



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

¿Democracia plena y poder invisible?
Las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas
de inteligencia del Uruguay post dictadura (2018-
2020): ideas e instituciones

Nicolás. A. Alvarez Rosas
Tutor: Carlos Luján

2023

Agradecimientos

Las líneas que siguen no podrían haberse escrito sin el apoyo y la contención de distintas personas. Me excuso, desde ya, por cualquier omisión que pudiera cometer.

En primer lugar, agradecer muy especialmente a mi madre, Myriam; a mi pareja, Agustina; y a mi hermana, Karen, por acompañarme y apoyarme incondicionalmente, y particularmente en los momentos más difíciles de este largo proceso.

En segundo lugar, agradecer a mis grandes amigos, colegas y compañeros de generación, Nico (Nicolás Pose), Juanma (Juan Manuel Porras), Emi (Emiliano Clavijo), Mati (Matías Ruíz Díaz) y Mauro (Mauro Pérez). Desde hace más de una década, nuestras largas charlas son fuente de inspiración, aprendizaje y crecimiento personal y profesional.

En tercer lugar, agradecer a mi tutor, Carlos Luján, por su desinteresado apoyo, su paciencia, sus consejos y su crítica y ágil lectura de los distintos manuscritos que formaron parte del proceso de elaboración de esta tesis.

Finalmente, deseo realizar un reconocimiento muy especial a mi amigo José Pepe Amy, que confió en mi capacidad profesional, permitiéndome, en su paso por la Cámara de Representantes, introducirme en el estudio de los asuntos de inteligencia, de los que él fue protagonista como Representante Nacional por nuestro querido departamento de Soriano.

No quiero dejar de agradecer el aguante de mis compañeros de trabajo, especialmente de Graciela y Alejandro, que me acompañaron siempre y cubrieron mis ausencias durante todo este tiempo.

A todos, muchas gracias.

Resumen

La presente tesis estudia la política de inteligencia de Uruguay como política pública. En particular, busca dar respuesta a tres interrogantes que pueden resumirse en una única pregunta de investigación: *¿cómo, cuándo y por qué cambian o se mantienen estables las políticas de inteligencia?* Mientras el *cómo* orienta la descripción de las dinámicas de cambio y estabilidad a lo largo del tiempo, el *cuándo* refiere al contexto particular en el que se producen dichas dinámicas y el *por qué* a los mecanismos causales que producen estas últimas.

Recurriendo al instrumental teórico del *neoinstitucionalismo*, y en particular a dos de los factores explicativos asociados a las distintas tradiciones de análisis de las políticas públicas (ideas e instituciones), se postula que las dinámicas de cambio y estabilidad en las políticas públicas pueden explicarse a partir de la interacción entre las ideas de los actores y las instituciones. Mientras la hipótesis centrada en las instituciones se orienta a explicar la estabilidad de las políticas, la que resalta el valor de las ideas busca exponer el cambio de las mismas.

A nivel metodológico, se adopta el método *process tracing* –en su variante de comprobación teórica– buscando abrir la *caja negra* que media entre los factores explicativos derivados de la teoría –ideas e instituciones– y la variable dependiente –dinámicas (cambio/estabilidad) de la política pública. Adicionalmente, se recurre al razonamiento bayesiano como base inferencial del método de rastreo de procesos. En este sentido, se aplican distintos test de fortaleza inferencial con el objetivo de analizar la fuerza probatoria de las distintas piezas de evidencia que respaldan cada parte de los mecanismos causales hipotetizados.

Respecto a la estabilidad de la política, la evidencia sugiere que el diseño institucional de postguerra (*coyuntura crítica*), reafirmado durante la dictadura cívico-militar, condicionó las decisiones relativas a la reforma del sector una vez iniciado el período democrático, determinando, en el marco de una transición negociada, la restauración del *statu quo ante*; y por tanto, la continuidad de la política. Se trata de un proceso de *supervivencia institucional*, en el que los servicios de inteligencia buscaron mantener las prerrogativas concedidas en el pasado.

Respecto al cambio de la política, la evidencia analizada indica que, entre 2015 y 2016, cuando se desató el escándalo del “*archivo Castiglioni*”, los asuntos de inteligencia ingresaron y se mantuvieron en la agenda política y de gobierno, con una posibilidad real de cambio. Durante esta *ventana de oportunidad*, una “nueva imagen” que se había venido gestando en torno a las políticas de inteligencia logró imponerse discursivamente, motivando el cambio en las políticas de inteligencia.

Palabras clave: Democracia, inteligencia, ideas, instituciones, Uruguay.

