

**MÁS VALE TARDE...**  
**LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA DE ESTADO**  
**EN URUGUAY (2011-2022)\***

Nicolás A. Alvarez Rosas\*\*  
Universidad de la República, Uruguay

**Área temática:**  
Diversas aristas de las políticas públicas

*Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022*

## Tabla de contenidos:

<b>Resumen:</b> .....	2
<b>Introducción</b> .....	3
<b>1. El mundo bipolar: origen y consolidación de los primeros servicios</b> .....	3
1.1 <i>La “guerra de espías” llega al Uruguay</i> .....	3
1.2 <i>Génesis y consolidación de los servicios locales</i> .....	5
<b>2. Transición y consolidación democrática: primeros intentos de reforma y legados del pasado</b> .....	7
2.1 <i>Transición y restauración del statu quo ante</i> .....	7
2.2 <i>Consolidación e intentos de reforma</i> .....	9
<b>3. Creación del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado: una oportunidad para el cambio</b> .....	14
3.1 <i>Escándalo y discusión de la Ley</i> .....	14
3.1.1 <i>Primera etapa de la discusión (2011-2014)</i> .....	14
3.1.2 <i>Segunda etapa de la discusión (2015-2018)</i> .....	15
3.2 <i>Hacia una nueva gobernanza de la inteligencia: análisis de la Ley N° 19.696 (2019-2021)</i> .....	16
3.2.1 <i>Recursos</i> .....	17
3.2.2 <i>Organización</i> .....	18
3.2.3 <i>Procedimientos</i> .....	21
3.2.4 <i>Relaciones</i> .....	22
3.3 <i>La Política Nacional de Inteligencia, un hecho inédito (2022)</i> .....	23
<b>4. Reflexiones finales: áreas problemáticas y desafíos a futuro</b> .....	25
<b>Bibliografía de referencia:</b> .....	28
<b>Anexo 1. Agencias integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado por Ministerio</b> .....	31

**Resumen:**

En 2018, treinta y tres años después de superar el período de facto, Uruguay aprobó su primer marco legal para garantizar el ejercicio de las actividades de inteligencia en un contexto democrático. En esta ponencia se analiza la creación del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado con el objetivo de evaluar su impacto en el desarrollo actual de la actividad. Luego de un breve recorrido histórico, que permite visualizar la realidad política, institucional y organizativa del sector a lo largo del tiempo, se identifican un grupo de áreas en las que se visualizan mejoras sustantivas –en lo que hace al control democrático de las actividades de inteligencia– y otras en la que subsisten viejos desafíos.

**Palabras clave:** democracia; servicios de inteligencia; Uruguay

## **Introducción**

Tras una discusión que se extendió por casi una década, a finales del año 2018, el Poder Legislativo uruguayo aprobó la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, dando paso a la promulgación de la Ley No. 19.696 por parte del Poder Ejecutivo. Con esto, Uruguay se transformó en el último país sudamericano en contar con una legislación que garantiza el control y la regulación de las actividades de inteligencia en democracia.

La presente ponencia aporta un análisis sobre la realidad política, institucional y organizativa de la inteligencia de Estado en Uruguay. Luego de un breve recorrido histórico por los momentos que dieron lugar a la fundación y consolidación de los primeros servicios, se examina el proceso de creación del Sistema Nacional de Inteligencia (2011-2018), sus más recientes modificaciones (2020), así como la primera Política Nacional de Inteligencia con la que cuenta el país (2022).

La presentación del trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero, se aborda brevemente el proceso fundacional de los servicios de inteligencia uruguayos en el marco de la Guerra Fría y su consolidación durante el período de facto. Luego, en el segundo apartado, se explicitan los primeros intentos de reforma del sector en democracia y se examina cómo operaron en este proceso los legados del pasado. En tercer lugar, se procede al análisis del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, evaluando los cambios introducidos por Uruguay para la gestión democrática de la inteligencia. Finalmente, a modo de cierre, se señalan algunas áreas problemáticas y los principales desafíos a futuro.

### **1. El mundo bipolar: origen y consolidación de los primeros servicios**

#### *1.1 La “guerra de espías” llega al Uruguay*

Durante y en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, Uruguay atravesó un período de crecimiento económico de magnitud acompañado por diversas conquistas sociales. No obstante, su dependencia al contexto internacional determinó que, tras la recuperación de Europa y el final de la Guerra de Corea, se sumergiera en una profunda crisis económica, social y política.

En un clima “tan latinoamericano pero tan poco uruguayo”, como lo definió la historiografía nacional (Nahum, 2002: 272), surgieron las primeras manifestaciones de violencia a manos de grupos armados, secundadas por una respuesta igual de violenta por parte del Estado. En este contexto de Guerra Fría, las actividades de inteligencia adquirieron especial relevancia.

El triunfo de la revolución cubana en 1959, y el posterior surgimiento de la guerrilla urbana en Uruguay, intensificó las actividades de capacitación y adiestramiento de las fuerzas de seguridad locales por parte de los EE.UU. El anticomunismo se convirtió así en el *leitmotiv* de la inteligencia uruguaya. Y los golpes militares de Brasil (1964) y Argentina (1966), el presagio de lo que sucedería años después en su pequeño vecino.

Aunque con mayores dificultades, la U.R.S.S también logró infiltrar sus elementos en la región y Uruguay no fue la excepción. En la época, el llamado “asunto Mesutti”<sup>1</sup> causó conmoción en la opinión pública y determinó la expulsión de la delegación soviética en 1961. Posteriormente, se conocería el caso de África de las Heras<sup>2</sup>, una espía de la K.G.B que, en 1948, logró establecerse en Uruguay y dirigir desde allí la red de espionaje soviético en Hispanoamérica.

Recientemente, se divulgaron documentos desclasificados de la Inteligencia Checoslovaca (Státní bezpečnost-StB) que demuestran la participación del satélite soviético en Uruguay (1961-1977), habiendo logrado reclutar a un histórico líder del Partido Socialista local<sup>3</sup>. Este último hecho, generó un fuerte debate político que invisibilizó el asunto de fondo (la participación de la inteligencia checa en Uruguay).

Independientemente de las interpretaciones que puedan hacerse sobre estos acontecimientos, de las que no nos ocuparemos aquí, la evidencia empírica indica que

---

<sup>1</sup> Oscar Messuti era un funcionario de la cancillería uruguaya al que los soviéticos recurrieron, por su posición en la administración, para acceder a información sensible. Messuti fue denunciado a las autoridades por su esposa. Para ampliar información respecto a este y otros casos de la época se puede consultar Aparicio, García y Terra (2013: 17-25).

<sup>2</sup> Para ampliar información respecto a este caso se puede consultar Vallarino (2016).

<sup>3</sup> Al respecto, se han publicado dos libros (Abranches y Petrilák, 2018; López D’Alessandro, 2019). De igual manera, existe la posibilidad de consultar los documentos del caso en el sitio del Grupo de Estudios Interdisciplinarios sobre Pasado Reciente (Geipar). En línea: <http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/2018/10/03/coleccion-trias/>

Uruguay, como el resto de los países de la región, fue escenario –y parte– de la incesante lucha por la información que enfrentó a EE.UU. y a la U.R.S.S.

### *1.2 Génesis y consolidación de los servicios locales*

Al menos desde los años 30', el Departamento de Policía de Montevideo y las FF.AA. mantenían “relaciones de enlace” con la inteligencia norteamericana (Agee, 1987: 282)<sup>4</sup>. No obstante, la creación del Servicio de Inteligencia y Enlace (S.I.E), en 1947, formalizó las actividades de inteligencia en Uruguay dejando al descubierto un objetivo común: la “vigilancia”<sup>5</sup> del comunismo.

El S.I.E, encargado principalmente de delitos de orden interno (protección de diplomáticos, conflictos obreros, actividades “antinacionales”, etc.), fue reformado en el año 1967. Desde ese momento, pasó a denominarse Dirección de Información e Inteligencia (D.I.I) y mantuvo las competencias de su antecesor.

La D.I.I funcionó con su misma denominación hasta el año 1971 cuando se creó la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (D.N.I.I), dependiente del Ministerio del Interior. En este contexto, la D.N.I.I estableció un “enlace permanente” con los servicios de inteligencia de la defensa, teniendo dentro de sus competencias los “delitos de carácter político”.<sup>6</sup>

Distintas investigaciones historiográficas sobre el caso uruguayo (Rico, 2008; Aparicio, García y Terra, 2013) han demostrado que, no sólo las líneas de vigilancia ya funcionaban en la jefatura de policía de Montevideo desde principios de la década del 40, sino que también el S.I.E había sido destinado a monitorear las actividades del Partido Comunista

---

<sup>4</sup> El Comisario Alejandro Otero, miembro y director del servicio policial en las décadas siguientes, confirmó la estrecha relación de colaboración entre la inteligencia uruguaya y la norteamericana. Al respecto, puede consultarse Vallarino (2008; 2017) y Alfonso (2010), que recogen largos diálogos con el referido exjefe.

