterrorista internacional, jurisprudencia comparada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, técnicas de investigación financiera y ciberseguridad forense. El programa puede ejecutarse a costo muy bajo en cooperación con la UNODC, el CICTE/OEA, la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales y la cooperación técnica española y argentina.

¹³⁸ Francia, Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).

¹³⁹ Francia, Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (creación del Parquet national antiterroriste, operativo desde el 1 de julio de 2019). El marco penal sustantivo se encuentra en el Code pénal, Titre II du Livre IV (arts. 421-1 a 422-7).

8.4. Propuestas para la prevención y capacidades técnicas

El tercer eje aborda la dimensión preventiva y técnica del sistema. Sus propuestas atienden los tres vectores de amenaza documentados en el Capítulo 5: la radicalización violenta, la vulnerabilidad cibernética y el financiamiento ilícito, con especial atención a la brecha entre cumplimiento formal y efectividad identificada en la Tabla 7.

8.4.1. Propuesta 8. Programa Nacional de Prevención del Extremismo Violento

El Ministerio de Desarrollo Social, en coordinación con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación y Cultura, debe diseñar un Programa Nacional de Prevención del Extremismo Violento, inspirado en el Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta (PENCRAV) español, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional el 6 de octubre de 2020¹⁴⁰, y en el Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) francés, presentado el 23 de febrero de 2018¹⁴¹. El programa debe articular intervenciones en cuatro ámbitos: escolar (formación de docentes en detección de indicadores de radicalización), comunitario (trabajo con poblaciones de riesgo y diásporas), penitenciario (programas de desvinculación basados en instrumentos de evaluación de riesgo de violencia extremista del tipo VERA-2R) y digital (monitoreo de contenidos extremistas en redes sociales con respeto de las garantías constitucionales). La cooperación con la Radicalisation Awareness Network europea es directamente accesible mediante acuerdos con la Unión Europea.

8.4.2. Propuesta 9. Estrategia Nacional de Ciberseguridad con módulo antiterrorista

La AGESIC debe desarrollar, en coordinación con la Presidencia, una Estrategia Nacional de Ciberseguridad que incorpore un módulo específico de ciberterrorismo, con (a) protocolos diferenciados para ataques con motivación terrorista; (b) plan de protección de infraestructura crítica (UTE, ANTEL, OSE, sistema financiero, control aéreo y portuario); (c) ampliación de la dotación del CERTuy con personal especializado; y (d) coordinación con socios internacionales (ENISA, CICTE, INTERPOL).

¹⁴⁰ España, Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta (PENCRAV), aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional el 6 de octubre de 2020, Ministerio del Interior, <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-prevencion-y-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta-pencrav/>

¹⁴¹ Francia, Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) «Prévenir pour protéger», presentado el 23 de febrero de 2018 por el Premier ministre, Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).

8.4.3. Propuesta 10. Fortalecimiento del sistema preventivo financiero: SENACLAFT, zonas francas y criptoactivos

La SENACLAFT debe ser fortalecida con (a) ampliación presupuestal y de personal; (b) implementación de tecnologías automatizadas de screening; (c) programa específico de supervisión y debida diligencia en las once zonas francas del país; (d) intensificación de la supervisión sobre los sujetos obligados no financieros; (e) coordinación operativa más estrecha con la UIAF del Banco Central. La urgencia de esta propuesta es máxima de cara al próximo ciclo de evaluación del GAFILAT 2025-2027¹⁴², que tomará como base las cuarenta recomendaciones del GAFI¹⁴³.

El Banco Central, en coordinación con el Poder Legislativo, debe avanzar sin demora en la regulación de los proveedores de servicios de activos virtuales (VASP), conforme a la Recomendación 15 del GAFI¹⁴⁴. La ausencia actual de un marco regulatorio específico crea un espacio de opacidad financiera incompatible con las obligaciones internacionales y particularmente preocupante en el contexto del crecimiento del crimen organizado regional.

8.5. Propuestas para la cooperación internacional y la academia

El cuarto eje atiende las dos carencias de proyección externa e interna documentadas en los Capítulos 4 y 6: la escasa inserción en las redes internacionales de cooperación antiterrorista y la ausencia de una comunidad académica nacional especializada que sostenga la política pública en el tiempo.

8.5.1. Propuesta 11. Inserción internacional: adhesión al Foro Global contra el Terrorismo y acuerdos bilaterales

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe gestionar la adhesión de Uruguay al Foro Global contra el Terrorismo (GCTF) y la incorporación a la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción y el Crimen Organizado, así como intensificar la participación en el CICTE/OEA y en GAFILAT. Se trata de medidas de costo muy bajo y alto impacto, ya que abren acceso a

¹⁴² GAFILAT, *Informe de Seguimiento*.

¹⁴³ GAFI/FATF, *Las Cuarenta Recomendaciones*.

