

SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DEL ESTADO URUGUAYO

Amílcar Andrés Peláez*

RESUMEN

La inteligencia pasa a ser considerada *estratégica* cuando es generada con el fin de apoyar la toma de decisiones estratégicas y también cuando produce insumos para la planificación estratégica. En 2020, Uruguay completó un profundo proceso de modernización de sus órganos de inteligencia que comenzó varios años antes. Finalmente, en 2021 comienza a funcionar una renovada estructura de inteligencia que posee los recursos necesarios para operar de una manera eficiente, así como adecuada a las reales necesidades y posibilidades del país.

Palabras clave: Inteligencia Estratégica, Estrategia, Planificación, Capacitación, Uruguay.

Introducción

En el año 2020 comenzó un proceso de transición histórico para la comunidad de inteligencia de Uruguay. Tras la asunción del Dr. Luis Lacalle Pou para ocupar la Presidencia de la República (del 01 Mar.2020 al 01 Mar.2025), fue nominado el Dr. Álvaro Garcé para desempeñarse como titular de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE). Consultado por la prensa, el Dr. Garcé indicó que su intención era:

Cumplir cabalmente el mandato del presidente, en el sentido de rediseñar y potenciar el sistema de inteligencia y llegar a un salto de calidad, no porque no haya existido inteligencia en Uruguay, sino porque entendemos que ha llegado el momento de darle los recursos y profesionalizar esa actividad que es clave para la toma de decisiones. (La Mañana, 2020)

* Doctor en Economía y Dirección de Empresas (Universidad de Deusto, España). Coronel en situación de retiro del Ejército Uruguayo y Licenciado en Ciencias Militares. Realizó tres misiones de paz (Sinaí, Angola y Haití). En Haití fue Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica. Fue Director de la Maestría en Estrategia del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). Es docente en el CALEN, la Universidad Católica del Uruguay y la Universidad de la Empresa. Contacto: amilcar.pelaez@correo.ucu.edu.uy

Con esa designación comenzó el proceso de poner a punto el marco legal y reglamentario que permitiera la efectiva aplicación de la Ley N° 19.696 (“Ley de Inteligencia”)¹, aprobada a fines de 2018 y cuya puesta en práctica no se había terminado de efectivizar. A lo largo del año 2020 se readecuaron algunas disposiciones legales, se elaboró el presupuesto de inteligencia para el próximo quinquenio y se comenzó a generar el marco reglamentario necesario.

El plan del gobierno era llegar a comienzos del año 2021, con la estructura de inteligencia totalmente actualizada y dotada de los recursos normativos y presupuestales para funcionar de manera armónica y eficiente.

Evolución de las estructuras de inteligencia en Uruguay

En el último medio siglo se ha producido una serie de cambios en los sistemas de inteligencia en Uruguay. A los efectos de su análisis, los cambios pueden ser agrupados en los ocurridos antes, durante y después del gobierno cívico-militar, en Uruguay (1973 - 1985).

A principios de la década de 1960 aparecieron varios movimientos insurgentes en Uruguay. El 31 Jul.1963, el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN-T), que era uno de los varios movimientos sediciosos operando en Uruguay, robó armas y municiones en el Club Tiro Suizo de la ciudad de Nueva Helvecia. Si bien, hay indicios de que a este hecho le precedieron otras acciones, esta operación es considerada, por muchos, como el inicio de la actividad tupamara, en territorio uruguayo, por ser la primera acción abiertamente reconocida por el MLN-T.

En 1965 se creó el Servicio de Información de Defensa (SID). La creación del SID, dentro del Ministerio de Defensa Nacional, buscaba actualizar y reforzar las capacidades de inteligencia para atender las necesidades del Estado en un entorno de Guerra Fría y de creciente actividad guerrillera en Uruguay y la región. El SID fue creado por el Decreto 68/965 del entonces Consejo de Gobierno. Dependía del Ministro de Defensa Nacional, estaba al mando de un Oficial Superior de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) (Coronel o Capitán de Navío) y coordinaba los órganos de inteligencia de las tres fuerzas. Debido al incremento de las acciones insurgentes, el presidente Pacheco asignó a las FF.AA. la lucha

¹ La Ley N° 19.696 (Sistema Nacional de Inteligencia de Estado), conocida comúnmente como la “Ley de Inteligencia” fue aprobada el 29 Oct. 2018 por unanimidad de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y es al pilar fundamental del actual sistema de Inteligencia del Estado uruguayo.

antisubversiva el 09 Set. 1971. Por el recrudecimiento de la actividad sediciosa, el Parlamento declaró el Estado de Guerra Interno el 15 Abr.1972.