<sup>5</sup> El hecho se puede apreciar también en diversos informes que diplomáticos extranjeros remitían a sus países de origen. Nahum (2001: 12) recoge los informes remitidos por el Encargado de Negocios de España, Pedro Seoane, en el que éste asegura, refiriéndose al S.I.E, que Uruguay creó una “brigada especial” destinada a “la vigilancia del comunismo” (junio de 1948). De igual manera, Oddone (2003: 189-90) recoge un telegrama enviado por el Primer Secretario de la Embajada norteamericana, James E. Brown, Jr., en el que informa que debido a que Uruguay está dedicando mucha atención a su conflicto con Argentina, “la vigilancia de sospechosos o conocidos agentes comunistas ha disminuido proporcionalmente” (febrero, 1949).

<sup>6</sup> Una reproducción detallada del marco legal que da forma a los primeros organismos de inteligencia (S.I.E, D.I.I y D.N.I.I) se encuentra en Rico (2008: 415–33).

Uruguayo (PCU). Una vez consumado el golpe de Estado en 1973, la principal fuente de información sobre este partido provenía de las estructuras de inteligencia policial (D.N.I.I).

A nivel militar, las actividades de inteligencia fueron centralizadas en el año 1965 con la creación del Servicio de Información de la Defensa (S.I.D), dependiente del Ministerio de Defensa.<sup>7</sup> De acuerdo a la reglamentación, su principal objetivo residía en centralizar la información proveniente de las FF.AA. para asesorar a dicho Ministerio (Decreto 68/965 - Ley 14.157). Existe constancia –en diversos archivos desclasificados por la inteligencia norteamericana– de que fuerzas armadas de Estados Unidos venían visitando Uruguay desde principios de los años 60 para asesorar a militares locales en materia de inteligencia.

Tras la fuga de los integrantes del Movimiento de Liberación Nacional (guerrilla urbana uruguaya) de la Cárcel de Punta Carretas en 1971, el Poder Ejecutivo de la época –con la anuencia del Parlamento– asignó a las FF.AA. la conducción de la “lucha antisubversiva”. Una vez constituidas las Fuerzas Conjuntas, la policía y su servicio de inteligencia fueron subordinados a las FF.AA y así se mantuvieron hasta la restauración democrática.

Pese a que la guerrilla fue derrotada en menos de un año, el país sería sumergido en un largo período de facto. Durante la dictadura cívico-militar (1973-1985), el control sobre el aparato estatal y sobre la sociedad civil fue total. Para impedir la creación de un servicio autónomo, todos los oficiales fueron familiarizados con las tareas de inteligencia (Stepan, 1988: 39). Prácticamente todas las dependencias públicas tuvieron destacado un oficial militar con fines de enlace y se creó un registro completo de la población donde cada residente en el país fue clasificado como A, B, C según su “peligrosidad” (González, 2002: 14).

---

<sup>7</sup> Recientemente, Alfonso (2022: 245-47) sitúa la “era de la inteligencia” militar en 1942, año en el que se crea un “Departamento de Informes Secretos” en el Ejército uruguayo. De acuerdo al autor, en sus inicios el organismo oficiaba como una dependencia de “Asuntos Internos”, con la misión de investigar la vida privada de los oficiales. No obstante, en 1945, se dispuso la colección de información sobre el nazismo, y luego, en 1946, se comenzó a recolectar información sobre el comunismo. En paralelo, se creó un Servicio de Inteligencia que dependió de la Inspección General del Ejército, hasta la creación del S.I.D en 1965.

La contención de la “subversión” no fue la única tarea de los servicios de inteligencia locales. Como demuestran los documentos desclasificados del Departamento de Estado y del Programa de Seguridad Pública<sup>8</sup>, EE.UU, preocupado por la frágil legislación uruguaya antidrogas, patrocinó la creación de la Brigada de Narcóticos en el seno de la D.N.I.I. Con base en la “guerra” declarada por el Presidente Nixon, la inteligencia uruguaya convirtió a los “adictos”, “traficantes” y “degenerados” en sus nuevos enemigos.<sup>9</sup>

También, durante este período, se destaca la creación de instancias de cooperación interna y externa en materia de inteligencia. En relación a lo interno, vale mencionar el Organismo Coordinador de Actividades Antisubversivas (OAOA), un órgano clandestino integrado por policías y militares en actividad, cuya misión era el combate encubierto contra grupos y personas definidas como “enemigos” (Rico, 2008: 422-25). Respecto al segundo asunto, se destaca la coordinación de las dictaduras de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay en el marco del “Plan Cóndor” (McSherry, 1999: 144-74).

## **2. Transición y consolidación democrática: primeros intentos de reforma y legados del pasado**

### *2.1 Transición y restauración del statu quo ante*

Históricamente, la democracia uruguaya ha disfrutado de una posición de privilegio en el escenario regional. En términos comparados, Uruguay es uno de los países de América Latina que ha vivido más tiempo bajo gobiernos democráticos (Chasqueti y Garcé, 2011). Durante el siglo XX, solo en una oportunidad –descrita en el apartado anterior– sus FF.AA. participaron activamente en un golpe de Estado sustituyendo a los partidos políticos en el control del aparato estatal (Rial, 1988).

---

<sup>8</sup> Es posible consultar estos documentos en el Grupo de Estudios Interdisciplinarios sobre el Pasado Reciente, “Documentos sobre Uruguay en la Administración Nacional de Archivos y Registros”. En línea: [http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/category/documentos\\_hist/eeuu/](http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/category/documentos_hist/eeuu/)

<sup>9</sup> Otros documentos que muestran las preocupaciones norteamericanas en Uruguay pueden consultarse en Agencia Central de Inteligencia, “Freedom of Information Act Electronic Reading Room – Uruguay”. En línea: <https://www.cia.gov/library/readingroom/search/site/Uruguay>

Fue esta larga tradición democrática la que le permitió, luego de las negociaciones entre civiles y militares<sup>10</sup>, recomponer rápidamente un andamiaje institucional que aún goza de buena salud. Como sugirió O´Donnell al respecto, “[...] las instituciones eficaces y las prácticas favorables a ellas no se pueden construir en un día” (1994: 21). Este ha sido –y continúa siendo– el elemento diferenciador de Uruguay.

No obstante, tratándose de relaciones civiles-militares, la *transición negociada* condujo a la *restauración del statu quo ante* (Stepan, 1988: 139). Para los militares, que habían fracasado en su intento de institucionalizar un nuevo modelo, significó la aceptación de un margen limitado de prerrogativas a cambio de entregar el poder. Para el sistema político, la subordinación militar a las autoridades democráticamente electas a cambio de mantener la tradicional autonomía de gestión de las FF.AA.

Tras el resultado adverso del plebiscito constitucional de 1980, por el cual las FF.AA pretendían legitimar el gobierno *de facto* sustituyendo la Constitución, el régimen perdió fuerza gradualmente. Las elecciones internas de los partidos políticos en el año 1982 –en la que triunfaron los sectores más intransigentes– marcaron un nuevo hito en la transición. Finalmente, representantes del Partido Colorado (PC), el Frente Amplio (FA) y la Unión Cívica (UC) negociaron el fin del régimen con la cúpula militar en el conocido “Pacto del Club Naval” (González, 1985: 109-119).

El problema de fondo reside en que el centenario modelo de relaciones civiles-militares, que buscó recomponer en la transición, no se había ocupado nunca de las actividades de inteligencia. Como observó posteriormente Stepan (1988: 141), en tanto institución, las FF.AA. uruguayas de la segunda mitad de la década de los 80´ difieren de las de la primera mitad de la década 60´ en tanto se encuentran como organización y doctrinariamente más estructuradas en torno a cometidos de inteligencia y seguridad interna.

Como consecuencia, la cultura y la *praxis* de inteligencia desarrollada en el contexto particular de la dictadura cívico-militar fue uno de los desafíos más importantes que tuvieron que enfrentar los sucesivos gobiernos democráticos.

---

<sup>10</sup> Sobre la transición en Uruguay, ver Caetano y Rila (1986) y Caetano (2005).