¹⁴⁴ GAFI/FATF, *Las Cuarenta Recomendaciones*.

asistencia técnica, capacitación, intercambio de inteligencia y mejores prácticas que aceleran el desarrollo de capacidades nacionales sin requerir inversión interna significativa.

Uruguay debe suscribir o actualizar acuerdos bilaterales de cooperación antiterrorista con Argentina, Brasil, España, Estados Unidos e Israel, incluyendo intercambio de inteligencia, capacitación, asistencia judicial recíproca, monitoreo conjunto de la zona de la Triple Frontera y protocolos de respuesta coordinada ante incidentes. La prioridad debe darse a Argentina por la proximidad geográfica e institucional, y a España por la calidad del sistema antiterrorista del que se aprende.

8.5.2. Propuesta 12. Desarrollo académico: centro nacional de investigación y posgrados especializados

La Universidad de la República, con financiamiento mixto público-privado y eventual apoyo del Sistema Nacional de Investigadores y de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, debe crear un Centro Nacional de Investigación sobre Terrorismo y Crimen Organizado. El centro debe producir análisis periódicos, publicar en revistas internacionales, formar investigadores y servir de interlocutor calificado con el Estado. La existencia de un centro académico es condición indispensable para superar el círculo vicioso de desconocimiento y desatención que esta tesis documenta.

La Universidad de la República y otras universidades del sistema deben diseñar programas de posgrado en seguridad, terrorismo y crimen organizado, en convenio con universidades españolas y argentinas con experiencia consolidada (Universidad Complutense de Madrid, Universidad Carlos III, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes). Los convenios internacionales son la vía más rápida y de menor costo para incorporar expertise externo y formar la próxima generación de funcionarios y académicos especializados.

8.6. Hoja de ruta de implementación

Formuladas las doce propuestas, falta ordenarlas en el tiempo. La Tabla 10 cierra el capítulo con esa secuencia: asigna a cada una un horizonte de implementación, un orden de costo estimado y las fuentes de cooperación internacional disponibles para asistirle.

Tabla 10. Hoja de ruta para la implementación de las propuestas

Propuesta	Horizonte	Costo	Cooperación disponible
1. Ley antiterrorista integral y reforma del Código Penal	0-2 años	Bajo	UE / OEA / CICTE
2. Estatuto de víctimas	0-2 años	Bajo	CICTE / España
3. Ley de inteligencia moderna	2-4 años	Bajo	España (CNI) / Chile (ANI)
4. Estrategia Nacional Antiterrorista	0-1 años	Muy bajo	CICTE / GCTF
5. Centro de Coordinación CCICT	0-2 años	Medio	GCTF / España (CITCO)
6. Fiscalía especializada CT-COT	1-2 años	Bajo	UNODC / España / Argentina
7. Capacitación judicial	0-1 años	Muy bajo	UNODC / Red Iberoam.
8. Programa Nacional PVE	1-3 años	Medio	RAN UE / GCTF / CICTE
9. Estrategia Ciberseguridad CT	1-3 años	Bajo	ENISA / CICTE
10. Fortalecimiento financiero: SENACLAFT y criptoactivos	0-3 años	Bajo	GAFILAT / BID
11. Inserción internacional: GCTF y acuerdos bilaterales	0-2 años	Muy bajo	Reciprocidad
12. Desarrollo académico: centro de investigación y posgrados	2-5 años	Medio	ANII / CSIC / España / Argentina

Fuente: Elaboración propia. Costo: Muy bajo (<0,5 millones USD/año), Bajo (0,5-2 millones USD/año), Medio (2-10 millones USD/año), Alto (>10 millones USD/año). Estimaciones aproximadas basadas en órdenes de magnitud de capacidades equivalentes en países comparados (Argentina, Chile, España).

La Tabla 10 organiza las doce propuestas en horizontes temporales explícitos. La mayoría de las medidas más urgentes (Estrategia Nacional, capacitación judicial, adhesión al GCTF, reforma del Código Penal, fortalecimiento de SENACLAFT) tienen costo bajo o muy bajo y horizonte de implementación de uno a dos años. Solo la propuesta de desarrollo académico

(centro de investigación y posgrados) requiere horizontes superiores a tres años, pero su impulso debe iniciarse de inmediato porque sus efectos son acumulativos. La hoja de ruta desmiente cualquier argumento basado en limitaciones presupuestales como justificación de la inacción: el rezago uruguayo no es producto de la escasez de recursos, sino de la ausencia de decisión política, y la existencia de un mapa explícito de fuentes de cooperación internacional disponibles, también recogido en la Tabla 10, refuerza esa conclusión.

Conclusiones

Uruguay presenta un déficit estructural y multidimensional en materia de respuesta estatal al terrorismo que lo sitúa en una posición de vulnerabilidad incompatible con su imagen de Estado democrático consolidado y con sus obligaciones en el derecho internacional. Los ocho capítulos anteriores documentan este diagnóstico con evidencia empírica, normativa y comparada suficiente para afirmarlo sin reservas.