Gobierno cívico – militar en Uruguay (1973 - 1985)

En junio de 1973, el presidente en funciones, Juan María Bordaberry, disolvió el Parlamento dando comienzo a un período de 12 años de gobierno *de facto*. En 1976, tres años después de disolver las cámaras, Bordaberry perdió el apoyo de las FF.AA. y del sistema político, tras lo cual abandonó la presidencia. El cargo de Presidente de la República fue ejercido por diferentes personas, destacándose entre ellas el Dr. Aparicio Méndez (1976 - 1981) y el General Gregorio Álvarez (1981 - 1985). El SID fue el órgano de inteligencia que coordinó todas las actividades de inteligencia militar y policial durante el período de excepción. Trabajó en estrecha coordinación con los Órganos Coordinadores de Operaciones Antisubversivas (OCA), pertenecientes al Ejército y que coordinaban la acción de las “Fuerzas Conjuntas” militares y policiales. En 1979, fue creada la Escuela de Inteligencia del Ejército (EIE), que desde su fundación ha constituido el principal órgano de formación en materia de inteligencia en Uruguay. En 1984, poco tiempo antes de culminar el *gobierno cívico - militar*, el SID que dependía del Ministro de Defensa, pasó a llamarse Servicio de Información de las Fuerzas Armadas (SIFFAA) y pasó a depender de la Junta de Comandantes en Jefe de las FF.AA. (un órgano que ya no existe).²

Reapertura democrática

En Mar.1985, el Dr. Julio María Sanguinetti asume su primera presidencia (1985-1990) y comienza un período de transición durante el cual se reconstruyeron las estructuras de gobernanza democrática. En 1986, por el art. 10 de la Ley N° 15.848 del 22 Dic. 1986 (“Ley de Caducidad”)³, el SIFFAA pasó a

² Escuela de Inteligencia del Ejército (EIE). Desde su creación ha sido la principal estructura de capacitación, en materia de inteligencia, para el personal superior y subalterno del Ejército Nacional. Asimismo, por sus aulas han pasado cientos de efectivos de la Armada Nacional, de la Fuerza Aérea Uruguaya y del Ministerio del Interior. También ha capacitado personal de diferentes órganos gubernamentales tales como Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección Nacional de Aduanas, Dirección General Impositiva, entre otros. La EIE ha realizado un activo intercambio académico con el extranjero, habiendo recibido un gran número de estudiantes e instructores de países amigos, a lo largo de sus más de 40 años de existencia.

³ La Ley N° 15.848 (Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado), del 22 Dic.1986, es conocida comúnmente como la “Ley de Caducidad”. Esta norma reconoció que caducó el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado uruguayo respecto de los eventuales delitos que

llamarse Dirección General de Información de Defensa (DGID) y volvió a depender directamente del Ministro de Defensa Nacional. El artículo referido de la norma citada, especificaba que “La Dirección será ejercida por un Oficial General o Superior debiéndose implementar la alternancia de las tres fuerzas en la dirección del Servicio por un período de dos años”. La reglamentación de esta norma definió una nueva estructura organizativa que se caracterizó por tener un director (rotativo entre las tres fuerzas) y tres subdirectores (uno por cada fuerza).

En 1999, durante la segunda presidencia del Dr. Sanguinetti (1995-2000), la DGID pasó a llamarse Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE). La reforma fue dispuesta por el Decreto N° 405/999 del 21 Dic.1999, aprobado pocas semanas antes de finalizar el segundo mandato de Sanguinetti. Este decreto se encuadraba en el art. 713 de la Ley N° 16.736, relativo a la reestructuración de órganos gubernamentales en el marco de la Reforma del Estado. Se modificó la estructura de la DINACIE quedando al mando de un *Director Nacional* que era secundado por un solo subdirector al que se denominó *Coordinador General*. El Decreto N° 405/999 le atribuyó a la DINACIE, entre otros Cometidos, la responsabilidad de:

Instrumentar un Sistema Nacional de capacitación en el área de Inteligencia a fin de obtener una alta calificación y perfeccionamiento de los especialistas actuales y prever un adecuado recompletamiento de los cuadros del Sistema de Inteligencia de Estado, tomando como base la actual Escuela de Inteligencia del Ejército. (Decreto N° 405/999)

Durante la presidencia del Dr. Jorge Batlle (2000-2005) ocurrieron los atentados del 11 Set. 2001 en Estados Unidos de América tras lo cual, se le asignó a la DINACIE la responsabilidad de controlar cualquier tipo de actividad terrorista en territorio uruguayo.

En 2005 se creó el cargo de *Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado*. Este puesto fue creado, durante la primera presidencia del Dr. Tabaré Vázquez, por el art. 59 de la Ley N° 17.930 (Ley de Presupuesto 2006-2010). Pero el cargo no fue cubierto hasta Mar. 2010, cuando asumió la

podrían haber sido cometidos, por funcionarios militares y policiales, hasta el 01 Mar.1985, como parte de la lucha del Estado uruguayo contra la sedición. Esta norma, fue uno de los pilares fundamentales del retorno a la democracia en Uruguay, conjuntamente con la Ley N° 15.737 (Ley de Amnistía), del 22 Mar. 1985, que amnistió los delitos, de todo tipo, cometidos por los subversivos a partir del 01 Ene. 1962.

presidencia José Mujica y designó a Augusto Grégori para ocuparlo. El coordinador y su oficina, funcionaron sin marco reglamentario, hasta julio de 2010, cuando se aprobó el Decreto N° 225/2010 (actualmente derogado). Diferentes personas ocuparon este cargo, que estuvo vacante en determinados períodos.⁴

En 2012 comenzó el proceso de redactar una Ley de Inteligencia. Para ello, los partidos políticos, al igual que el Poder Ejecutivo, presentaron diferentes propuestas para ser discutidas.