## 2.2 Consolidación e intentos de reforma

En el año 1984 Uruguay volvió a elegir sus autoridades mediante un acto electoral. El Dr. Julio María Sanguinetti (PC), electo en dicha oportunidad (1985-1990), logró recomponer rápidamente un clima general de libertades. Se procedió a la liberación de los presos políticos, se restituyeron los funcionarios públicos destituidos y se retomó con normalidad la actividad parlamentaria y judicial (Caetano, 2005).

No obstante, el gobierno debió enfrentar el eventual rechazo de las FF.AA. a presentarse ante cortes civiles por juicios contra militares. Como consecuencia, la administración Sanguinetti decidió impulsar la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (N° 15.848) por la cual se otorgó, *grosso modo*, amnistía a los militares.

El Partido Nacional (PN), que no había participado en las negociaciones previas entre civiles y militares, decidió apoyar el instrumento legal por considerar que la amnistía militar era un “hecho implícito” de los acuerdos. El FA, que había participado junto al PC de las negociaciones, rechazó la iniciativa con el argumento contrario.

Finalmente, la Ley fue aprobada en el año 1986 con los votos del PC y el PN. Posteriormente, distintos movimientos sociales y el FA lograron que la misma fuese sometida a un referéndum anulatorio en el año 1989, en el que finalmente prevaleció entre la ciudadanía el apoyo a la legislación propuesta por el gobierno (57%)<sup>11</sup>.

En lo que hace estrictamente a las actividades de inteligencia, casi en simultáneo a las elecciones de 1984, el gobierno militar aprobó la Ley 15.663 por la que el S.I.D pasa a denominarse Servicio de Información de las Fuerzas Armadas (S.I.FF.AA.) y a depender directamente de la Junta de Comandantes en Jefe.

No obstante, dos años más tarde, la Ley de Caducidad determinó que dicho servicio pasara a denominarse Dirección General de Información de Defensa (D.G.I.D) y a depender nuevamente del Ministerio de Defensa Nacional. Finalmente, la D.G.I.D quedó

---

<sup>11</sup> En 2007 se inició una nueva campaña en contra de la Ley, esta vez con el objetivo de plebiscitar una enmienda constitucional para anularla parcialmente. Luego de que los proponentes recogieran las firmas necesarias para llevar a cabo la iniciativa, ésta se plebiscitó junto a las elecciones nacionales de 2009. Nuevamente, persistió una mayoría favorable a mantener la iniciativa de 1986.

organizada en una Dirección General con un único Director y tres Subdirecciones a cargo de oficiales superiores distribuidos entre las tres fuerzas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea). Por un lado, la inteligencia interior dividida en tres departamentos; por otro, la inteligencia exterior; y, en tercer lugar, el apoyo encargado de la logística general.

La disposición legal referida no representó un cambio sustantivo en la materia. El nuevo organismo, heredero de la dictadura, continuó siendo dirigido por las FF.AA. y mantuvo su misión de “elaborar la inteligencia al más alto nivel” fuera y dentro del territorio nacional. Cuatro años más tarde, con el triunfo del PN en las elecciones de 1989, los problemas derivados de la falta de control civil tendrían su máxima expresión.

El secuestro y posterior asesinato en Uruguay del bioquímico chileno Eugenio Berríos –colaborador del dictador chileno Augusto Pinochet y miembro de la Dirección de Inteligencia Nacional– confirmó la magnitud del problema. Según investigaciones posteriores (Israel, 2008), Berríos fue sacado de Chile por órdenes de Augusto Pinochet siendo trasladado a Uruguay en 1991 donde se lo mantuvo secuestrado. El cuerpo del ex agente de la inteligencia chilena fue hallado muerto en la costa uruguaya en el año 1995.

En una entrevista realizada en el año 2008, el en ese entonces Presidente, Luis Alberto Lacalle (1990-1995), reconoció la situación, refiriéndose a ella “[...] como una relación entre integrantes de los servicios de inteligencia actuando fuera de sus funciones específicas y guiados por relaciones y compromisos personales” (ver Israel, 2008: 258).

El “caso Berríos” dejó al descubierto el poder y la autonomía que los servicios de inteligencia continuaban manteniendo en democracia<sup>12</sup>. No obstante, la segunda reestructuración del sector se concretó una década después del inédito suceso. Tras resultar electo nuevamente, el Presidente Julio María Sanguinetti (1995-2000) transformó la D.G.I.D en la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DI.NAC.I.E) (Decreto N° 405 del año 1999).

---

<sup>12</sup> Aunque no fue el único. Este complejo período, caracterizado por algunos autores como de “restauración compleja” (Pasquariello, 2020), estuvo cargado de sucesos que evidencian la compleja situación a la que se enfrentaban los mandos civiles: explosiones en serie, atentados a líderes políticos, espionaje entre militares, seguimientos, intervenciones, contactos secretos entre militares y exguerrilleros. Una completa reconstrucción de estos hechos se encuentra en Lessa (2021).

Si bien, según fuentes de prensa de la época, el gobierno tuvo la intención de lograr “disminuir la autonomía otorgada a los servicios y lograr una efectiva coordinación”<sup>13</sup>, la legalidad del Decreto por sobre la Ley, junto con el escaso margen para la reacción parlamentaria, dieron un tono polémico a la discusión del nuevo organismo (González, 2002).

No obstante, durante dicho período de gobierno se discutió por primera vez la posibilidad de aprobar una “Ley de Inteligencia” y se hizo referencia a la creación de una “Comunidad de Inteligencia” (Jouroff, 2009: 149). Nuevamente, según fuentes de prensa de la época, “[...] en algún momento el Poder Ejecutivo manejó la posibilidad de crear una Secretaria General de Inteligencia que coordinara los distintos servicios del Estado. En ese caso el director hubiera sido un civil, pero luego las distintas visiones de militares y policías hicieron fracasar la propuesta”<sup>14</sup>.

De acuerdo a la normativa aprobada, la DINACIE “[...] es responsable de elaborar Inteligencia al más alto nivel Nacional, mediante la coordinación y la planificación de todas las actividades de información y contrainformación que desarrollen los diversos organismos especializados existentes. Contribuye a la seguridad exterior e interior, alertando en forma oportuna de posibles amenazas al Estado y a la Sociedad”<sup>15</sup>.

Respecto a su estructura, es integrada por un Director Nacional –oficial general que rota cada dos años entre las tres fuerzas militares–, un Coordinador General –que debe ser necesariamente un Coronel del Ejército– y cinco divisiones dentro de las que se destacan la exterior y la interior.

La existencia de un organismo rector de la inteligencia de Estado a cargo de las jerarquías militares y con capacidad para producir inteligencia interior, generó malestar entre las fuerzas policiales que reclamaron posteriormente autonomía del nuevo organismo.<sup>16</sup> De igual manera, a pesar de la dependencia orgánica al Ministerio de Defensa, no se establecieron en la norma mecanismos de control externo.

---

<sup>13</sup> La República, “Sanguinetti creó Dirección de Inteligencia Nacional por Decreto”, 6 de enero de 2000, sección política, 4–5.

<sup>14</sup> La República, “Sanguinetti creó Dirección...”, 4.

<sup>15</sup> La República, “Sanguinetti creó Dirección...”, 4.

<sup>16</sup> La República, “Sanguinetti creó Dirección...”, 4.

Las diferencias entre agencias y las polémicas sobre el Decreto que dio forma a la DI.NAC.I.E, se desvanecieron en el año 2001 durante la presidencia del Dr. Jorge Batlle (PC). Ante el escenario del 11-S, la principal medida adoptada por parte del gobierno uruguayo fue la de otorgar a la DINACIE la responsabilidad de conducir las actividades de inteligencia sobre el terrorismo en el territorio nacional.<sup>17</sup> Dicha decisión refrendó, *de hecho*, dos asuntos que se habían mostrado infranqueables para todos los gobiernos democráticos desde 1985. Por un lado, el monopolio militar sobre los asuntos de inteligencia. Por otro, la contribución de las FF.AA. a las tareas de seguridad interna del Estado (González, 2002: 10).

Con el ingreso del FA al gobierno nacional en el año 2005, las áreas de defensa, seguridad e inteligencia constituyeron un verdadero reto para una colectividad de izquierda caracterizada históricamente por su postura crítica hacia el modelo de conducción de los partidos tradicionales (PN y PC). A pesar de ello, las administraciones de dicho partido, al igual que sus antecesores, no lograron, en solitario, procesar cambios sustantivos en materia de inteligencia.