La revisión de la legislación y la institucionalidad uruguayas, desarrollada en el Capítulo 4, evidencia que Uruguay carece de ley antiterrorista integral, de tipificación específica del delito en su Código Penal, de un órgano de coordinación de la inteligencia antiterrorista, de fiscalía o tribunales especializados, de un programa de prevención de la radicalización y de un estatuto unificado de víctimas. La única dimensión normativa con desarrollo significativo es la financiera, construida bajo la presión externa del GAFI antes que como decisión política autónoma.

El mapeo de amenazas del Capítulo 5 desmiente la hipótesis implícita en la cultura política uruguaya según la cual el terrorismo es un fenómeno ajeno a la realidad nacional. La presencia documentada del Primeiro Comando da Capital y del Comando Vermelho, la escalada del Primer Cartel Uruguayo hasta el atentado contra la Fiscal de Corte de 2025, la vulnerabilidad cibernética evidenciada desde 2020, las fragilidades del sistema preventivo del financiamiento identificadas por el GAFILAT y la detección en 2024 del primer caso de actos preparatorios yihadistas componen un escenario de amenaza real y creciente para el que la institucionalidad vigente no está preparada.

El análisis comparado del Capítulo 6 precisa el rezago uruguayo en cinco dimensiones críticas: tipificación específica, coordinación de inteligencia, especialización judicial, prevención de la radicalización y estatuto de víctimas. España ofrece el referente europeo más desarrollado y permite identificar lecciones operativas concretas, especialmente en lo que se refiere al modelo CITCO de fusión de inteligencia¹⁴⁵, a la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo (ENCOT-2019¹⁴⁶, actualizada por ENCOT-2023¹⁴⁷), al Plan Estratégico Nacional de Prevención

¹⁴⁵ España, Real Decreto 873/2014.

¹⁴⁶ España, Orden PCI/179/2019 (ENCOT-2019).

¹⁴⁷ España, Orden PJC/406/2024 (ENCOT-2023).

y Lucha contra la Radicalización Violenta (PENCRAV)¹⁴⁸ y al Estatuto de Víctimas del Terrorismo de la Ley 29/2011¹⁴⁹. Argentina ofrece el referente regional más pertinente: tras los atentados de 1992 y 1994 contra la Embajada de Israel y la AMIA, desarrolló mediante la Ley 26.734 de 2011¹⁵⁰ un marco antiterrorista específico que Uruguay no ha construido. La trayectoria argentina aporta también advertencias relevantes sobre los riesgos de una tipificación amplia del terrorismo y sobre la necesidad de controles democráticos robustos sobre la inteligencia. Brasil¹⁵¹, Chile¹⁵² y Paraguay¹⁵³ completan la triangulación regional, evidenciando que la tipificación específica del terrorismo es ya el estándar latinoamericano. Costa Rica demuestra que un Estado sin Fuerzas Armadas puede desarrollar capacidades antiterroristas funcionales: su Ley 8204¹⁵⁴ y su Ley contra la Delincuencia Organizada¹⁵⁵ configuran un marco de referencia para sistemas de pequeño porte. Francia añade el referente europeo del Parquet national antiterroriste¹⁵⁶ y del Code pénal, cuyo título antiterrorista ha sido reformado por sucesivas leyes de seguridad.

Las recomendaciones formuladas en el Capítulo 8 articulan un programa coherente de reforma estructurado en cuatro ejes: marco normativo (ley antiterrorista integral, reforma del Código Penal, estatuto de víctimas, ley de inteligencia moderna), arquitectura institucional (Estrategia Nacional Antiterrorista, Centro de Coordinación CCICT, fiscalía especializada, capacitación judicial), prevención y capacidades técnicas (Programa PVE, Estrategia Nacional de Ciberseguridad con módulo CT, fortalecimiento de SENACLAFT, regulación de criptoactivos) y cooperación internacional con producción académica (adhesión al GCTF y a redes especializadas, acuerdos bilaterales, Centro Nacional de Investigación, programas de posgrado). La mayoría de las medidas más urgentes tienen costos bajos o muy bajos, conforme a la hoja de ruta del apartado 8.6.

¹⁴⁸ España, PENCRAV.

¹⁴⁹ España, Ley 29/2011.

¹⁵⁰ Argentina, Ley N° 26.734.

¹⁵¹ Brasil, Lei n.º 13.260.

¹⁵² Chile, Ley N° 21.732.

¹⁵³ Paraguay, Ley N° 4024.

¹⁵⁴ Costa Rica, Ley N° 8204, de 26 de diciembre de 2001, sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, con reformas de la Ley 9074 de 2012.

¹⁵⁵ Costa Rica, Ley N° 8754, de 22 de julio de 2009, contra la Delincuencia Organizada, La Gaceta N° 143.

¹⁵⁶ Francia, Code pénal, arts. 421-1 a 422-7.