Contenidos

Introducción	7
1. Delimitación del problema y justificación	11
2. Referencias teóricas	17
2.1 <i>¿Qué es la inteligencia?</i>	17
2.1.1 <i>La concepción clásica</i>	18
2.1.2 <i>La concepción moderna</i>	23
2.1.3 <i>Estado, inteligencia y políticas públicas: aplicación al caso uruguayo</i>	26
2.2 <i>Los estudios de inteligencia en América Latina: apuntes teóricos para comprender la democratización</i>	28
2.3 <i>Las teorías de estabilidad y cambio en políticas públicas: racionalistas, cognitivistas y neoinstitucionalistas</i>	32
3. Estrategia metodológica	37
3.1 <i>Aspectos generales: preguntas, objetivos e hipótesis</i>	37
3.2 <i>Aspectos particulares: estudio de caso mediante process tracing</i>	38
3.3 <i>Técnicas cualitativas para la recolección y análisis de datos</i>	44
4. Análisis del caso	46
4.1 <i>Conceptualización y operacionalización de los mecanismos causales</i>	46
4.1.1 <i>Hipótesis I: la trayectoria histórica de las instituciones como factor de estabilidad</i>	46
4.1.1.1 <i>Coyuntura crítica (selección de alternativas)</i>	47
4.1.1.2 <i>Persistencia estructural (reproducción institucional)</i>	48
4.1.1.3 <i>Secuencia reactiva (reacciones y contra-reacciones)</i>	49
4.1.2 <i>Hipótesis II: las ideas como factor de cambio</i>	52
4.1.2.1 <i>Modelo corrientes múltiples e institucionalismo discursivo: ideas, discursos e instituciones</i>	53
4.2 <i>Fuerza probatoria de la evidencia: test de inferencia causal</i>	60
4.2.1 <i>Evidencia esperada y test de inferencia hipótesis I</i>	60
4.2.1 <i>Evidencia esperada y test de inferencia hipótesis II</i>	63
4.3 <i>Evaluando la presencia de los mecanismos causales</i>	67
4.3.1 <i>Hipótesis I</i>	67
4.3.1.1 Coyuntura crítica (n1). Guerra Fría (1945/1989-91): la edad de oro de la inteligencia	67
4.3.1.1.1 <i>La crisis de la “Suiza de América” y el desembarco de la “guerra de espías” a Uruguay</i>	69

4.3.1.1.2 <i>Guerra Fría y anticomunismo: génesis de los servicios de inteligencia locales</i>	72
4.3.1.2 Persistencia estructural (n2). La dictadura cívico-militar (1973-1985): una época de control total	82
4.3.1.2.1 <i>Nueva institucionalidad bajo la dictadura: consolidación del SID</i>	83
4.3.1.2.2 <i>El “A, B, C...” de las “policías políticas”: control total y represivo</i>	85
4.3.1.2 Secuencia reactiva (n3). Transición y consolidación democrática (1980-1985): momentos de negociación y continuidad	96
4.3.1.2.1 <i>Toma y daca: transición democrática y restauración del statu quo ante</i>	97
4.3.1.2.2 <i>La “reforma” a medias: consolidación democrática y continuidad de las políticas de inteligencia</i>	99
4.3.2 <i>Hipótesis II</i>	108
4.3.2.1 Corriente de los problemas (ventana de oportunidad) (n1). El “archivo Castiglioni” como problema y oportunidad	108
4.3.2.1.1 <i>Antecedentes y precisiones: el “archivo Berruti” (2006) y su vinculación con el “archivo Castiglioni” (2015)</i>	108
4.3.2.1.2 <i>La “causa Miranda” y el descubrimiento del “archivo Castiglioni” (2015): confirmación de un secreto a voces</i>	115
4.3.2.1.3 <i>Problema y oportunidad: ventana de política abierta y mantenimiento del asunto en la agenda</i>	117
4.3.2.2 Corriente de las políticas (ideas) (n2). La Comisión Especial de Inteligencia y sus soluciones a medida	125
4.3.2.2.1 <i>Del cargo de Coordinador al control parlamentario: ideas que “maduran”</i>	125
4.3.2.2.2 <i>La Comisión Especial de Inteligencia: “lluvia de ideas”</i>	131
4.3.2.2.3 <i>Los tiempos políticos “conspiran”: ventana de política cerrada</i>	138
4.3.2.3 Corriente de la política (discursos) (n3). Presión, atención y conjunción. La dinámica de intercambio entre hacedores y emprendedores	140
4.3.2.3.1 <i>La Ley de Inteligencia vuelve a escena: a las ideas les llegó su tiempo</i>	140
4.3.2.3.2 <i>Momentos de cambio: confirmación de espionaje ilegal en democracia y aprobación de la Ley de Inteligencia</i>	154
5. Reflexiones finales	161
5.1 <i>Pasado, presente y futuro: áreas problemáticas y desafíos persistentes</i>	161
5.2 <i>Hacia una nueva política de inteligencia: análisis de la Ley N° 19.696 (2019-2021)</i> . 166	