En 2015, la DINACIE se transformó y sus funciones de inteligencia pasaron a ser cumplidas por la Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE). Esto fue dispuesto por el art. 120 de la Ley N° 19.355 (Ley de presupuesto 2015-2019). Se modificaron su organización y cometidos. La DINACIE era dirigida por un Oficial General (General, Brigadier o Almirante) y asesoraba al Poder Ejecutivo sobre temas a nivel de Estado. En contraste, la DIE pasó a estar dirigida por un Oficial Superior (Coronel o Capitán de Navío) y su cometido es asesorar al Ministro de Defensa en temas exclusivamente sectoriales.

En 2018 se aprobó la Ley de Inteligencia. La Ley N° 19.696, del 29 Oct. 2018, creó el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE), la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) y el cargo de Director de la SIEE. Fue el resultado del proceso iniciado, casi 6 años antes, en 2012, que involucró a todos los partidos políticos con representación parlamentaria y fue aprobada por unanimidad en el Parlamento. Esta norma, en su art. 41 preveía la transferencia de todos los recursos (materiales y presupuestales), del *Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado* a la SIEE.

En 2020 se terminó de dar forma al nuevo sistema nacional de inteligencia. En marzo de 2020, asumió la presidencia el Dr. Lacalle Pou quien designó al Dr. Álvaro Garcé como titular de la SIEE. Cabe destacar que esta

⁴ Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado. El coordinador contaba con una oficina que funcionaba en la Presidencia de la República, era un *cargo de particular confianza* que dependía *de forma directa del Presidente de la República*. Era designado por el propio Presidente de la República y no requería de venia parlamentaria. Solo ejercía tareas de coordinación de las estructuras de inteligencia del Estado, principalmente los órganos policiales y militares. Este cargo fue ocupado por Augusto Grégori (Mar. 2010 - Jun. 2013), por el General del Aire en situación de retiro José Bonilla (Jul. 2013 – Mar. 2015) y por el General del Aire en situación de retiro Washington Martínez (Abr. 2016 - Mar. 2020). Como puede verse, hubo ciertos períodos en que el cargo no fue ocupado. El Dr. Álvaro Garcé fue designado para desempeñarse como titular de la SIEE en Mar. 2020.

nueva etapa comienza, exactamente, al cumplirse 35 años del retorno a la democracia en Uruguay, ocurrido el 01 Mar. 1985.

A lo largo del año 2020 culminó el largo proceso de definir un nuevo marco normativo para la inteligencia, que contó con total consenso político. Esto permitió materializar una importante modernización de las estructuras de inteligencia en Uruguay. La normativa creó mecanismos de control administrativo, jurídico y político, que aseguran la legalidad de la acción de los órganos de inteligencia. Las reformas introducidas terminaron de dar forma a la estructura de inteligencia que Uruguay tendrá en las próximas décadas.

El 01 Ene. 2021, al entrar en vigencia el presupuesto quinquenal (2021-2025), la SIEE fue dotada de los recursos para comenzar a desarrollar efectivamente todas las funciones que la normativa vigente le asigna.

Marco Legal de la inteligencia en Uruguay

El marco legal de la inteligencia en Uruguay está dado por la Ley N° 18.650 (Ley Marco de Defensa Nacional) de 2010 y la Ley N° 19.696 (Ley de Inteligencia) de 2018. Las dos normas fueron aprobadas por unanimidad en el Parlamento y la redacción de algunos artículos, en ambas leyes, fue ajustada por la Ley N° 19.889 del 09 Jul. 2020, lo cual también contó con el consenso parlamentario. Es razonable pensar que este amplio consenso político sobre la normativa que rige las actividades de inteligencia en Uruguay permitirá generar políticas de inteligencia que sean verdaderas políticas de Estado, duraderas en el largo plazo, y no meras políticas de gobierno que vayan cambiando con la alternancia de los partidos en el poder.

La inteligencia no es espionaje. En Uruguay, la inteligencia es una actividad que se desarrolla en el marco de lo dispuesto por la Constitución y la ley, para lo cual existen estrictos controles que aseguran la legalidad de toda actividad gubernamental de este tipo. En ese sentido, cabe destacar que la normativa uruguaya castiga el espionaje:

- El Código Penal Militar (art. 54 al 57) tipifican el delito de *espionaje*.
- El Decreto-Ley N° 10.279(art. 6) tipifica el delito de *espionaje político y militar*.
- El Código Penal. Este código no incluye expresamente el término espionaje pero castiga diferentes conductas asimilables al espionaje. Los arts. 132 al 137 tipifican como *Delitos contra la Patria* diferentes actos que atentan contra la seguridad y la integridad de la República.