La paradoja uruguaya debe resolverse, en definitiva, sin elegir entre derechos y seguridad: la tradición uruguaya de derechos humanos no es un obstáculo para el contrterrorismo, sino el marco dentro del cual el contrterrorismo democrático debe operar para ser legítimo. Persistir en la confusión entre ambas categorías es dejar al Estado inerte frente a amenazas reales.

Los dos conceptos que este trabajo propone, la inercia reactiva selectiva y la asimetría de visibilidad, requieren una advertencia sobre su estatus. Ambos se formularon de manera inductiva a partir de un caso único, por lo que funcionan como hipótesis derivadas del análisis y no como resultados validados. La inercia reactiva selectiva designa la incorporación de aquellos componentes de una agenda de seguridad cuya omisión acarrea un costo externo verificable, en el caso estudiado la dimensión financiera evaluada por el GAFI, junto con la permanencia de los que no acarrean sanción. La asimetría de visibilidad describe la distinta distribución temporal de los costos asociados a legislar y a no hacerlo, inmediatos e imputables los primeros, diferidos y difusos los segundos. La primera noción especifica para el campo del contrterrorismo los mecanismos de dependencia de trayectoria descritos por Pierson¹⁵⁷; la segunda se apoya en la lógica de evitación de la culpa formulada por Weaver¹⁵⁸ e incorpora el peso de la memoria del pasado autoritario. Determinar si ambas describen algo más que el caso uruguayo exige contrastarlas en otros ordenamientos, tarea que excede los límites de este trabajo.

Que un trabajo académico de esta naturaleza constituya, junto a contados antecedentes aislados, una de las primeras aproximaciones sistemáticas a la política antiterrorista uruguaya no es un mérito en sí mismo: es, ante todo, la mejor evidencia del déficit que documenta. La preparación institucional frente al terrorismo no es opcional para un Estado democrático del siglo XXI, con independencia de su tamaño o de la probabilidad percibida de la amenaza. Uruguay tiene los recursos, las alianzas internacionales y la tradición institucional para construir un sistema antiterrorista democrático moderno. Lo que le falta, hasta ahora, es la decisión política de hacerlo. Las propuestas formuladas en este trabajo, ancladas en el análisis

¹⁵⁷ P. Pierson, «Increasing returns, path dependence, and the study of politics», *American Political Science Review* 94, n.º 2 (2000): 251-267.

¹⁵⁸ R. K. Weaver, «The politics of blame avoidance», *Journal of Public Policy* 6, n.º 4 (1986): 371-398.

comparado de siete países y en el diagnóstico de las amenazas reales documentadas, ofrecen una hoja de ruta viable para tomar esa decisión.

Las limitaciones de este trabajo quedaron expuestas en el marco metodológico (Capítulo 3): la escasez de fuentes primarias nacionales sobre política antiterrorista uruguayo, que es en sí misma expresión del problema documentado; la imposibilidad de acceder a información clasificada de las agencias de seguridad; y el carácter de aproximación cualitativa de algunas cifras de los cuadros comparados. Estas limitaciones delimitan el alcance de los hallazgos sin invalidarlos.

Tres prioridades se abren como líneas de investigación futura. La primera es un estudio basado en entrevistas en profundidad con actores clave del sistema de seguridad uruguayo (fiscales, jefes de inteligencia, legisladores) que permitiría complementar el análisis documental con la perspectiva de los operadores del sistema. La segunda, un análisis cuantitativo de los flujos financieros sospechosos detectados por la SENACLAFT y su tratamiento judicial, que aportaría evidencia empírica sobre la brecha entre detección y persecución penal. La tercera es el seguimiento de la Quinta Ronda de evaluación del GAFILAT, que ofrecerá un punto de referencia externo para medir los avances o retrocesos del sistema uruguayo en los próximos años.

Las tres prioridades anteriores son empíricas. Los dos conceptos propuestos en estas conclusiones, la inercia reactiva selectiva y la asimetría de visibilidad, sugieren además una agenda comparada que excede el caso uruguayo. La hipótesis que este trabajo deja planteada es que el bloqueo aquí documentado no sería una excentricidad nacional, sino una configuración posible, y acaso recurrente, en democracias pequeñas de la tercera ola¹⁵⁹ que combinan tres atributos: experiencia directa de terrorismo de Estado, baja incidencia histórica de terrorismo de actor no estatal y una cultura política construida sobre la memoria del autoritarismo. Casos como Portugal, Grecia o los propios vecinos del Cono Sur, donde la literatura sobre memoria y justicia transicional ha documentado dinámicas afines¹⁶⁰, ofrecerían el terreno natural para poner a prueba esa hipótesis. En esa misma línea, el marco

¹⁵⁹ S. P. Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century* (University of Oklahoma Press, 1991).

¹⁶⁰ Lessa, *Memory and transitional justice*.

de la securitización desarrollado por la Escuela de Copenhague¹⁶¹ permitiría reformular el caso uruguayo como un ejemplo de *securitización bloqueada*: una amenaza cuya elevación al estatus de asunto de seguridad fracasa no por ausencia de evidencia, sino porque el acto discursivo mismo de securitizar activa el trauma histórico que la audiencia asocia con el autoritarismo. Explorar esa reformulación excede los límites de este trabajo, pero señala su prolongación teórica más prometedora.