5.2.1 Recursos	167
5.2.2 Organización	169
5.2.3 Procedimientos	172
5.2.4 Relaciones	173
6. Bibliografía de referencia	174
7. Anexos	195
Anexo 1. Cuadro comparativo entre el anteproyecto del Poder Ejecutivo y las propuestas de los Partidos Políticos en la Comisión Especial de Inteligencia (2011)	195
Anexo 2. Agencias integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado por Ministerio	230

Introducción

Pese a que la democracia ha sido –y continúa siendo– uno de los asuntos que ha despertado mayor interés entre los estudiosos de la Ciencia Política uruguaya (Rocha, 2012; Ravecca, 2013), las esferas de autonomía del componente inteligencia dentro del aparato estatal, en tanto variables explicativas de la estabilidad y calidad de dicho régimen (Stepan, 1988), constituyen un terreno casi inexplorado en la disciplina. A excepción de un conjunto de trabajos más o menos recientes (ej. González, 2002; Capó, 2003; Jouroff, 2009; Alvarez, 2016, 2017, 2020, 2022) su abordaje ha sido escaso en las Ciencias Sociales nacionales en general y en la Ciencia Política en particular.

La presente investigación estudia la política de inteligencia de Uruguay como política pública. En particular, analiza las dinámicas de estabilidad y cambio en dicha arena de política para el período 1985-2020¹. Comprender por qué, cuándo y cómo las políticas cambian (o no) se ha convertido en uno de los problemas clave de la Ciencia Política (Stewart, 2006). Como consecuencia de ello, se han desarrollado una serie de enfoques analíticos a través de los cuales es posible explorar dichas dinámicas (Real Dato, 2007; Sabatier, 2007; Schlager, 2007).

A los efectos de examinar este proceso, se recurre al instrumental teórico del *neoinstitucionalismo* (March y Olsen, 1984; Hall y Taylor, 1996), y en particular a dos de los factores explicativos asociados a las distintas tradiciones de análisis de las políticas públicas: ideas e instituciones (Fontaine, 2015). Desde esta perspectiva, se postula que las dinámicas de cambio y estabilidad en las políticas públicas pueden explicarse a partir del análisis de las instituciones y las ideas de los actores. Particularmente, mientras las instituciones explicarían la continuidad de la política, las ideas serían una fuente potencial de cambio.

¹ No obstante, como se podrá observar a lo largo de este trabajo, se recurre al estudio del pasado reciente con el objetivo de identificar la cadena causal de una de las hipótesis de investigación. Además, se abordan sucesos posteriores al período de estudio con el objetivo de realizar planteos para futuras investigaciones.

Movilizar conjuntamente ambas variables implica aceptar la idea de que estas no son excluyentes; por el contrario, pueden asociarse para brindar un mayor nivel explicativo (Smith, 2006; Hay, 2011). Lo anterior no significa que, en determinado contexto, uno de estos factores pueda prevalecer sobre los demás. Como han argumentado Palier y Surel (2005), el empleo conjunto de las “I”² hace posible formular distintas hipótesis *a priori* sobre los fenómenos observados que pueden resultar concurrentes o complementarias *a posteriori*.

Dada la especial configuración del fenómeno estudiado, influenciado por el formato de las instituciones heredadas del pasado y expresado través de diversos marcos cognitivos, se plantean dos hipótesis de investigación:

- *Hipótesis I (instituciones/estabilidad)*

El diseño institucional de postguerra, reafirmado durante la dictadura cívico-militar, condicionó las decisiones relativas a la reforma del sector una vez iniciado el período democrático, determinando, en el marco de una transición negociada, la restauración del *statu quo ante*. La dependencia de la trayectoria se manifiesta cuando el resultado de un proceso depende de la secuencia de las decisiones tomadas en el pasado. En nuestro caso, se trata de un proceso de *supervivencia institucional*, en el que los servicios de inteligencia buscaron mantener —o aumentar— las prerrogativas concedidas en el pasado.