La inteligencia es una actividad vital para defender los intereses nacionales. La inteligencia puede definirse como la generación de conocimiento útil y oportuno para apoyar la toma de decisiones en diferentes niveles del Estado. La Política de Defensa Nacional contempla una serie de *amenazas* a los *Intereses Nacionales Vitales* y a los *Objetivos Estratégicos del Estado* las que se inscriben dentro del concepto de *Nuevas Amenazas*.

Los riesgos y amenazas a la seguridad del Estado, son algo que depende de la percepción que, de esas amenazas, tenga una nación. Tras el fin de la Guerra Fría, estos conceptos han ido evolucionando, y en la actualidad, se pone mucha atención a lo que se ha dado en llamar “Nuevas Amenazas”. Esta denominación genérica abarca fenómenos que, aunque no siendo verdaderamente “nuevos”, han surgido con ímpetu “renovado”, convirtiéndose en verdaderos elementos desestabilizantes de carácter transnacional, tales como: narcotráfico, crimen organizado, catástrofes medioambientales, etc. (Peláez, 2008, p.30)

La Inteligencia Estratégica tiene un enfoque global y normalmente de mediano a largo plazo. La inteligencia pasa a ser considerada *estratégica* cuando es generada con el fin de apoyar la toma de decisiones estratégicas y generar insumos para la planificación estratégica. La Ley de Inteligencia (art. 3), define a la Inteligencia Estratégica como:

Conocimiento elaborado al más alto nivel, necesario para la toma de decisiones, formulación de políticas y elaboración de planes para la consecución de los objetivos nacionales. Refiere a una visión global sobre asuntos políticos, económicos, diplomáticos, ambientales y militares, nacionales e internacionales. (Ley N° 19.696, art. 3)

En el marco de sus cometidos, la SIEE obtiene, procesa y analiza información con valor estratégico, al tiempo que elabora informes y estudios con el fin de apoyar la toma de decisiones de los cargos más altos del gobierno nacional.

La inteligencia estratégica puede desarrollarse a nivel *Estado* o a nivel *sectorial*. Los órganos de inteligencia estratégica asesoran siempre al *más alto nivel*, dentro de su *ámbito de actuación*, pudiendo ser su área de responsabilidad de nivel Estado o sectorial. Se entiende por *sectorial* al ámbito de responsabilidad de cualquiera de los ministerios, así como, de otros órganos

especializados del Estado. Por ejemplo, la SIEE tiene competencia a nivel de Estado y asesora al Poder Ejecutivo sobre los grandes temas nacionales. En contraste, la Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE) del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), es un órgano sectorial que asesora en temas estratégicos al Ministro de Defensa Nacional quien es el jerarca de más alto nivel de ese *sector* de la actividad nacional. A su vez, dentro de cada Ministerio, pueden existir órganos que realicen inteligencia estratégica.

Controles administrativos, jurídicos y políticos al sistema de inteligencia

La Ley N° 19.696 (Ley de Inteligencia) establece prohibiciones y obligaciones expresas para todo el personal de inteligencia cuyo incumplimiento puede implicar responsabilidades administrativas, civiles o penales. Asimismo, crea mecanismos activos y pasivos para asegurar la legalidad de las acciones de inteligencia en Uruguay.

El art. 11 de la Ley de Inteligencia establece la obligación de la SIEE de presentar documentación sobre la actuación de los órganos de inteligencia, al inicio y al final de cada año calendario. Al inicio de cada año de gobierno, la SIEE debe presentar el *Plan Nacional de Inteligencia*, al Poder Ejecutivo, para su aprobación. Al final de cada año, la SIEE debe presentar un *Informe Anual de Actividades de Inteligencia* sobre lo actuado, que permite verificar que las actividades realizadas se desarrollaron dentro del marco legal vigente. Por otra parte, el art. 20 de la Ley de Inteligencia prevé la participación de la Justicia antes de realizar determinados procedimientos especiales de obtención de información.⁵

⁵ Necesidad de autorización previa de la justicia en ciertos casos. El art. 20, de la Ley de Inteligencia, establece que: “Toda operación de búsqueda de información que deba realizar cualquier órgano componente del Sistema de Inteligencia Estratégica de Estado, involucrando procedimientos especiales que puedan afectar la libertad y privacidad de los ciudadanos, deberá ser autorizada por el Poder Judicial... Se entiende por procedimientos especiales de obtención de información, los que permiten el acceso a antecedentes relevantes contenidos en fuentes cerradas o que provienen de ellas, que aporten antecedentes necesarios al cumplimiento de la misión operativa específica de cada agencia de inteligencia, tales como los siguientes procedimientos: A) La intervención de las comunicaciones telefónicas, informáticas, radiales y de la correspondencia en cualquiera de sus formas. B) La intervención de sistemas y redes informáticos. C) La escucha y grabación electrónica incluyendo la audiovisual. D) La intervención de cualesquiera otros sistemas tecnológicos destinados a la transmisión, almacenamiento o procesamiento de comunicaciones o información.

Por su parte, el art. 21 de la Ley de Inteligencia exige que toda actividad encubierta deba ser debidamente autorizada con antelación y de forma escrita, por el jerarca correspondiente.