A un año de asumido el gobierno, el Ministerio de Defensa Nacional promovió el “Debate Nacional sobre Defensa” con el objetivo de promover los más amplios acuerdos sobre políticas de defensa nacional. El debate, que no incluyó específicamente a la inteligencia por considerarla portadora de “un status propio”<sup>18</sup>, culminó con la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional (Nº 18.860).<sup>19</sup>

Dicha Ley, establece un conjunto de disposiciones inexistentes hasta el momento y constituye un importante mojón para el *control civil*. Pese a que la inteligencia continuó siendo una cuenta pendiente para la coalición de izquierda, la Ley Marco de Defensa

---

<sup>17</sup> Luis Casal Beck. “El terrorismo sigue en la mira”, El Observador, 26 de enero de 2002, sección política, 8–9.

<sup>18</sup> Así lo reveló Julián González (miembro organizador del Debate Nacional de Defensa) entrevistado para un trabajo anterior del autor.

<sup>19</sup> González (2006) reúne las conferencias presentadas en el Seminario “Debate Nacional sobre Defensa, Aportes para una Ley de Defensa Nacional”, donde algunos participantes deslizan breves consideraciones sobre los servicios de inteligencia, destacando su importancia en el escenario de seguridad y defensa, y la necesidad de concretar en un futuro una legislación que los contemple.

centralizó los asuntos vinculados con la inteligencia militar en el Estado Mayor de la Defensa, un órgano de asesoramiento ministerial militar (art. 16).

En paralelo a la discusión de ésta iniciativa, el Presidente Tabaré Vázquez creó, por Ley N° 17.930 (Presupuesto Nacional 2005-2010), el Cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado. Desde el inicio, el nuevo organismo fue declarado de particular confianza del Presidente escapando a todo tipo de control externo.

En poco más de una década, el cargo sufrió de una serie de inconsistencias que dieron cuenta de las dificultades de su institucionalización. En primer lugar, y producto de las controversias generadas en el seno del sistema político, el mismo no fue reglamentado ni ocupado durante la primera administración de Vázquez (2005-2010). En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, desde su creación, el cargo estuvo más de la mitad del tiempo acéfalo. Finalmente, en poco más de un lustro, tuvo tres titulares, un civil y dos militares retirados: Augusto Gregori (2010-2013), Ramón Bonilla (2013-2015) y Washington Martínez (2016-2018), respectivamente.

En este contexto, el legislador opositor José Amy (PC) presentó al Parlamento dos proyectos de Ley que pretendían generar controles externos para las actividades de inteligencia y en particular para aquellas llevadas a cabo por el Coordinador de Inteligencia. Tras este suceso, la Asamblea General, con el apoyo de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, dispuso en el año 2011 la creación de una comisión *ad hoc* –Comisión Especial con fines legislativos en Inteligencia de Estado– que puso en consideración la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia.

Como se analiza en profundidad en el siguiente apartado, tras una discusión que duró más de un lustro, por Ley N° 19.696 de 2018, se crea el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado y se disuelve el cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado. Previamente, por Ley N° 19.355 de 2015, la DI.NA.CIE pasó a denominarse Dirección de Inteligencia Estratégica (D.I.E) y a depender del Estado Mayor de la Defensa, y por Ley N° 19.670 de 2018, se creó la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional (D.I.P) que actualmente dirige y supervisa a la Dirección General de Información e Inteligencia (D.G.I.I) –heredera de la D.N.I.I.

### **3. Creación del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado: una oportunidad para el cambio**

#### *3.1 Escándalo y discusión de la Ley*

Se agotaron casi dos períodos de gobierno entre negociaciones y polémicas, avances y retrocesos. El proceso de discusión se vio interrumpido por una intensa campaña electoral y retornó a la agenda gubernamental de la mano de un nuevo “escándalo” de inteligencia. Como observó con suspicacia un columnista uruguayo, es posible argumentar que la Ley de Inteligencia fue “[...] la iniciativa más discutida en el Parlamento desde el retorno de la democracia”.<sup>20</sup>

##### *3.1.1 Primera etapa de la discusión (2011-2014)<sup>21</sup>*

La creación de la comisión de inteligencia en el año 2011, representó el primer intento serio de reformar el sector desde la restauración democrática. Los distintos representantes partidarios arribaron a la mesa de negociación con más acuerdos que diferencias. Los proyectos presentados inicialmente por el PC, fueron rápidamente complementados con dos iniciativas que el FA y el PN, respectivamente, presentaron a la comisión parlamentaria. Posteriormente, el Poder Ejecutivo elevó un Proyecto de Ley que, en términos generales, guardaba una estrecha relación con las iniciativas presentadas por los distintos partidos políticos.

Dicha comisión, dio por finalizada su actividad en el año 2014 y presentó un Proyecto de Ley que, además de ser consensuado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, había contado con la asistencia directa del prestigioso *Geneva Centre for Security Sector Governance* (DCAF). No obstante, con el advenimiento de las elecciones legislativas y presidenciales del año 2014, el Proyecto no llegó a ser discutido en el plenario y el asunto no formó parte de la campaña electoral.

---

<sup>20</sup> Daniel Isgleas. “Inteligencia estratégica: los ojos y oídos del Estado bajo control”, El País, 30 de septiembre de 2018, <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/inteligencia-estrategica-ojos-oidos-control.html# =>

<sup>21</sup> Para un análisis detallado sobre esta etapa se puede consultar Álvarez (2016).

### 3.1.2 Segunda etapa de la discusión (2015-2018)<sup>22</sup>

El viernes 2 de septiembre del año 2016 no fue un día cualquiera en Uruguay. El semanario Brecha, en una nota titulada *Servicios Discontinuados*, afirmaba que los servicios de inteligencia uruguayos venían desarrollando actividades de espionaje ilegal —a presidentes, ex presidentes, senadores, diputados, jueces y fiscales, partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales— desde la restauración democrática.<sup>23</sup>

Samuel Blixen, el periodista encargado de dar a conocer esta información, basaba sus afirmaciones en dos informes periciales que habían sido encargados por la jueza Beatriz Larrieu a raíz del material incautado en el domicilio particular del fallecido coronel Elmar Castiglioni a finales del año 2015. El llamado *archivo Castiglioni*, que se encuentra desde entonces en poder de la Justicia, guardaba relación con un archivo de inteligencia incautado en el año 2006 por la entonces encargada del Ministerio de Defensa, Azucena Berruti —*archivo Berruti*.

Las revelaciones de prensa fueron contundentes, no se trataba de meras especulaciones. Como consecuencia de esto, el sistema político decidió crear una comisión investigadora parlamentaria con el objetivo de estudiar en profundidad el *archivo Berruti*. Apenas un mes después de creada la comisión, en noviembre del año 2016, el Poder Ejecutivo decidió elevar al Parlamento un Proyecto de Ley con el objetivo de crear un Sistema Nacional de Inteligencia de Estado. Dicho Proyecto, reflejaba el trabajo de la comisión de inteligencia que había actuado desde el año 2011 al 2014.

Finalmente, tras dos años de trabajo legislativo en paralelo, en el mes de agosto del año 2018, la comisión investigadora confirmó el espionaje ilegal en democracia, trasladó sus resultados a la Justicia y recomendó al Parlamento la aprobación del Proyecto de Ley que instituye el sistema de inteligencia del Estado.

Al mes siguiente, la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia, que contaba dentro de sus miembros con representantes de la Comisión Investigadora y la antigua Comisión Especial de Inteligencia, agilizó el trámite del Proyecto de Ley que, en el mes de octubre,

---

<sup>22</sup> Para un análisis detallado sobre esta etapa se puede consultar Álvarez (2017).

<sup>23</sup> Las crónicas periodísticas del caso fueron reunidas se pueden consultar conjuntamente en Blixen (2017).

fue aprobado por ambas cámaras legislativas y promulgado por el Poder Ejecutivo (Ley N° 19.696).

### *3.2 Hacia una nueva gobernanza de la inteligencia: análisis de la Ley N° 19.696 (2019-2021)*

En 2019, el Parlamento uruguayo ratificó por unanimidad la propuesta del Poder Ejecutivo para designar al Gral. (r) Washington Martínez (que en ese momento oficiaba como Coordinador de Inteligencia) como Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica. En ese orden, se conformó por primera vez la comisión parlamentaria de control y se comenzó a discutir a nivel del Poder Ejecutivo la reglamentación de diversos aspectos administrativos que permitiesen el funcionamiento de la nueva secretaría de Estado.