- *Hipótesis II (ideas/cambio)*

Las sospechas de espionaje ilegal en democracia —confirmadas luego—, tras la incautación del llamado *archivo Castiglioni*, configuraron una ventana de oportunidad en la que una “nueva imagen”, que se había venido gestando en torno a las políticas de inteligencia, logró imponerse discursivamente. Cuando una imagen de política ampliamente aceptada es desafiada y las soluciones propuestas en el pasado no resultan adecuadas, surge una oportunidad para el cambio.

² Los autores hacen referencia a las tres “I”, para referirse a las ideas, las instituciones y los intereses.

Con el objetivo de poner a prueba —confirmar o rechazar— las hipótesis precedentes, se adopta el método *process tracing* en su variante de comprobación teórica. Ésta, permite evaluar empíricamente la presencia o ausencia de un mecanismo causal formulado teóricamente (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen, 2013). En nuestro caso, se buscará abrir la “caja negra” que media entre los factores explicativos derivados de la teoría —ideas e instituciones— y la variable dependiente —dinámicas (cambio/estabilidad) de la política pública.

Adicionalmente, el trabajo recurre al razonamiento bayesiano como base inferencial del método de rastreo de procesos (Bennet, 2008; Collier, 2011; Beach y Pedersen, 2013). En este sentido, se aplican distintos test de fortaleza inferencial con el objetivo de analizar la “fuerza probatoria” de las distintas piezas de evidencia que respaldan cada parte de los mecanismos causales hipotetizados.

La evidencia fue recogida mediante el empleo de dos técnicas cualitativas de recolección y análisis de datos. La técnica principal fue el análisis documental. En tal sentido, se realizó un minucioso análisis normativo, de documentos legislativos, técnicos y políticos, de prensa y portales web, además de informes públicos (desclasificados) de inteligencia. De forma complementaria, se realizaron una serie de entrevistas³ —abiertas y en profundidad, por un lado, y estructuradas por correo electrónico, por otro— a informantes calificados de Uruguay, que se sumaron a otras ya realizadas por el autor en el marco de otras investigaciones. Los expertos fueron seleccionados a partir de un muestreo finalístico —no probabilístico— por cuotas, donde la *expertise* respecto a las actividades de inteligencia fue la variable de estratificación.

La presentación de la investigación se divide en cinco apartados. En el primero, se explicita el problema de investigación y se destaca su relevancia para la disciplina. En segundo lugar, se realizan una serie de precisiones teóricas respecto a los asuntos de inteligencia y se detalla el marco analítico de la investigación. En tercer término, se abordan los aspectos

³ Todos los entrevistados dieron consentimiento para que fuera citada su identidad en el cuerpo del texto.

metodológicos, con especial énfasis en la aplicación de la técnica de rastreo de procesos. En el cuarto apartado se procede con el análisis del caso, testeando individualmente las dos hipótesis de esta investigación. Finalmente, en la quinta sección, se presentan una serie de reflexiones a modo de conclusión.

1. Delimitación del problema y justificación

En sus reflexiones acerca del futuro de la democracia, Bobbio (1984) destaca seis falsas promesas a las que se enfrenta dicho régimen político. Una de ellas es la eliminación de lo que denomina *poder invisible*⁴. De acuerdo con el autor, esta forma de subgobierno en las sombras, en el que él mismo sitúa, entre otros, a los servicios de inteligencia, es incompatible con el ideal de la democracia en tanto gobierno del poder público en público.

No obstante, reconoce Bobbio al referirse al fenómeno de la inteligencia, no ha existido Estado que haya renunciado al mismo. El problema, argumenta, se presenta en el momento en el que el secreto se transforma en la regla cuando debería ser una excepción regulada por leyes:

La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: “¿quién cuida a los cuidadores?” hoy se puede repetir con la siguiente interrogante: “¿quién controla a los controladores?”. Si no se logra encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta, la democracia como advenimiento del gobierno visible, está perdida (Bobbio, 1984: 24).