La normativa vigente en Uruguay, otorga facultades de contralor a los tres poderes del Estado. Estos controles, se ejercen como se indica a continuación:

- Control Administrativo (Poder Ejecutivo). El art. 7 (Prohibiciones), de la Ley de Inteligencia, define una serie de actividades expresamente vedadas al personal de inteligencia. Por otra parte, acorde a lo previsto en el art. 23 (Control interno y externo) de la Ley de Inteligencia, los superiores, en toda la cadena jerárquica, de un funcionario que incurra en una falta o delito serán responsables por no haber controlado adecuadamente la actuación de sus subordinados. Asimismo, los superiores jerárquicos pueden incurrir en el delito de *omisión de los funcionarios en proceder a denunciar los delitos* tal como lo prevén los arts. 8 y 9 de la Ley N° 17.060, invocada en el art. 19 de la Ley de Inteligencia. Por su parte, el art. 24 (Responsabilidad administrativa), de la Ley de Inteligencia, establece que el personal del SNIE que infrinja los deberes u obligaciones, previstos en la propia ley, incurrirá automáticamente en responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera corresponderle.
- Control Jurídico (Poder Judicial). Cualquier persona puede denunciar ante la Justicia la presunta comisión de alguno de los delitos contemplados en la Ley de Inteligencia, para que se investigue la eventual realización de investigaciones ilegales. El art. 36, de la Ley de Inteligencia, establece las condiciones en que, con orden judicial, se puede acceder a determinada información de inteligencia. El art. 19 de la Ley de Inteligencia, busca impedir el *uso indebido del poder público*, estableciendo que todo miembro de la SIEE queda obligado a presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos, previstos en la Ley N° 17.060, del 23 Dic. 1998 (Ley Cristal). Asimismo, todo el personal de SNIE es pasible de incurrir en cualquiera de los delitos previstos en la referida ley, que incluyen, por ejemplo: concusión, cohecho, soborno, fraude, conjunción del interés personal y del público, abuso de funciones, revelación de secretos, omisión de denunciar delitos, tráfico de

influencias y utilización indebida de información privilegiada, entre otros delitos.

- Control Político (Poder Legislativo). Los arts. 25 al 27, de la Ley de Inteligencia, definen la forma en que el Poder Legislativo supervisará la actuación de todo el SNIE a través del Director de la SIEE. La propia Ley de Inteligencia creó una Comisión Parlamentaria Bicameral con el cometido de “controlar y supervisar la actuación del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado en la que participarán legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria” (Ley N° 19.696, art. 25). Básicamente este control se materializa realizando *pedidos de informes* o convocando al Parlamento al Director de la SIEE o a cualquiera de los Ministros, cuyas dependencias participen en actividades de inteligencia.

Los controles administrativos, jurídicos y políticos, al sistema de inteligencia, se basan en el principio republicano de la división de poderes, que permite la vigilancia y control recíproco entre los tres poderes del Estado. Cabe destacar que todos los mecanismos de control, para supervisar las tareas de inteligencia, ya están en pleno funcionamiento, lo cual genera totales garantías del buen uso de los recursos de inteligencia del Estado.

Estructura del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE)

En el año 2020 se terminó de dar forma al nuevo sistema nacional de inteligencia, para que comenzara a funcionar, a comienzos de 2021, totalmente actualizado. Dentro de los ajustes incorporados en 2020 a la Ley Marco de Defensa Nacional (de 2010) se destaca el hecho de que el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) pasa a ser miembro pleno del Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Por otra parte, se asigna al CODENA la responsabilidad de “determinar la Política Nacional de Inteligencia que colabore a la consecución de los objetivos nacionales y a la defensa nacional” (Ley N° 18.650, art. 8). La siguiente figura muestra la estructura general del SNIE, después de los cambios legales introducidos en 2020 y puede apreciarse el estrecho vínculo existente entre el CODENA y los actores principales del SNIE.