Ese mismo año, Uruguay celebró elecciones nacionales. Tras quince años de hegemonía de la izquierda, una coalición de cinco partidos políticos (derecha, centro, centro-derecha) resultó victoriosa en los comicios celebrados durante el año 2019. De inmediato, el Presidente electo, Luis Lacalle Pou (2020-2025), nominó para el cargo de Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica al Dr. Álvaro Garcé, el primer civil en ocupar dicho cargo.<sup>24</sup>

En julio de 2020, el nuevo gobierno aprobó por mayoría una Ley de Urgente Consideración<sup>25</sup> que incluyó cambios en diversas áreas de políticas, incluyendo las de inteligencia. Por iniciativa de diversas organizaciones sociales y de la oposición política, dicha Ley fue sometida a una instancia de referéndum, en la que prevaleció la posición del gobierno y, por tanto, la legislación quedó firme.<sup>26</sup> Más allá de la acalorada disputa política, que por momentos imposibilitó una discusión sincera sobre el tema, la cantidad de cambios concretados en la materia es mínima<sup>27</sup>, como se verá al analizar la Ley.

---

<sup>24</sup> El otro civil que tuvo responsabilidades de inteligencia estratégica, Augusto Gregori (2010-2013), lo hizo como Coordinador, cuando aún no se había creado el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado.

<sup>25</sup> *Grosso modo*, el tratamiento de “urgente consideración” es un mecanismo constitucional que permite reducir los plazos (75 días entre ambas cámaras) de la discusión parlamentaria. Los detalles de la norma pueden consultarse en la Constitución de la República, artículo 168, inciso 7.

<sup>26</sup> El referéndum sobre la Ley de Urgente Consideración se celebró el 27 de marzo de 2022, sometiendo a consulta popular la derogación de 135 artículos de la Ley 19.889, incluyendo algunos referentes a la inteligencia estatal. En una elección reñida, el gobierno, que buscaba mantener la legislación, se impuso.

<sup>27</sup> La Ley de Urgente Consideración modificó siete de los 41 artículos de la Ley N° 19.696, relativa a la creación y regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado, y dos de los 33 que contiene la Ley N° 18.650, referente al Marco de Defensa Nacional. De esas nueve disposiciones, tres fueron las

Pese a que es muy pronto para evaluar el impacto del nuevo marco legal –y sus recientes modificaciones– en la gobernanza democrática del sector, es posible realizar un balance anticipado que ayude a desentrañar las buenas prácticas y los eventuales desafíos. En los siguientes subapartados, se reseñan brevemente los principales aspectos de la legislación siguiendo las categorías desarrolladas por Estévez y Otamendi (2017) en su matriz sobre gobernanza de la inteligencia en democracia, a saber: (a) *recursos*: legislativos y financieros; (b) *organización*: conducción política, reclutamiento y entrenamiento; (c) *procedimientos*: procedimientos especiales, clasificación y desclasificación de la información; y (d) *relaciones*: supervisión externa y pública.

### 3.2.1 Recursos

En materia de *recursos legislativos*, Uruguay da un paso histórico. Previo a la aprobación de la Ley, el país carecía de mecanismos institucionales confiables para controlar las actividades desarrolladas por los servicios, y en particular, en lo referido a la definición de competencias, limitaciones y controles a los que deben ser sometidos los diversos organismos.

La nueva normativa establece como principio rector del sistema la actuación bajo el más estricto cumplimiento de la Constitución de la República, el régimen democrático republicano de gobierno y el pleno respeto a los derechos humanos. En este sentido, se establecen como prohibiciones la realización de tareas represivas –funciones policiales o de investigación criminal–, la intervención en la actividad política, social o económica del país –política exterior, vida de los partidos políticos, medios de comunicación y otras organizaciones sociales– y la divulgación de cualquier tipo de información adquirida en el ejercicio de sus funciones.

Como se analiza en detalle en los siguientes subapartados, además de dotar a los servicios de una nueva estructura organizativa, la legislación establece límites a los poderes especiales de inteligencia, reglas para el procesamiento, protección y uso de datos

---

impugnadas por los promotores del referéndum. Las demás, fueron apoyadas por unanimidad durante la discusión. Un análisis específico sobre los artículos impugnados se encuentra en Álvarez (2022).

personales y mecanismos de control y supervisión a los que estarán sujetos los diversos organismos de inteligencia.

Respecto a los *recursos financieros*, la nueva legislación otorga a la Secretaría de Inteligencia Estratégica la potestad de diseñar los programas y presupuestos establecidos en el Plan Nacional de Inteligencia. Dicho Plan, deberá ser informado al Parlamento en el Informe Anual remitido por la Secretaría. Hasta el momento, la información financiera de los principales organismos de inteligencia del país es relativamente pública, debido a las dificultades para desagregar los montos exactos.

A modo de ejemplo, la D.I.E. –ex DI.NAC.IE– depende actualmente del Estado Mayor de la Defensa. Pese a que es posible consultar el presupuesto de este último, no es posible determinar la cantidad que representa la D.I.E para el mismo. Lo mismo sucede a nivel policial, donde se desconoce el monto exacto de la D.G.I.I –ex D.N.I.I–, que depende de la recientemente creada D.I.P, pese a conocer el monto total del programa dentro del que actualmente funcionan.

El último presupuesto anual de la DI.NA.CIE, previo a su reforma, no alcanzaba el 1% del presupuesto total asignado a la de defensa (0,4% en 2014). Lo mismo sucede con el último presupuesto anual de la D.N.I.I en comparación con el total asignado a seguridad pública (0,3% en 2009). Actualmente, el Estado Mayor de la Defensa, que incluye los gastos de la D.I.E, representa apenas el 0,5% del presupuesto anual de defensa, y el programa de prevención y represión del delito, que incluye los gastos de la D.G.I.I y múltiples agencias y programas, representa el 17,4% del presupuesto anual de seguridad pública. Presumiblemente, la D.G.I.I, al igual que su antecesora, continúa teniendo un presupuesto marginal.<sup>28</sup>

### 3.2.2 Organización

El nuevo Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (S.N.I.E) agrupa, bajo la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (S.I.E.E), a las principales agencias de inteligencia

---

<sup>28</sup> Es posible consultar el presupuesto en la Contaduría General de la Nación, “Ejecución Presupuestaria de todos los Rubros”. En línea: [https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/83013/5/innova.front/consulta\\_s\\_-de\\_ejecucion-presupuestal.html](https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/83013/5/innova.front/consulta_s_-de_ejecucion-presupuestal.html)

y contrainteligencia de Uruguay. Si bien la Ley no detalla cuáles serán estas agencias, menciona como principales a aquellas que dependen de los Ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, y Economía y Finanzas (ver anexo 1).

Respecto a la *conducción política*, la S.I.E.E es creada como un órgano desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República en acuerdo con los Ministros mencionados. En este punto, Uruguay opta por un camino intermedio que excluye la posibilidad de que el S.N.I.E dependa exclusivamente de la Presidencia de la República o de un único Ministerio, como sucede en otros países de la región.<sup>29</sup>

Dado que en el derecho uruguayo la Presidencia de la República es un órgano con competencia cerrada, únicamente la Constitución puede conferirle actividades, y no la Ley<sup>30</sup>. En ese sentido, en caso de que se hubiese concretado, no sólo sería inconstitucional, sino que imposibilitaría el control parlamentario, dado que son los Ministros y no el Presidente los responsables ante el Parlamento. Por otra parte, la alternativa de que el S.N.I.E se encontrara bajo la rectoría de un único Ministerio no estuvo presente en la mesa de negociación.

El titular del S.N.I.E será el Director de la S.I.E.E. Este, es designado por el Presidente de la República, actuando en acuerdo con los Ministros mencionados, previa venia de la Cámara de Senadores. Para su destitución, sólo se requerirá dar aviso a este último cuerpo. El cargo es de dedicación exclusiva e incompatible con cualquier otra actividad, salvo el ejercicio de la docencia directa en instituciones universitarias o de estudios superiores, un detalle agregado en las recientes modificaciones. El mandato del Director no podrá extenderse por más de seis años consecutivos.

En lo que refiere a la organización y conducción de las diversas agencias, la S.I.E.E se encargará, de acuerdo a la normativa modificativa, de “dirigir técnicamente” el funcionamiento del S.N.I.E y no simplemente “coordinar” como establecía el texto original. Si bien la “dirección política” de cada agencia queda reservada a los Ministerios

---

<sup>29</sup> El Partido Nacional, que lidera la coalición de gobierno de cinco partidos, propuso que la S.I.E.E fuera un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, pero dependiente de Presidencia de la República. Debido a la falta de respaldo de sus socios y de la oposición, el formato se mantuvo inalterado.