En una obra posterior, Bobbio (1988) argumenta que existe una paradoja respecto al principio de seguridad del Estado y al de libertad de cada individuo. La misma radica en que si bien la democracia excluye como principio el secreto de Estado, el uso de ese secreto por parte de las instituciones de que dependen los servicios de seguridad está justificado, entre otras cosas, por ser un instrumento necesario para la defensa de la democracia. Dice el autor:

[...] existe un poder invisible como institución del Estado: se trata de los servicios secretos [...] El servicio secreto con el que cuenta cada Estado es, se dice, un mal necesario. Nadie osa poner en tela de juicio la compatibilidad del Estado democrático

⁴ Junto a la eliminación del *poder invisible*, Bobbio (1984: 17-26) destaca: (i) la escasa participación de los individuos frente a los grupos; (ii) la persistencia de intereses personales frente a los generales; (iii) la presencia del poder oligárquico; (iv) el limitado espacio para la democracia en las diversas organizaciones sociales; y (v) la educación de los ciudadanos.

con la utilización de servicios secretos. Sin embargo, éstos son compatibles con la democracia con una sola condición: que se encuentren bajo el control del gobierno, del poder visible que es, a su vez, supervisado por los ciudadanos, de manera que su acción se dirija en todo momento y únicamente en defensa de la democracia (Bobbio, 1988: 32)⁵.

Dicha paradoja fue retomada por O'Donnell (2004: 13-6) para referirse a la contradicción que existe entre el deseo de generar mecanismos institucionales que permitan vivir fuera de un *estado de naturaleza hobbesiano* y el temor de los peligros que acechan detrás del poder de esas instituciones.

Como explica más recientemente Przeworski (2010: 52-53), lograr un equilibrio entre el orden –seguridad– y la no interferencia –libertad– ha resultado difícil para la democracia, en particular frente a determinadas amenazas. Lo que existe, asegura el autor, es una serie de equilibrios inestables que ningún diseño institucional podrá resolver de una vez por todas.

No obstante, el problema de fondo continúa siendo el mismo: mientras la democracia exige estándares de transparencia elevados y una rendición de cuentas precisa, la inteligencia requiere, al menos en algún nivel, de un estricto secreto para garantizar su efectividad (Born y Leigh 2005; Bruneau, 2008; Bruneau y Matei, 2010; Wills 2010). Por consiguiente, la existencia de servicios de inteligencia en democracia conlleva dos riesgos principales. Por un lado, el riesgo de manipulación política de los servicios a los efectos de maximizar el poder, conocida como *politización*, y por otro, el de la *autonomización* de los propios servicios, quienes deciden por si mismos qué investigar y cómo hacerlo (Cepik, 2001).

La relación entre los productores –servicios– y los consumidores –sistema político– de inteligencia constituye uno de los asuntos más estudiados y controvertidos de la disciplina (Ugarte, 2005; Hastedt, 2013). En su clásica obra sobre los servicios de inteligencia americanos, Kent (1951) advierte sobre la necesidad de mantener a los servicios de

⁵ En lugar de utilizar expresiones como “servicio secreto” –con una indudable carga valorativa negativa y actualmente en desuso– en este trabajo nos referimos a “servicios de inteligencia”, definidos por la literatura como las organizaciones de inteligencia de los Estados democráticos, bajo control de los gobiernos electos.

inteligencia separados de la actividad política. No obstante, asegura el autor, lo anterior no implica que el sistema político quede al margen de la inteligencia; por el contrario, son éstos quienes proporcionan una guía sobre las prioridades de política.

Independiente de las discrepancias respecto a su conceptualización (ver por ej. Marrin, 2013), la *politización de la inteligencia*, entendida como “[...] la manipulación de las estimaciones de inteligencia para reflejar [determinadas] preferencias políticas” (Rovner, 2013: 55), socava la calidad de las evaluaciones de inteligencia al tiempo que causa un daño sustantivo a la democracia.

En su más reciente obra, Levitsky y Ziblatt (2018) realizan una advertencia al respecto. En democracia, aseguran los autores, las instituciones de seguridad –incluidos los servicios de inteligencia– están diseñadas para funcionar como árbitros neutrales. Por el contrario, cuando estas instituciones son cooptadas desde el gobierno, se convierten en un arma peligrosa para la democracia. La evidencia empírica disponible demuestra, para el caso concreto de los servicios de inteligencia, que estos “[...] pueden dedicarse a espiar a las personas críticas con el gobierno y desenterrar material para chantajearlas” (Levitsky y Ziblatt, 2018: 96).

Al mismo nivel que la politización, la autonomía de los servicios de inteligencia es, al decir de Stepan (1988: 30), una *precondición* para la erosión de la democracia. Como han demostrado Bruneau y Dombroski (2004), siguiendo la tipología expuesta por Gill (1994)⁶, existe una correlación entre el tipo de régimen político y los distintos tipos de servicios de inteligencia, medidos según la “autonomía” y la “penetración” respecto de la sociedad.