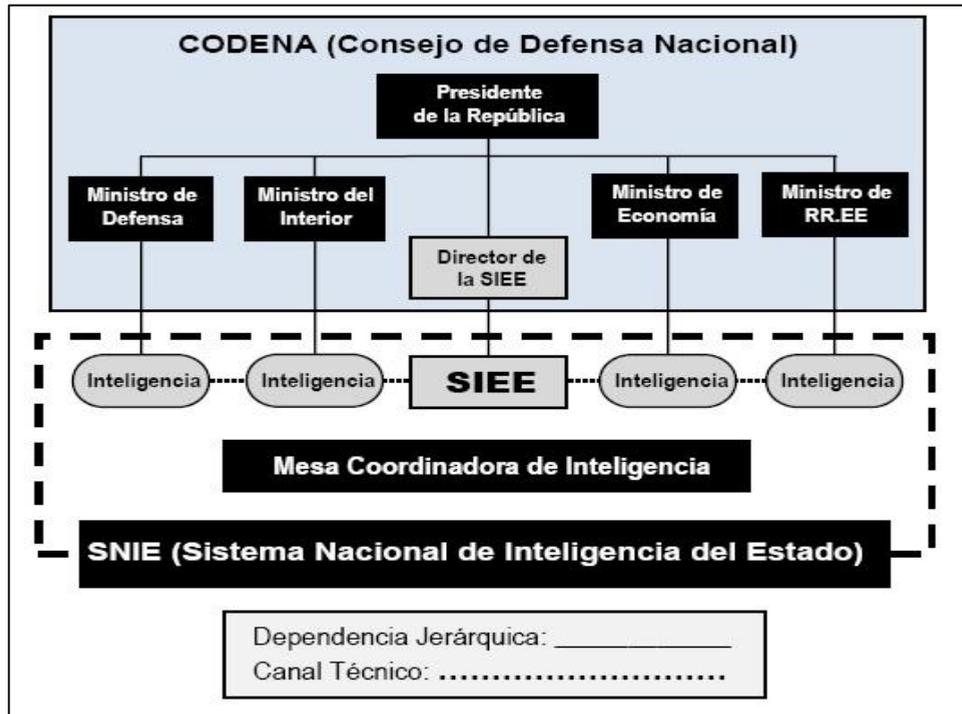


Figura 1: Vínculo CODENA – SIEE – SNIE.

Nota: Elaboración propia del autor.

Consejo de Defensa Nacional (CODENA)

Está integrado por el Presidente de la República (que lo preside), el Director de la SIEE y los 4 Ministros cuyos ministerios tienen agencias de inteligencia que forman parte del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE). Al inicio de cada gobierno, el CODENA determina dos políticas quinquenales:

1. Política de Defensa Nacional (Decreto N°371/020). Esta política, aprobada por el CODENA en Dic. 2020, define los *Intereses Nacionales Vitales* y los *Objetivos Estratégicos del Estado*. También define posibles *Amenazas* a los objetivos planteados. Por otra parte, el Decreto N° 371/020, en su apartado XI (Directivas Política de Defensa Nacional 2020-2025), inciso 5, asigna a la SIEE la tarea de “desarrollar el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, ... a fin de coadyuvar a la consecución de los objetivos enunciados en este documento, así como a la detección y protección de las amenazas reales o potenciales que fueren identificadas”.

Asimismo, el apartado XI, inciso 14, le asigna a la SIEE la tarea de colaborar en la “aplicación del Plan de Seguridad de Infraestructuras críticas (Decreto Reservado 44/018), previsto contra atentados terroristas o contra desastres medio ambientales en coordinación con el SINAE”.

2. Política Nacional de Inteligencia. Busca apoyar la consecución de los *Objetivos Estratégicos del Estado*, definidos para proteger los *Intereses Nacionales Vitales*, mediante la producción de inteligencia de Estado para apoyar la toma de decisiones al más alto nivel.

Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE)

Está integrado por: 1) La SIEE, que ejerce la dirección técnica del todo el SNIE; 2) Las agencias de Inteligencia de los cuatro ministerios del CODENA (Defensa, Interior, Economía y Relaciones Exteriores); y 3) Todo otro órgano del Estado que pueda aportar información útil para el SNIE.

Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE)

Acorde al art. 11, de la Ley N° 19.696 (Ley de Inteligencia), anualmente la SIEE emite:

1. Plan Nacional de Inteligencia. Se emite al inicio de cada año calendario para definir las acciones concretas que permitirán cumplir lo dispuesto en la Política Nacional de Inteligencia emitida por el CODENA. Este plan debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo antes de su aplicación.
2. Informe Anual de Actividades de Inteligencia. Al final de cada año calendario se entrega a la Comisión Parlamentaria Bicameral, creada a estos fines, un informe sobre lo actuado que le permite controlar y supervisar la actuación del SNIE.

Mesa Coordinadora de Inteligencia

Esta instancia de coordinaciones es una herramienta fundamental para realizar la *Dirección Técnica* del todo el SNIE. Es un órgano clave en el funcionamiento del SNIE, que se reúne de forma periódica, cada vez que lo convoca el Director de la SIEE. Este órgano tiene una agenda de trabajo flexible que se adapta a las necesidades de información del gobierno nacional. Por otra parte, la mesa coordinadora tiene organización variable puesto que en cada

reunión pueden ser convocados diferentes órganos de inteligencia, en virtud de los temas específicos que sea necesario tratar.

Dentro de los órganos que más frecuentemente participan de las reuniones se destacan las agencias de inteligencia de los cuatro ministerios del CODENA (Defensa, Interior, Economía y Relaciones Exteriores). Sin embargo, cualquier órgano del Estado, que pueda aportar información útil para el SNIE, puede recibir un pedido de información e incluso ser convocado a la Mesa Coordinadora de Inteligencia.⁶

Es importante destacar que cada órgano de inteligencia del SNIE responde a su respectivo jerarca, al tiempo que es dirigido técnicamente por la SIEE. Todas las agencias de inteligencia mantienen una permanente comunicación con la SIEE y con otros órganos de inteligencia.