<sup>30</sup> Consideraciones realizadas por expertos en derecho constitucional que colaboraron con la Comisión Especial de Inteligencia (2011-2014).

de que dependen, la Ley establece potestades al Director de la S.I.E.E. para requerir la información que estime necesaria en el cumplimiento de sus funciones. Al mismo tiempo, obliga a las distintas agencias a suministrar dicha información. La cooperación y el intercambio de información a fin de producir inteligencia estratégica, podrá organizarse mediante la convocatoria, por parte del Director de la SIEE, de una Mesa Coordinadora de Inteligencia que agrupará a todos los organismos con competencias en el tema.

A nuestro juicio, la modificación acompaña la lógica de la norma original, en la que el Director de la Secretaría tiene diversas competencias que exigen, implícitamente, su “dirección técnica” (siempre en el área de la inteligencia estratégica). Por nombrar algunas: conducción del relacionamiento de los servicios; elaboración del Plan Nacional de Inteligencia y sus presupuestos; y establecimiento de un “lenguaje común” para las agencias.

Respecto a la *formación y el reclutamiento* de los agentes, cabe destacar que Uruguay carece de un centro especializado unificado destinado a tales efectos, a diferencia del resto de los países de la región en lo que funcionan distintas escuelas nacionales de inteligencia. A nivel militar, el Ejército Nacional es la única fuerza que cuenta con una institución especializada de formación en inteligencia. Pese a que no es posible acceder a información específica sobre los planes de estudio, de acuerdo a la última modificación legal (Decreto 427/018), la Escuela de Inteligencia del Ejército, dependiente del Instituto Militar de las Armas y Especialidades, tiene como principal objetivo formar y capacitar Jefes, Oficiales y Personal Subalterno, especialistas en actividades de inteligencia.

Por otra parte, el Instituto Militar de Estudios Superiores, cuya finalidad reside en preparar Oficiales Superiores y Jefes para las funciones de Comando, Dirección y Estado Mayor, ofrece cursos de inteligencia estratégica dentro de sus planes de estudio de grado y postgrado.

A nivel policial, no se ofrece una formación específica en materia de inteligencia. La Escuela Nacional de Policía, dependiente de la Dirección Nacional de la Educación Policial, dispone –dentro de las titulaciones de Oficial de Policía y de Licenciado en Ciencias Policiales– de breves cursos dedicados a la formación en información e inteligencia.

Finalmente, a nivel civil, no existe ningún centro de formación –ni investigación– dedicado exclusivamente a las actividades de inteligencia. El único ámbito de formación civil en asuntos estratégicos es el Centro de Altos Estudios Nacionales que, si bien integra la organización del Ministerio de Defensa Nacional, no constituye un instituto de formación militar. Desde hace años, el Centro viene ofreciendo –dentro de los Cursos de Extensión Académica– un seminario destinado a profesionales civiles, policiales y militares en tareas vinculadas al campo de la planificación estratégica y de la inteligencia. Además, desde el año pasado, el Instituto ha incorporado a su grilla educativa un Postgrado de Especialización en Inteligencia Estratégica cuyo objetivo reside en formar analistas del ámbito civil, militar y policial. Un hecho inédito, que se enmarca en los esfuerzos de desarrollo de una nueva cultura de inteligencia.

### 3.2.3 Procedimientos

En lo referente a los *procedimientos de recopilación* de la información y su posterior *clasificación y desclasificación*, nuevamente Uruguay da un paso importante. Respecto a lo primero, toda operación que deba realizar cualquier órgano del S.N.I.E y que involucre procedimientos especiales de interceptación de comunicaciones –telefónicas, informáticas, radiales u otros sistemas tecnológicos–, deberá ser autorizada por el Poder Judicial. Además, se crean dos figuras que garantizan acciones de inteligencia en el marco de una investigación: el informante y el agente encubierto.

Respecto a lo segundo, la Ley establece que todos los órganos integrantes del S.N.I.E deberán adoptar procedimientos estandarizados para clasificar información, reclasificar o desclasificarla. La clasificación de la información, se mantendrá como máximo por un período de veinticinco años y la obligación de guardar secreto –para los funcionarios y otras personas físicas o jurídicas que hubiesen tenido contacto con la misma– se extenderá aún después del término de sus funciones en las respectivas organizaciones.

En cuanto al acceso a la información, mientras la legislación original contenía las categorías de “información reservada” e “información restringida”, a las que sólo se puede acceder por orden judicial, las modificaciones establecidas en la Ley No. 19.889 crean la categoría de “información secreta” a la que únicamente se podrá acceder por

orden presidencial. La única excepción de la norma, refiere a la imposibilidad de invocar dicho carácter cuando la misma refiera a la violación de los derechos humanos o sea relevante para prevenir o investigar violaciones a los mismos.

Esta alteración a la norma original, fue la que despertó mayor polémica. Independientemente de las consideraciones que han vertido distintos actores sobre este punto en particular, es necesario aclarar su alcance. Esta nueva categoría no tiene carácter general. Se limita, exclusivamente, a materiales e insumos de inteligencia cuya difusión puedan provocar un daño a los acuerdos de cooperación internacional que tiene el Estado uruguayo en la materia.

Se trata, entonces, de una salvaguarda común que solicitan los países y organismos internacionales antes de compartir información sensible con otros Estados. En tal sentido, no existe una única práctica al respecto. La legislación comparada demuestra que los diversos sistemas legales nacionales e internacionales revisten diferentes grados de clasificación de la información. Los niveles más comunes son tres. El de “máximo secreto”, el “reservado o secreto” y el “confidencial” (de mayor a menor grado de reserva).

#### *3.2.4 Relaciones*

Una de las principales novedades de la legislación reside en los mecanismos de *check and balance*. Se establecen dos *tipos de controles*: internos y externos. Respecto a los primeros, se designa como responsables al Director o Jefe de cada órgano, así como a los respectivos superiores en la cadena jerárquica de la Administración. Las áreas prioritarias de dicho control serán los recursos humanos y técnicos que administra cada agencia, incluida la S.I.E.E.

Además del control externo que se establece mediante las autorizaciones concedidas por el Poder Judicial, la Ley otorga a la Asamblea General las potestades de crear una comisión parlamentaria bicameral. La misma, en funcionamiento actualmente, debe estar integrada por legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y tiene como principal cometido controlar y supervisar la actuación del S.N.I.E.

El relacionamiento del Parlamento con el Poder Ejecutivo se realiza mediante el Director de la S.I.E.E y/o los Ministros integrantes del S.N.I.E. En tal sentido, el Poder Ejecutivo estará obligado a facilitar información detallada sobre la actividad de los servicios, así como a permitir el acceso a los archivos y expedientes, y la visita a las instalaciones utilizadas para este fin. Únicamente podrá negarse por motivos imperativos de protección a las fuentes o de protección de la identidad de terceros. Dicha decisión, deberá fundamentarse ante la comisión bicameral parlamentaria.

Como contrapartida, los legisladores que tomen conocimiento de información clasificada estarán obligados a cumplir las normas de seguridad que se establezcan para resguardar su divulgación, incluso luego de haber cesado en sus funciones.

El establecimiento de una comisión legislativa para el control de las actividades de inteligencia, fue uno de los aspectos más esperados de la nueva legislación. Sin embargo, pese a esta carencia, es necesario aclarar que en la última década Uruguay avanzó notoriamente en aspectos relativos a la *supervisión pública* de las actividades de inteligencia mediante la desclasificación de documentos del pasado reciente, la presión de diversos colectivos sociales y una amplitud de la cobertura mediática de los asuntos de inteligencia.

### *3.3 La Política Nacional de Inteligencia, un hecho inédito (2022)*

Al momento de la redacción de esta ponencia, el Poder Ejecutivo uruguayo explicitó por primera vez en su historia la Política Nacional de Inteligencia (Decreto 157/022), un requisito exigido por la nueva normativa. De acuerdo al texto que acompaña el Decreto, la Política tiene como propósito fijar las directrices orientadoras de la actividad de los órganos del Sistema Nacional de Inteligencia, encauzando el cumplimiento de las tareas asignadas dentro de la “legalidad estricta”.

El documento se compone de 16 secciones que abarcan aspectos variados. En los primeros apartados, se sitúa a la inteligencia en el escenario de seguridad actual, definiéndola, y resaltando la necesidad de que los sistemas políticos establezcan consensos básicos en torno a los límites de la actividad, los controles a los que estará

sometida y el diseño institucional de los organismos encargados de las tareas de inteligencia.