En un extremo, correspondiente a un régimen totalitario, se encuentra el tipo de “agencia de seguridad de estado independiente” (*independent security state*), con amplia autonomía y alta penetración, seguida por la “policía política” (*political police*) típica de un régimen autoritario y caracterizada por una autonomía y una penetración intermedias, y, finalmente,

⁶ Peter Gill ha sido uno de los investigadores que más ha insistido en las implicaciones de la autonomía de los servicios de inteligencia para la democracia. Al respecto, puede verse Gill (1994) donde se expone una forma de clasificar los servicios de inteligencia a partir de las variables autonomía y penetración. Para un análisis centrado en la reforma de la inteligencia en América Latina, puede verse Gill (2012).

la “agencia de inteligencia doméstica” (*domestic intelligence bureau*), con bajos niveles de penetración y autonomía, correspondientes a un régimen democrático.

¿Es posible evitar la politización y autonomización de los servicios compatibilizando las actividades de inteligencia con el régimen democrático? Para responder a esta pregunta, gran parte de los investigadores del área⁷ han concentrado su atención en la noción de *democratización de la inteligencia*, es decir, la adaptación de las políticas de inteligencia a las necesidades democráticas del Estado (Swenson y Lemozy, 2009).

A priori, dicho proceso requiere de: (a) la institucionalización de los servicios de inteligencia bajo control democrático (a los efectos de evitar la *autonomización*) y (b) la instauración de mecanismos institucionales de control recíproco entre los poderes del Estado con competencias en el área (a los efectos de evitar la *politización*).

Una observación del panorama regional de las últimas décadas, da cuenta de los esfuerzos realizados por los distintos sistemas políticos latinoamericanos frente a esta problemática. Tras las reformas pioneras de los sistemas de inteligencia de Brasil (1999) y Argentina (2001), países como Chile (2004), México (2005), Guatemala (2005), Perú (2006), Colombia (2009), Ecuador (2009), entre otros, han llevado a cabo modificaciones centradas en el control democrático de sus sistemas de inteligencia⁸.

Sin perjuicio del éxito obtenido —que excede los objetivos de este trabajo—, los distintos países siguieron una “hoja de ruta” común que supuso, en primer lugar, la modernización de las estructuras de inteligencia heredadas del pasado, y en segundo término, la implementación de controles cruzados entre los poderes del Estado, en particular del control parlamentario mediante la creación de comisiones de inteligencia (Gómez de la Torre, 2009).

No obstante, un país de larga tradición democrática como Uruguay, constituyó un caso atípico en estas oleadas reformistas. Pese a la instauración de cambios menores, luego de la

⁷ Por “investigadores del área” se hace referencia a aquellos que, independientemente de su disciplina científica, estudian los asuntos de inteligencia.

⁸ En muchos de estos casos, hubo procesos de re-reforma, algunos recientes como los de Argentina y Chile.

restauración democrática, este se caracterizó por la estabilidad del viejo diseño institucional de postguerra.

En tal sentido, la presente investigación fue motivada por una doble curiosidad: empírica y teórica. Respecto a lo primero, como se dijo, Uruguay pese a ser considerado un ejemplo de democracia⁹, tardó más de tres décadas —una vez recuperada la democracia— en realizar una verdadera reforma de sus servicios de inteligencia. Recién a partir del año 2011¹⁰, con la creación de una comisión especial con fines legislativos en inteligencia de Estado, el sistema político uruguayo comenzó a ensayar de ajustes de magnitud que lograron posicionarse como una prioridad de política en el año 2018, cuando finalmente se aprobó y promulgó la Ley N° 19.696 que regula el Sistema de Inteligencia del Estado¹¹. Respecto a lo segundo, existe una importante carencia de producción científica sobre el tema. Lo común ha sido el análisis periodístico de eventos coyunturales, además de aquellos ensayos académicos centrados en la descripción del estado de situación de los servicios de inteligencia en diferentes períodos de tiempo.

Abordar los asuntos de inteligencia desde la Ciencia Política requiere dar respuesta al menos a dos interrogantes. Una de carácter epistemológico y otra de carácter teórico-metodológico: ¿Puede la inteligencia considerarse un objeto de análisis de la Ciencia Política? ¿Existen en esta disciplina herramientas que permitan el análisis de dicho objeto?

La respuesta a ambas interrogantes es afirmativa. Esta investigación sitúa a las políticas de inteligencia dentro del marco general de las políticas públicas y estudia su relación con la institucionalidad democrática en Uruguay. El esfuerzo por comprender las esferas de autonomía del componente de inteligencia dentro del aparato estatal, es de suma importancia a la luz de acontecimientos recientes.