Canal Técnico

Otro recurso fundamental para la coordinación y el intercambio de información es lo que se conoce como *Canal Técnico*. Esta herramienta permite un fluido y permanente intercambio de información entre los miembros del SNIE, lo que favorece su eficiencia.⁷

La dirección técnica que ejerce la SIEE permite generar sinergias de los esfuerzos realizados a nivel sectorial y nacional. En este sentido, se elaboraron protocolos e instancias de coordinación para mejorar el intercambio de información. Esto reduce la posibilidad de existencia de eventuales “compartimientos estancos”, en diferentes órganos del Estado, que pudiera generar ineficiencias.

⁶El art. 11 de la ley de Inteligencia establece que: “Para el cumplimiento de sus cometidos la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado podrá requerir la información que estime necesaria de los órganos estatales, así como, de las personas públicas no estatales o personas jurídicas de derecho privado cuyo capital social esté constituido, en parte o en su totalidad, por participaciones, cuotas sociales de acciones nominativas propiedad del Estado o de personas públicas no estatales. Los mencionados órganos estarán obligados a suministrar los antecedentes e informes en los mismos términos en que les sean solicitados, a través de la respectiva jefatura superior u órgano de dirección, según corresponda, no siendo oponibles las disposiciones vinculadas al secreto o la reserva.”

⁷ Canal Técnico. Acorde al art. 3 de la Ley de Inteligencia, se define a un Canal Técnico como: “herramienta empleada por los órganos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia, para que en forma paralela y simultánea a sus propias dependencias jerárquicas se relacionen entre sí mediante el intercambio de información y la cooperación mutua, con conocimiento del jerarca respectivo y sin perjuicio de las responsabilidades que les pudieren haber.”

Convenio marco SIEE - CALEN

El acuerdo entre la SIEE y el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) dependiente del Ministerio de Defensa Nacional da marco a una estrecha cooperación interinstitucional. El convenio incluye el dictado de un Postgrado en Inteligencia Estratégica, cursos cortos vinculados a la inteligencia, así como la realización de investigaciones, estudios prospectivos, conferencias y ejercicios, entre otras actividades, destinadas a fortalecer las capacidades de inteligencia estratégica del Estado uruguayo.

Este convenio marco se encuadra en la *misión* y *visión* del CALEN, establecidas en el Decreto N° 228/016. Por otra parte, este acuerdo se enmarca en el art. 18 de la Ley Inteligencia, el cual establece que: “A los efectos de la capacitación y formación de su personal, la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado podrá recurrir a instituciones públicas o privadas, civiles o militares, tanto nacionales como del exterior” (Ley N° 19.696, art. 18). El convenio tiene por objeto la realización conjunta de actividades de docencia, investigación y/o extensión que sean de interés común para las partes, particularmente, en el ámbito de los temas de seguridad y defensa, con especial énfasis en el área de la Inteligencia Estratégica.

Este convenio es parte de la estrategia de la SIEE, para favorecer la formación de los futuros cuadros técnicos de los diferentes órganos del SNIE. Por otra parte, permite la actualización permanente del personal con experiencia, en el marco de una política de educación continua.

Postgrado en Inteligencia Estratégica del CALEN

El CALEN ya ha realizado los trámites requeridos ante del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) por lo cual se incluye en su oferta académica el Postgrado en Inteligencia Estratégica, desde marzo de 2021.

Está previsto que, en el mediano plazo, este postgrado (de un año de duración), pase a ser la primera parte de una Maestría en Inteligencia Estratégica (de dos años de duración). Se optó por esta iniciativa para aprovechar los recursos que posee el CALEN, así como para tener una instancia de capacitación a medida de las reales necesidades y posibilidades de Uruguay.

Esta titulación de postgrado incluye 390 horas reloj de actividades presenciales y se dicta a lo largo de un año lectivo (marzo - diciembre). Cabe destacar que 100 horas del programa, que representan poco más de una cuarta parte de las actividades curriculares del Postgrado en Inteligencia Estratégica, son comunes con la Maestría en Estrategia Nacional, que también dicta el CALEN. Esto facilita la reválida cruzada de créditos académicos, al tiempo que

armoniza los conceptos, terminologías y procedimientos, entre otros aspectos comunes a ambas titulaciones.

La Maestría en Estrategia Nacional prepara especialistas en planificación estratégica. Esta maestría está reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y cada año forma a civiles, policías y militares en materia de Análisis Estratégico y Planificación Estratégica para desempeñarse tanto a nivel sectorial como nacional.

La Maestría en Estrategia Nacional y el Postgrado en Inteligencia Estratégica, son especialidades totalmente complementarias. La *inteligencia estratégica* es fundamental para realizar un buen *análisis estratégico*, así como para identificar la necesidad de llevar a cabo determinadas acciones estratégicas. Por su parte, la *planificación estratégica* elabora los planes para llevar a cabo las acciones estratégicas definidas por quienes realizan la toma de decisiones. Asimismo, la *inteligencia estratégica* aporta muchos de los insumos imprescindibles para los procesos de *planificación estratégica*.