¹⁶¹ B. Buzan, O. Wæver y J. de Wilde, *Security: a new framework for analysis* (Lynne Rienner, 1998).

Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

- Aldrichi, C. *La izquierda armada: ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros*. Trilce, 2001.
- Bagley, B. M., y J. D. Rosen, eds. *Drug trafficking, organized crime, and violence in the Americas today*. University Press of Florida, 2015.
- Berdal, M., y M. Serrano, eds. *Transnational organized crime and international security: business as usual?* Lynne Rienner, 2002.
- Blixen, S. *El vientre del cóndor: del archivo del terror al caso Berríos*. Ediciones de Brecha, 2000.
- Buzan, B., O. Wæver y J. de Wilde. *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner, 1998.
- Caetano, G., y J. Rilla. *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al MERCOSUR*. CLAEH/Fin de Siglo, 1994.
- Calveiro, P. *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Colihue, 1998.
- Crenshaw, M. «The causes of terrorism». *Comparative Politics* 13, n.º 4 (1981): 379-399.
<https://doi.org/10.2307/421717>
- Crenshaw, M., ed. *Terrorism in context*. Pennsylvania State University Press, 1995.
- Della Porta, D., y M. Keating, eds. *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge University Press, 2008.
- Duhalde, E. L. *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*. EUDEBA, 1999 (ed. original, 1983).
- Farah, D. «Terrorist-criminal pipelines and criminalized states: emerging alliances». *PRISM* 2, n.º 3 (2011): 15-32.
- Foley, F. *Countering terrorism in Britain and France: institutions, norms and the shadow of the past*. Cambridge University Press, 2013.
- Hernández Sampieri, R., C. Fernández Collado y P. Baptista Lucio. *Metodología de la investigación*. 6.ª ed. McGraw-Hill, 2014.

- Hoffman, B. *Inside terrorism*. 2.^a ed. Columbia University Press, 2006.
- Huntington, S. P. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press, 1991.
- Kida, M. y S. Paetzold. «The impact of gray-listing on capital flows: an analysis using machine learning». IMF Working Paper WP/21/153. Fondo Monetario Internacional, 2021.
<https://doi.org/10.5089/9781513582436.001>
- Laqueur, W. *The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction*. Oxford University Press, 1999.
- Lessa, F. *Memory and transitional justice in Argentina and Uruguay: against impunity*. Palgrave Macmillan, 2013.
- Pierson, P. «Increasing returns, path dependence, and the study of politics». *American Political Science Review* 94, n.º 2 (2000): 251-267.
- Porzecanski, A. C. *Uruguay's Tupamaros: the urban guerrilla*. Praeger, 1973.
- Rabasa, A., S. Boraz, P. Chalk et al. *Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism risks*. RAND Corporation, 2007.
- Rapoport, D. C. «The four waves of modern terrorism». En *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*, editado por A. K. Cronin y J. M. Ludes. Georgetown University Press, 2004.
- Richardson, L. *What terrorists want: understanding the enemy, containing the threat*. Random House, 2006.
- Rico, A., coord. *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)*. Universidad de la República / CSIC, 2008.
- Rodríguez Cuitiño, M. del R. «La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: un desafío a enfrentar». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 4, n.º 1 (2018): 55-71. <https://doi.org/10.18847/1.7.4>
- Sautu, R., P. Boniolo, P. Dalle y R. Elbert. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO, 2005.
- Schmid, A. P., ed. *The Routledge handbook of terrorism research*. Routledge, 2011.

Schmid, A. P., y A. J. Jongman. *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature*. Transaction Publishers, 1988.

Weaver, R. K. «The politics of blame avoidance». *Journal of Public Policy* 6, n.º 4 (1986): 371-398.

Wilkinson, P. *Terrorism versus democracy: the liberal state response*. Frank Cass, 2001.

Bibliografía complementaria

Búsqueda. «La CIA y el Mosad participaron en la detención de un uruguayo que amenazaba con realizar un atentado». 10 de septiembre de 2024.
<https://www.busqueda.com.uy/informacion/la-cia-y-el-mosad-participaron-la-detencion-un-uruguayo-que-amenazaba-realizar-un-atentado-n5393116>

Caras y Caretas. «Adolescente de Lascano que amenazó con ejecutar un atentado fue condenado». 11 de octubre de 2024.
<https://www.carasycaretas.com.uy/sociedad/adolescente-lascano-que-amenazo-ejecutar-un-atentado-fue-condenado-n78156>

El Observador. «Antel confirmó ataque a plataforma de identidad digital y presentó denuncia en Fiscalía». 7 de mayo de 2026. <https://www.elobservador.com.uy/ciencia-y-tecnologia/antel-confirmando-ataque-plataforma-identidad-digital-y-presento-denuncia-fiscalia-n6043288>