⁹ Históricamente, Uruguay ha sido considerado un país con democracia plena, tal y como lo demuestran las principales mediciones internacionales (Freedom House, Polity Project, Voice and Accountability, entre otras).

¹⁰ Para un análisis de la negociación parlamentaria en dicha comisión puede verse Alvarez (2014).

¹¹ Las modificaciones introducidas por Ley N° 19.889 (2020) se discuten en el apartado final con el objetivo de dejar planteadas una serie de incógnitas para investigaciones posteriores.

Mientras la asunción teórica del *neoinstitucionalismo* se justifica por su potencialidad para combinar diversos factores explicativos en el análisis del cambio y la estabilidad en las políticas públicas, la adopción metodológica del *process tracing* —en su variante de comprobación teórica— permite comprobar si el *neoinstitucionalismo* logra viajar de forma adecuada a un dominio empírico escasamente estudiado por la Ciencia Política.

Desde una perspectiva politológica, esta investigación busca contribuir a la generación de nuevas y mejores descripciones y explicaciones de un fenómeno que, aún en la actualidad, se constituye como una piedra en el zapato para las democracias de la región.

2. Referencias teóricas

En el presente apartado se exponen las principales referencias teóricas que sustentan esta investigación. Primero, se conceptualiza la inteligencia como una actividad estatal para introducir su estudio al ámbito de las políticas públicas. Segundo, se realiza un breve repaso de los *Estudios de Inteligencia* en América Latina, con énfasis en aquellos que abordan la reforma democrática de los servicios de inteligencia. Finalmente, se explicitan las distintas teorías de estabilidad y cambio en políticas públicas, y en particular aquellas asociadas a los factores explicativos –ideas e instituciones– de los que se sirve este trabajo.

2.1 ¿Qué es la inteligencia?

La inteligencia ha sido definida por una multiplicidad de autores y puede ser vista desde diferentes disciplinas. Existe una extensa gama de percepciones respecto a su significado y de connotaciones que conlleva el término, en función de las motivaciones de los distintos académicos y profesionales del sector que abordan el concepto. Como se verá en profundidad más adelante, los *Estudios de Inteligencia* son un área multidisciplinaria donde convergen especialistas del Derecho, la Ciencia Política, la Historia, la Economía, entre muchos otros.

Mientras algunas acepciones son más amplias y otras más estrictas, debido al alcance y a la diversidad de actividades que comprende la inteligencia en la actualidad, no existe un acuerdo comprensible en el ámbito académico. Como han argumentado Bruneau y Dombroski (2004), los términos y conceptos relacionados con la inteligencia son ambiguos y con frecuencia controversiales. Ya sea definida en función de sus ejecutores –quién la hace– como un proceso –cómo se hace– o a partir de su significado –qué es–, no existe una definición unívoca.

No obstante, como sugiere la literatura especializada, a pesar de la falta de una definición precisa y acordada, las diversas teorías formuladas hasta el momento proporcionan un marco teórico lo suficientemente desarrollado para abordar el objeto de estudio (Díaz, 2005). A los efectos de este trabajo, se agrupan las principales concepciones en dos: *clásicas* y *modernas*. Mientras las primeras abordan el fenómeno desde un prisma estatista, es decir, las actividades

de inteligencia son consideradas un monopolio estatal, las segundas realizan un abordaje integral del fenómeno, incluyendo las actividades y los actores de las distintas entidades de inteligencia no estatal y sus interacciones con el Estado.

2.1.1 La concepción clásica

Dentro de la concepción clásica, una de las taxonomías que ha logrado los mayores niveles de acuerdo en la disciplina fue desarrollada hace más de 70 años por el historiador norteamericano Sherman Kent. Respetando la amplitud del concepto, Kent (1951) propuso abordar la inteligencia desde una triple acepción: (a) como una **organización** o conjunto de organizaciones (*quién hace*); (b) como un **proceso**, conocido como *ciclo de la inteligencia* (*cómo se hace*); y (c) como un **producto**, transformado posteriormente en conocimiento (*qué es*).

Las tres dimensiones propuestas por este autor, constituyen los pilares a partir de los cuales se han desarrollado las distintas definiciones agrupadas bajo el paraguas de la *concepción clásica*. Una de sus principales virtudes reside en resolver uno de los problemas centrales del campo de estudio: no lograr cubrir, en una única definición, todos los elementos de la inteligencia. Por lo tanto, las definiciones que se presentan a continuación, aunque limitadas a un elemento en particular, constituyen un punto de partida apropiado para el abordaje integral el fenómeno.

a. Inteligencia como organización

La *inteligencia como organización* refiere a los órganos –de carácter rector o directivo– y organismos –con capacidades operativas– estatales que realizan tareas de inteligencia, así como a la comunidad –totalidad de los servicios de inteligencia– y el sistema –formas en las que se organiza dicha comunidad– que estos mismos integran.