Conclusiones

En 2020, Uruguay completó un proceso de modernización de sus órganos inteligencia que llevó varios años. El proyecto de Ley de Inteligencia tardó unos 6 años en elaborarse y aprobarse, tras lo cual se demoró algo más de dos años en adecuar y aplicar efectivamente esta norma. Pero finalmente, en 2021 comienza a funcionar una renovada estructura de inteligencia que posee los recursos necesarios para funcionar de forma armónica y eficiente.

La actual estructura de inteligencia está basada en el consenso político. Cada instancia legislativa, destinada a la modernización del sistema de inteligencia, ha contado con el consenso de todos los sectores políticos con representación parlamentaria. Esto hace pensar que los logros alcanzados serán la base de verdaderas políticas de Estado, duraderas en el largo plazo, independientemente de la alternancia de los partidos políticos en el poder.

El éxito de la nueva estructura de inteligencia radicará en los liderazgos. La conducción del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE) se da a dos niveles: uno técnico y otro político. Una buena administración en el manejo de los recursos humanos, materiales y presupuestales es fundamental para la eficiencia de todo el sistema. Pero tanto o más importante que el estilo de gestión, es el estilo de liderazgo que se aplique. Esto será que lo que permita que el *sistema* de inteligencia (y sus *sub-sistemas*), desarrollen un sólido espíritu de pertenencia y funcionen como una verdadera *comunidad* de inteligencia. Una adecuada conducción técnico – política será la clave para estimular la

cooperación, hacer ágiles y eficientes los procesos, así como evitar la generación de compartimientos estancos, que dificulten el cumplimiento de sus cometidos.

La capacitación es una parte central de las estrategias definidas por la SIEE. Estas estrategias abarcan dos grandes áreas: 1) instancias de formación de nuevos cuadros para que en el futuro ocupen cargos clave en los que se desarrollan tareas muy especializadas, 2) propuestas de actualización para que el personal con experiencia se mantenga al día, en el marco de un esquema de educación continua. El convenio con el CALEN es una pieza fundamental en la estrategia que busca generar sinergias positivas entre los diferentes órganos del Estado. Para la inteligencia, las personas son el recurso más crítico, puesto que es una actividad intensiva en recursos humanos altamente calificados. No se puede improvisar un profesional del área de la inteligencia y lleva muchos años el desarrollar las capacidades necesarias en determinadas áreas como, por ejemplo, el análisis de información de inteligencia. El desarrollar las competencias requeridas insume mucho tiempo y recursos.

Referencias

Decreto – Ley N° 10.279. Juzgado L. de Instrucción de 4° Turno. Se Crean, se Dan unas Normas y se le Fijan Presupuesto. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 19 de noviembre de 1942.

Decreto 68/965. Se crea el Servicio de Información de Defensa en el Ministerio de Defensa Nacional y se determinan sus cometidos. Diario Oficial, Montevideo, Uruguay, 8 de marzo de 1965.

Decreto N° 405/999. Apruébase el proyecto adjunto de reformulación de la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora, 003 “Dirección General de Información de Defensa”, que pasará a denominarse “Dirección Nacional de Inteligencia de Estado”. Diario Oficial, Montevideo, Uruguay, 21 de diciembre de 1999.

Decreto N° 371/020. Se aprueba la propuesta de política de defensa nacional formulada por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 23 de diciembre de 2020.

La Mañana. (2020). Álvaro Garcé: el elegido por el futuro presidente para rediseñar el sistema de inteligencia. *La Mañana*. Recuperado de <https://www.xn--lamaana-7za.uy/actualidad/alvaro-garce-el->

elegido-por-el-futuro-presidente-para-rediseñar-el-sistema-de-inteligencia/

Ley N° 15.848. Funcionarios Militares y Policiales. Se Reconoce que ha Caducado el Ejercicio de la Pretensión Punitiva del Estado Respecto de los Delitos Cometidos hasta el 1° de marzo de 1985. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 22 de diciembre de 1986.

Ley N° 17.060. Díctanse Normas Referidas al Uso Indebido del Poder Público (Corrupción). Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 23 de diciembre de 1998.

Ley N° 17.060. Ley Cristal. Funcionarios Públicos. Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), Montevideo, Uruguay, 23 de diciembre de 1998.

Ley N° 17.930. Presupuesto Nacional. Apruébase para el Período 2005 – 2009. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 19 de diciembre de 2005.

Ley N° 19.889. Ley de Urgente Consideración. Aprobación. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 9 de julio de 2020.

Ley N° 9155. Se aprueba un proyecto de Código Penal y se dispone la preparación de otros proyectos de códigos. Diario Oficial, Montevideo, Uruguay, 13 de diciembre de 1933.

Ley N° 18.650. Ley Marco de Defensa Nacional. Aprobación. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 19 de febrero de 2010.

Ley N° 19.355. Presupuesto Nacional Período 2015 - 2019. Aprobación. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 19 de diciembre de 2015.

Ley N° 19.696. Sistema Nacional de Inteligencia de Estado. Establecimiento y Regulación. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre de 2018.

Peláez, A. A. (2008). *Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay*. Tesis doctoral. Recuperado de <https://rb.gy/q9wzu0>