Luego de las nociones básicas, la Política define los objetivos estratégicos<sup>31</sup> y las amenazas<sup>32</sup> que deben guiar el accionar de los organismos de inteligencia. Vale aclarar que, tal y como se menciona en el documento reseñado, para la definición de los objetivos y las amenazas se toma como base la Política de Defensa Nacional 2020-2025 (Decreto 371/020), aprobada a finales de 2020.

A continuación, el documento dedica un espacio considerable al funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia. El énfasis está puesto en la actuación conforme a derecho y el respeto irrestricto a los derechos humanos, los límites en el cumplimiento de la función, el manejo de la información clasificada y los controles a los que están sometidos distintos organismos. Básicamente, en esas secciones, la Política reedita los aspectos medulares de la Ley de Inteligencia.

Una mención aparte merecen las referencias relacionadas con el desarrollo de una nueva cultura de inteligencia, uno de los aspectos más novedosos de éste marco legal. Al respecto, se insiste en la necesidad de desarrollar una cultura de tal tipo, con el objetivo de aproximar los órganos del S.N.I.E. a la academia y la población en general. De acuerdo al texto, es necesario construir una cultura institucional en la que se aseguren la eficacia y la eficiencia de la inteligencia de Estado, en un contexto de pleno respeto a los derechos de las personas.

Dicha cultura es definida como el “[...] conjunto amplio de los conocimientos que la sociedad debería tener acerca de la importancia, misión y funciones atribuidas por ley a

---

<sup>31</sup> Los objetivos estratégicos del Estado son los siguientes: 1) El mantenimiento de la integridad territorial, marítima, aeroespacial y del ciberespacio del país. 2) La inserción internacional de la República. 3) La protección de la población ante situaciones de emergencia. 4) El desarrollo del país y la materialización de la seguridad humana en todos sus órdenes. 5) La promoción internacional de la democracia. 6) La protección del ambiente. 7) La protección de los recursos estratégicos renovables y no renovables. 8) La presencia en la Antártida.

<sup>32</sup> Las amenazas son las siguientes: 1) Violación de la soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio. 2) Terrorismo, en sí mismo o vinculado al crimen organizado. 3) Crimen organizado. 4) Ciberataques. 5) Fenómenos meteorológicos, siniestros o catástrofes de origen natural o antrópico, que afecten a la población, al ambiente o las infraestructuras críticas. 6) Incidentes en bioseguridad. 7) Deterioro del ambiente. 8) Pandemias y epidemias. 9) Inestabilidad democrática en la región. 10) Conflictos regionales.

los órganos estatales de Inteligencia, de manera que la ciudadanía sea capaz de percibirlos como aliados de sus intereses, y no como una amenaza para sus libertades”.

En un apartado exclusivo dentro del documento, se mandata a la Secretaria de Inteligencia y a todos los órganos del Sistema a promover una cultura de inteligencia, fomentar la educación, formación, capacitación e instrucción del personal de Inteligencia y promover la interacción con el mundo académico, bregando por la inclusión de conocimientos relacionados con la inteligencia en los planes de estudio universitarios y terciarios especializados.

Finalmente, el documento enumera las directrices para el cumplimiento de la función de inteligencia durante el presente período (2020-2025), en las que abarca desde la protección de los recursos del Estado y su soberanía, pasando por la estabilidad funcional del personal de inteligencia, la cooperación mutua y el desarrollo de mecanismos de control internos, hasta la colaboración con la Comisión Bicameral de Control y Supervisión del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado y el desarrollo de una cultura de inteligencia.

#### **4. Reflexiones finales: áreas problemáticas y desafíos a futuro**

En términos comparados, la situación de Uruguay tras la democratización de los años 80' no ha sido muy distinta a la de sus pares sudamericanos. Pese a contar con instituciones que han gozado de una muy buena salud, no ha logrado escapar a las dificultades más frecuentes que implica el binomio inteligencia-democracia: politización y autonomía.

Habiendo aprobado un robusto marco legal –perfectible, como todos–, el sistema político uruguayo se enfrenta al desafío de consolidar en los hechos sus lineamientos normativos. Como ha sostenido la literatura especializada (Estévez, 2014), la democratización de la inteligencia no se asienta únicamente sobre procesos normativos. Es decir, que por sí sola, la Ley no garantizará un cambio en la cultura y la *praxis* del sector.

Además de consolidar una cultura de inteligencia que, como vimos, tiene en la Política de Inteligencia y en la apertura a la formación de analistas de diversos ámbitos del conocimiento su impulso inicial, Uruguay deberá afrontar en el corto plazo tres asuntos

pendientes: (a) el combate de las llamadas “nuevas amenazas” y en particular del terrorismo; (b) la vigilancia en la era digital; y (c) la regulación de las actividades de inteligencia ajenas al Estado.

Respecto al primer asunto, Uruguay carece de un marco legal unificado que defina claramente –y públicamente– las competencias, los límites y la debida coordinación entre las distintas fuerzas de seguridad que combaten el terrorismo en el territorio nacional, incluidos los servicios de inteligencia.<sup>33</sup> Si bien, las presiones ejercidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional, provocaron una rápida actualización de la normativa sobre el financiamiento del terrorismo, el Parlamento no logró ponerse de acuerdo en aspectos relativos a la propia definición del fenómeno, la estructura y la coordinación nacional para su combate, dejando por el camino los aspectos centrales de un robusto proyecto de Ley elaborado a instancias de un grupo de expertos que había sido remitido al Parlamento en noviembre de 2016<sup>34</sup>.

En segundo término, el país no cuenta con herramientas que garanticen el derecho a la intimidad ante la proliferación de aparatos aptos para realizar escuchas, interceptaciones telefónicas o vigilancia electrónica de personas, en las diversas modalidades tecnológicas a las que se puede acceder en el mercado local. La regulación de la importación, comercialización y uso de estos dispositivos, ha sido planteada a nivel parlamentario en distintas oportunidades; no obstante, no se ha concretado ninguna acción al respecto.

---

<sup>33</sup> Esto no significa que no exista en el país legislación al respecto. Como principales, cabe mencionar dos. Por un lado, el Decreto N° 180/017 (reservado) de julio de 2017, mediante el cual se aprueba la Estrategia Nacional contra el Terrorismo y se crea el Centro Nacional Coordinador Contra el Terrorismo (CENACOT). Por otro, la “Ley Integral Antiterrorismo”, N° 19.749 / Decreto reglamentario N° 136/019, de mayo de 2019, en la que se detallan básicamente las normas para la prevención del financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

<sup>34</sup> El robusto Proyecto, estaba compuesto por once capítulos: (i) definiciones (terrorismo, financiamiento del terrorismo, reclutamiento, combatientes terroristas, incitación, facilitación deliberada, falsificación de documentos identificatorios y denegación de refugio); (ii) compatibilidad de la actividad antiterrorista con el Derecho Internacional Público; (iii) creación de una estructura de coordinación nacional de combate al terrorismo; (iv) aplicación de listas de sanciones a personas, grupos y entidades involucrados en actividades terroristas o asociados a tales actividades; (v) medidas cautelares; (vi) sanciones financieras relativas a la prevención y represión del terrorismo y su financiamiento y a la prevención, supresión e interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva; (vii) sanciones y contramedidas financieras internacionales; (viii) normas sobre decomiso; (ix) técnicas especiales de investigación (entrega vigilada, vigilancias electrónicas, colaborador, agentes encubiertos, protección de víctimas, testigos y colaboradores); (x) cooperación internacional; y (xi) medidas de reparación efectivas para las víctimas.

Finalmente, se encuentran pendiente de regulación las tareas desarrolladas por los investigadores privados en Uruguay. A diferencia de lo que sucede con las múltiples empresas de seguridad ajenas al Estado, que cumplen una precisa reglamentación y están sujetas al contralor estatal, el centenario oficio de “detective privado” se encuentra en un limbo jurídico.

## **Bibliografía de referencia:**

Abranches, M. y Petrilák, V. (2018). *La STB. El brazo de la KGB en Uruguay*. Montevideo: Planeta.

Agee, P. (1987). *La CIA por dentro: diario de un espía*. Buenos Aires: Sudamericana.

Alfonso, A. (2010). *La vida de nosotros. Escuchas telefónicas durante la dictadura y...* Montevideo: Tradinco.

\_\_\_\_\_ (2022). *Operación verdad. Testimonios y memorias escondidas de la historia reciente*. Montevideo: Planeta.