El Observador. «FBI colaboró con la Policía uruguaya en caso de adolescente de Rocha que amenazó con hacer un atentado en Uruguay». 10 de septiembre de 2024.
<https://www.elobservador.com.uy/nacional/fbi-colaboro-la-policia-uruguaya-caso-adolescente-rocha-que-amenazo-hacer-un-atentado-uruguay-n5960227>

Infobae. «Atentaron contra la jefa de fiscales en Uruguay: la investigación señala a una banda vinculada a Marset». 29 de septiembre de 2025.
<https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/09/29/atentaron-contrala-jefa-de-fiscales-en-uruguay-la-investigacion-senala-a-una-banda-vinculada-a-marset/>

Infobae. «Seis imputados por el atentado a la fiscal general de Uruguay: investigan vínculo con banda relacionada a Marset». 3 de noviembre de 2025.
<https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/11/03/seis-imputados-por->

[el-atentado-a-la-fiscal-general-de-uruguay-investigan-vinculo-con-banda-vinculada-a-marset/](#)

InSight Crime. «Sebastián Marset» (perfil). Consultado en 2026.
<https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-bolivia/sebastian-marset/>

La Diaria. «La Policía incautó el arma utilizada en el atentado contra la fiscal de Corte, Mónica Ferrero». 30 de enero de 2026. <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2026/1/la-policia-incauto-el-arma-utilizada-en-el-atentado-contra-la-fiscal-de-corte-monica-ferrero/>

La Red 21. «Quién es la fiscal Mónica Ferrero: lo que ha hecho por el caso Marset». 28 de septiembre de 2025. <https://www.lr21.com.uy/comunidad/1488153-quien-es-monica-ferrero-fiscal-caso-marset>

MercoPress. «Uruguay: Detienen a joven de 14 años sospechoso de terrorismo». 10 de septiembre de 2024. <https://es.mercoPress.com/2024/09/10/uruguay-detienen-a-joven-de-14-anos-sospechoso-de-terrorismo>

Montevideo Portal. «Joven de 14 años planeaba un atentado contra una sucursal del BROU y un supermercado». 11 de septiembre de 2024. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Joven-de-14-anos-planeaba-un-atentado-contra-una-sucursal-del-BROU-y-un-supermercado-uc900070>

Montevideo Portal. «Un grupo hacker afirmó haber vulnerado TuID de Antel y robado datos de personas públicas». 7 de mayo de 2026. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Un-grupo-hacker-afirmo-haber-vulnerado-TuID-de-Antel-y-robado-datos-de-personas-publicas-uc961275>

Página 12. «Uruguay: investigadores vinculan el atentado a la fiscal Ferrero con el narco Marset». 1 de octubre de 2025. <https://www.pagina12.com.ar/861767-uruguay-investigadores-vinculan-el-atentado-a-la-fiscal-ferr>

Parlamento del Uruguay. «Antiterrorismo. Ley integral. Aprobación». Carpeta 723/2016, Cámara de Senadores, ficha de asunto n.º 132893. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/132893>

Telenoche (Canal 4). «Adolescente detenido por amenaza de atentado terrorista; Policía fue alertada por el FBI y el Mossad». 9 de septiembre de 2024. [https://www.telenoche.com.uy/nacionales/adolescente-detenido-amenaza-atentado-terrorista-policia-fue-alertada-el-fbi-y-el-mossad-n5373161\](https://www.telenoche.com.uy/nacionales/adolescente-detenido-amenaza-atentado-terrorista-policia-fue-alertada-el-fbi-y-el-mossad-n5373161)

Telenoche (Canal 4). «Uruguay enfrentó un ciberataque contra el Estado cada 30 minutos en 2024». 27 de enero de 2025. <https://www.telenoche.com.uy/ciencia-y-tecnologia/uruguay-enfrento-un-ciberataque-contra-el-estado-cada-30-minutos-2024-n5379566>

Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CERTuy) / AGESIC. *Estadísticas de incidentes de seguridad de la información 2024*. AGESIC, 2025. <https://www.gub.uy/centro-nacional-respuesta-incidentes-seguridad-informatica/tematica/gestion-de-ciberseguridad>

España. Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta (PENCRAV), aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional el 6 de octubre de 2020. Ministerio del Interior. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-prevencion-y-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta-pencrav/>

Francia. Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) «Prévenir pour protéger», presentado el 23 de febrero de 2018. Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).

GAFILAT. *Informe de Evaluación Mutua de la República Oriental del Uruguay*. GAFILAT, 2019.

GAFILAT. *Informe de Seguimiento de la República Oriental del Uruguay*. GAFILAT, 2023.

Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI-TOC). *Global organized crime index 2023*. GI-TOC, 2023. <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2023/>

GAFI/FATF. *Consolidated assessment ratings (4th round)*. FATF/OECD, actualizada al 23 de diciembre de 2025. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-ratings.html>

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI/FATF). *Las Cuarenta Recomendaciones del GAFI*. Ed. actualizada. FATF/OECD, 2023. <https://www.fatf-gafi.org/recommendations.html>

Ní Aoláin, F. *Impact of measures to address terrorism and violent extremism on civic space and the rights of civil society actors and human rights defenders*. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas, A/HRC/40/52. Naciones Unidas, 2019. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/050/47/pdf/g1905047.pdf>

Legislación citada

Argentina. Ley N° 26.734, de 22 de diciembre de 2011, sobre prevención, investigación y sanción de actividades delictivas con finalidad terrorista. Boletín Oficial, 28 de diciembre de 2011.

Argentina. Ley N° 27.372, de 21 de junio de 2017, de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos. Reglamentada por Decreto 421/2018.

Naciones Unidas. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. A/RES/60/288, 2006.

Brasil. Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5.º da Constituição Federal e disciplina o terrorismo. Diário Oficial da União, 17 de março de 2016.

Chile. Ley N° 21.732, de 12 de febrero de 2025, que determina conductas terroristas, fija su penalidad y deroga la Ley N° 18.314 de 1984. Diario Oficial de Chile.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 1373 (2001). S/RES/1373.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 1566 (2004). S/RES/1566.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 2178 (2014). S/RES/2178.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 2396 (2017). S/RES/2396.

Costa Rica. Ley N° 8204, de 26 de diciembre de 2001, sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo. Con reformas de la Ley 9074, 2012.

Costa Rica. Ley N° 8754, de 22 de julio de 2009, contra la Delincuencia Organizada. La Gaceta N° 143.

España. Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. Boletín Oficial del Estado, 23 de septiembre de 2011.

España. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, 24 de noviembre de 1995, núm. 281. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

España. Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Boletín Oficial del Estado, 31 de marzo de 2015. BOE-A-2015-3440.

España. Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019 (ENCOT-2019), aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional. Boletín Oficial del Estado, 26 de febrero de 2019. BOE-A-2019-2638.

España. Orden PJC/406/2024, de 7 de mayo, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023 (ENCOT-2023), aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional. Boletín Oficial del Estado. BOE-A-2024-9149.

España. Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior y se crea el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). Boletín Oficial del Estado, 11 de octubre de 2014.

Francia. Code pénal, Titre II du Livre IV: Du terrorisme (artículos 421-1 a 422-7), introducido por la Loi n° 86-1020 de 1986 y reformado por la Loi n° 2014-1353, la Loi n° 2017-1510 (SILT) y la Loi n° 2019-222, creadora del Parquet national antiterroriste (PNAT).

Francia. Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).

Naciones Unidas. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. A/RES/39/46, 10 de diciembre de 1984.

Naciones Unidas. Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. A/RES/61/177, 20 de diciembre de 2006.

Naciones Unidas. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. A/RES/54/109, 1999.

Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana contra el Terrorismo. AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 2002.

Paraguay. Decreto N° 4125, de 30 de octubre de 2025, por el cual se designa a las organizaciones delictivas transnacionales «Comando Vermelho» y «Primeiro Comando da Capital» como organizaciones terroristas internacionales.

Paraguay. Ley N° 4024, de 23 de junio de 2010, que castiga los hechos punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo. Modificada por la Ley N° 6408/2019.

Uruguay. Código Penal, Ley N° 9.155, de 4 de diciembre de 1933, con modificaciones.

Uruguay. Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967, con reformas.

Uruguay. Ley N° 15.737, de 8 de marzo de 1985, de amnistía política.

Uruguay. Ley N° 15.848, de 22 de diciembre de 1986, de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

Uruguay. Ley N° 17.835, de 23 de septiembre de 2004, de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Uruguay. Ley N° 17.956, de 4 de mayo de 2006, de ratificación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Uruguay. Ley N° 18.494, de 5 de junio de 2009, de control y prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Uruguay. Decreto N° 239/009, de 20 de mayo de 2009, de creación de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos.

Uruguay. Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, de Presupuesto Nacional 2015-2019 (artículo 49, creación de la SENACLAFT).

Uruguay. Ley N° 19.574, de 20 de diciembre de 2017, ley integral contra el lavado de activos.

Uruguay. Ley N° 19.696, de 29 de octubre de 2018, del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado.

Uruguay. Ley N° 19.749, de 15 de mayo de 2019, de consolidación de la legislación contra el financiamiento del terrorismo y aplicación de sanciones financieras dirigidas.

Uruguay. Ley N° 19.775, de 26 de julio de 2019, Orgánica de las Fuerzas Armadas.

Uruguay. Ley N° 20.327, de 23 de agosto de 2024, sobre delitos informáticos.

Jurisprudencia referenciada

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y reparaciones.

Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C n.º 221.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp.pdf

Listado de abreviaturas

AGESIC — Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Uruguay)

AFI — Agencia Federal de Inteligencia (Argentina)

AMIA — Asociación Mutual Israelita Argentina

ANI — Agencia Nacional de Inteligencia (Chile)

ANTEL — Administración Nacional de Telecomunicaciones (Uruguay)

BROU — Banco de la República Oriental del Uruguay

CCICT — Centro de Coordinación de Inteligencia y Contraterrorismo (propuesto para Uruguay)

CERTuy — Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (Uruguay)

CIA — Central Intelligence Agency (Estados Unidos)

CICTE — Comité Interamericano contra el Terrorismo (OEA)

CITCO — Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (España)

CNI — Centro Nacional de Inteligencia (España)

CNRLT — Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme (Francia)

CSIC — Comisión Sectorial de Investigación Científica (Uruguay)

CT — Contraterrorismo

DGSI — Direction Générale de la Sécurité Intérieure (Francia)

DNII — Dirección Nacional de Información e Inteligencia (Uruguay)

ENISA — Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad

FATF — Financial Action Task Force (véase GAFI)

FBI — Federal Bureau of Investigation (Estados Unidos)

FGTI — Fonds de Garantie des Victimes des Actes de Terrorisme et d'Infractions (Francia)

FT — Financiación del Terrorismo

GAFI — Grupo de Acción Financiera Internacional (en inglés: FATF)

GAFILAT — Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica

GCTF — Global Counterterrorism Forum

GI-TOC — Global Initiative against Transnational Organized Crime

LA — Lavado de Activos

MLN-T — Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros

OEA — Organización de los Estados Americanos

OSE — Obras Sanitarias del Estado (Uruguay)

PCC — Primeiro Comando da Capital (Brasil)

PCU — Primer Cartel Uruguayo

PENCRAV — Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta (España)

PNAT — Parquet National Antiterroriste (Francia)

PNPR — Plan National de Prévention de la Radicalisation (Francia)

PVE — Prevención del Extremismo Violento

RAN — Radicalisation Awareness Network (Unión Europea)

SENAD — Secretaría Nacional Antidrogas (Paraguay)

SENACLAFT — Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Uruguay)

SIEE — Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (Uruguay)

SILT — Loi renforçant la Sécurité Intérieure et la Lutte contre le Terrorisme (Francia, 2017)

UFI AMIA — Unidad Fiscal de Investigación de la Causa AMIA (Argentina)

UIAF — Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero (Uruguay)

UNODC — United Nations Office on Drugs and Crime

UTE — Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (Uruguay)

Anexo A. Desarrollo de los escenarios de riesgo

Se desarrollan a continuación los dos escenarios de riesgo de mayor probabilidad y respaldo empírico entre los sintetizados en el apartado 7.4.

Escenario 1: Escalada narcoterrorista doméstica

La trayectoria del Primer Cartel Uruguayo, del atentado a la Brigada Antinarcóticos en 2020 al atentado con explosivos contra la Fiscal de Corte subrogante en 2025, describe una curva de escalada con precedentes documentados en la región. Colombia a fines de los años ochenta, México en la primera década del siglo XXI, Ecuador en el último quinquenio y las acciones del Primeiro Comando da Capital contra infraestructura estatal brasileña en 2006 muestran un mismo patrón: organizaciones criminales de sofisticación creciente que adoptan tácticas terroristas para coaccionar al aparato de persecución penal. Su materialización plena en Uruguay, con atentados sistemáticos contra fiscales, jueces o testigos protegidos, produciría un colapso de la confianza institucional comparable al ecuatoriano.

Escenario 2: Inclusión en la lista gris del GAFI

El ciclo de evaluación del GAFILAT 2025-2027 es el punto de inflexión institucional más próximo. Las falencias registradas en la Tabla 7 (efectividad deficiente de los sujetos obligados no financieros, supervisión insuficiente de las zonas francas, persecución penal del FT prácticamente inexistente) podrían derivar en la inclusión de Uruguay en la lista gris, con efectos de tres órdenes. El más inmediato recae sobre la calificación crediticia soberana y, con ella, sobre el costo del financiamiento internacional. A este se suman las medidas reforzadas de debida diligencia que encarecen el cumplimiento para las empresas exportadoras y para el sistema financiero local. El tercero es reputacional, con eventual relocalización de inversiones hacia jurisdicciones competidoras. Estas consecuencias no son hipotéticas: el Fondo Monetario Internacional las ha cuantificado sobre el universo de países listados¹⁶², en el orden de magnitud citado en el apartado 7.4, y las trayectorias de Panamá (2014-2016) y Argentina (2010-2014) muestran su traducción práctica.

¹⁶² Kida y Paetzold, «The impact of gray-listing on capital flows».

La probabilidad de que al menos uno de estos dos escenarios se materialice durante la próxima década es alta, según la evaluación que permite formular el conjunto de evidencia desarrollada en esta investigación. La persistencia del vacío no es, por tanto, una opción de bajo costo: es una apuesta de riesgo creciente cuya racionalidad, en términos de gestión pública, resulta cada vez más difícil de defender.