Álvarez, N. (2016). “The long road towards democratization: reform of intelligence in Uruguay (1985-2015)”. *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, 7(2), 49–70.

\_\_\_\_\_ (2017). “Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay”. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 1(21), 121–39.

\_\_\_\_\_ (2022). “La LUC y la inteligencia de Estado”. *Diario El Observador*. Disponible en línea: <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-luc-y-la-inteligencia-de-estado-202232218130>

Aparicio, F., García, R., y Terra, M. (2013). *Espionaje y Política: guerra fría, inteligencia policial y anticomunismo en el sur de América Latina, 1947-1961*. Montevideo: Ediciones B.

Blixen, S. (2017). “Infiltrados: espionaje militar en democracia”. *Semanario Brecha*. Disponible en línea: [https://issuu.com/semanariobrecha/docs/infiltrados\\_brecha](https://issuu.com/semanariobrecha/docs/infiltrados_brecha)

Caetano, G (2005). *20 años de democracia. Uruguay: 1985-2005. Miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.

Chasquetti, D. y Garcé, A. (2011). “Futuros posibles de la democracia uruguaya”. En *La aventura uruguaya ¿Naidés más que naidés?*, coords. Gerardo Caetano y Rodrigo Arocena. Montevideo: Random House.

Estévez, E. (2014). “Escenarios actuales de inteligencia: desafíos en las dimensiones estratégica y criminal. Legados, cambio, prioridades”. Documento presentado en el congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois, 21-24 de mayo.

González, J (2002). “Relaciones militares: el impacto del 11 de setiembre en el cono sur”. Documento presentado en el Seminario de Investigación y Formación en Estudios de Defensa y Seguridad, Brasilia, agosto.

\_\_\_\_\_ (2006). *Aportes para una ley de defensa nacional*. Montevideo: UR. FCS-ICP: Ministerio de Defensa Nacional: PNUD.

González, L. (1985). “Transición y restauración democrática”. En *Uruguay y la democracia*, coord. Charles Gillespie. Montevideo: Banda Oriental.

Israel, S. (2008). *Silencio de Estado: Eugenio Berríos y el poder político uruguayo*. Montevideo: Aguilar.

Jouhoff, J. (2009). “Inteligencia y Cultura: una oportunidad para Uruguay”. En *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*, coords. Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy. Washington, DC: Colegio Nacional de Inteligencia y Defensa.

Lessa, A. (2021). *Conspiración. De bombas, espionaje, amenazas y muerte en democracia*. Montevideo: Sudamericana.

López D'Alesandro, F. (2019). Vivian Trías. El hombre que fue Ríos. La inteligencia checoslovaca y la izquierda nacional (1956-1977). Montevideo: Debate.

McSherry, P. (1999). "Operation Condor: Clandestine Inter-American System." *Social Justice*, 26(4), 144–74.

Nahum, B. (2001). *Informes diplomáticos de los representantes de España en Uruguay*. Vol. 2 1948-1958. Montevideo: UdelaR.

\_\_\_\_\_ (2002). *Manual de historia del Uruguay*. Vol. 2, 1903-2000. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.

O' Donnell, G. (1994). "¿Democracia delegativa?". En *La democracia hoy*, coord. Jaime Barba. San Salvador: Istmo.

Oddone, J. (2003). *Vecinos en discordia. Argentina, Uruguay y la política hemisférica de los Estados Unidos. Selección de documentos. 1945-1955*. Montevideo: Departamento de Historia Americana/FHCE.

Pasquariello, A. (2020). *La restauración compleja. Primeros pasos y tropiezos de la democracia*. Montevideo: Fin de Siglo.

Rial, J. (1988). "Los militares en tanto partido político sustituto frente a la redemocratización en Uruguay". En *La autonomía militar en América Latina*, coords. Augusto Varas, Felipe Agüero. Caracas: Nueva sociedad.

Rico, A. (2008). *Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay 1973- 1985*. Montevideo: UdelaR, CSIC, FHCE, CEIU.

Stepan, A. (1988). *Repensando a los militares en política*. Buenos Aires: Planeta.

Vallarino, R. (2008). *Llamen al Comisario Otero*. Montevideo: Planeta.

\_\_\_\_\_ (2016). *Mi nombre es patria*. Montevideo: Fin de Siglo.

\_\_\_\_\_ (2017). *Otero: el Comisario que enfrentó a los tupamaros*. Montevideo: Fin de Siglo.

## **Anexo 1. Agencias integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado por Ministerio**

### *(a) Ministerio del Interior*

Por Ley N° 19.670 (Rendición de Cuentas) de 2018, se creó la **Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional** (D.I.P.N), como órgano rector de la inteligencia criminal.

En el año 2019, por decreto reglamentario (del 25/3), se encomendó a la D.I.P.N la dirección, supervisión y coordinación de distintas Direcciones y Unidades con competencias de información e inteligencia (ya existentes en Uruguay):

- **Dirección General de Información e Inteligencia Policial** (D.G.I.I.P): es la unidad más antigua del Ministerio del Interior dedicada exclusivamente a las actividades de información e inteligencia en el territorio nacional.
- **Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol** (D.G.L.O.O e INTERPOL): como lo indica su nombre, se encarga de la prevención, control y represión del crimen organizado, así como también de brindar asistencia a INTERPOL.
- **Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas** (D.G.R.T.I.D): como lo indica su nombre, se encarga de la prevención, control y represión del tráfico ilícito de drogas.
- **Unidad de Apoyo Tecnológico** (UN.A.TEC): tiene jurisdicción nacional y apoya a las diversas Unidades Policiales en la investigación de delitos mediante las herramientas tecnológicas que posee el Ministerio del Interior.
- **Unidad de Investigación y Análisis Penitenciario** (U.I.A.P): tiene jurisdicción nacional y se encarga de la investigación de los delitos que tengan vinculación con unidades penitenciarias. Cuenta con un departamento de registro, antecedentes y estadísticas y otro de vigilancia electrónica.

Finalmente, como apoyo a las labores de información e inteligencia, se encuentra la **Dirección Nacional de Identificación Civil**, dependiente del Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, cuyo principal cometido es la identificación de las personas físicas que habitan el territorio de Uruguay, otorgando el documento de identidad y expidiendo los Pasaportes comunes en todo el territorio nacional.

*(b) Ministerio de Defensa Nacional*

Por Ley N° 19.355 (Presupuesto Nacional) de 2015, la antigua Dirección Nacional de Inteligencia de Estado, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, pasó a denominarse **Dirección de Inteligencia Estratégica (D.I.E)** y a depender del Estado Mayor de la Defensa (un órgano militar de asesoramiento del Ministerio de Defensa en asuntos relativos a la planificación y coordinación de las actividades de las Fuerzas Armadas).

Además del organismo dependiente del Estado Mayor de la Defensa, se encuentran los Departamentos de Inteligencia de los Estados Mayores y Órganos de cada una de las Fuerzas Armadas:

- **Ejército:** Estado Mayor Coordinador **Departamento II Inteligencia (E-2)**
- **Armada:** Estado Mayor General de la Armada **EMINT Inteligencia (N-2)**
  - **Prefectura Nacional Naval (PRENA): División Inteligencia e Investigación de la Prefectura Nacional Naval (DIVIN)**
- **Fuerza Aérea:** Estado Mayor General de la Fuerza Aérea **Sub Jefatura para Inteligencia (A-2)**

*(c) Ministerio de Relaciones Exteriores*

La **Dirección General para Asuntos Políticos** tiene como competencias planificar, coordinar y ejecutar los diversos aspectos de la política exterior de la República.

(d) *Ministerio de Economía y Finanzas*

La **Dirección Nacional de Aduanas** se encarga de la fiscalización (a fin de evitar y reprimir la comisión de ilícitos aduaneros) de la entrada, salida, tránsito y almacenamiento de mercaderías.

La **Unidad de Información y Análisis Financiero** del Banco Central del Uruguay se encarga de procesar la información sobre transacciones financieras y otras informaciones de utilidad, a efectos de impedir los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo previstos en la normativa vigente.

---

\* Esta ponencia es una versión actualizada –en español– de un artículo del autor publicado originalmente en Estévez, Halladay y Matei (eds.) *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2022.

\*\* Maestrando en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay). Es Licenciado y Diplomado en Ciencia Política por la misma Universidad y Diplomado en Seguridad Internacional por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Docente del Área Política en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa Nacional (C.AL.E.N – MDN). E-mail: [nicolasalvarezrosas@gmail.com](mailto:nicolasalvarezrosas@gmail.com)