Comúnmente, los servicios de inteligencia son definidos como *agencias estatales especializadas* (DCAF, 2017) responsables de producir inteligencia para los asuntos de

seguridad interna y externa del Estado (Ugarte, 2002; Sain, 2003). Como parte del mismo, estos organismos cumplen funciones similares en todos ellos: proporcionan asesoramiento experto permanente al proceso político mediante el suministro de información evaluada, contrastada e integrada (Díaz, 2006; Lowenthal, 2012).

No obstante, no existe ninguna regla escrita respecto al tamaño de las comunidades de inteligencia y sus servicios, el alcance de su actividad –interna o externa– y el grado de cohesión institucional –centralización o fragmentación (Johnson, 1996 en Gill, 2018). Por motivos que van desde las necesidades y grados de especialización (Ugarte, 2000; Díaz, 2005), a los recursos, el contexto social, político e histórico, y hasta los rasgos culturales (O’Connell, 2004; Warner, 2009), los aspectos estructurales varían.

Como se desprende del estudio realizado por Díaz (2006), referente a los diversos *modelos de inteligencia* en América Latina y Europa, los servicios de inteligencia pueden enfocarse en un único dominio –interior o exterior– o un solo servicio puede tener el mandato de trabajar en múltiples dominios –interior y exterior en simultáneo. Los Estados pueden reunir diferentes servicios gubernamentales y formar unidades conjuntas que se especializan en áreas temáticas particulares, como por ej., el terrorismo, o pueden crear órganos encargados de coordinar o dirigir a los múltiples servicios u organismos de inteligencia.

En algunos países las actividades de inteligencia interior recaen exclusivamente en sobre las estructuras de inteligencia policiales, mientras que las actividades orientadas al exterior en sus fuerzas armadas. Por el contrario, otros países organizan ambas funciones en torno a una única estructura de inteligencia civil o a una combinación entre agencias policiales, militares y civiles, según el territorio sobre el que se elabora inteligencia –interior, exterior y/o multinacional– y las materias o campos de conocimiento –militar, policial, económico, criminal, científico-tecnológico, entre muchos otros (ver: Jiménez, 2018).

Finalmente, por fuera de las instancias de coordinación al interior del Estado, existen procesos de cooperación entre servicios de distintos Estados. *Grosso modo*, estos pueden tener carácter bilateral o multilateral y forjarse en base a un intercambio esporádico y puntual

de información o revestir un carácter formal, con el desarrollo de instituciones u organismos conjuntos para un intercambio a largo plazo (Ugarte, 2012).

Como se puede apreciar, en esta dimensión la casuística es inagotable y depende de un conjunto amplio de factores explicativos. En nuestro caso de estudio, los arreglos institucionales surgidos a lo largo del tiempo, sus cambios y su relación con la ausencia o presencia de supervisión democrática, adquieren especial relevancia, como se verá a lo largo del trabajo.

b. Inteligencia como proceso

En su desarrollo, la inteligencia atraviesa una serie de etapas conocidas en conjunto como *ciclo de la inteligencia*: dirección; obtención; elaboración; y difusión. Dicha secuencia, que con variantes se remonta a los escritos de Kent (1951), ha resultado de utilidad para explicar el proceso mediante el cual se genera un producto de inteligencia, así como para asignar funciones y distinguir actores dentro del mismo.

No obstante, como sucede a menudo con los modelos ideales, su principal inconveniente reside en simplificar en exceso la realidad. Desde hace un tiempo, la literatura especializada ha llamado la atención acerca de los límites del ciclo tradicional de la inteligencia (Navarro, 2004). Mientras algunos autores se han concentrado en las incongruencias entre el modelo y la realidad (Hulnick, 2006), otros han ofrecido visiones alternativas al mismo (Clarck, 2013).

A los efectos del presente trabajo, se explicitarán brevemente los aspectos más relevantes de cada etapa, acompañadas por las principales críticas o “desajustes” que la literatura ha identificado en cada una de ellas.

b.1 Dirección

El *ciclo de la inteligencia* se inicia con una serie de demandas por parte de los *usuarios de inteligencia*. En teoría, los decisores políticos, con sus demandas, echan a andar un proceso

que finalizará con un producto de inteligencia afín a sus requerimientos (Jordán, 2016). Sin embargo, ya sea por desconocimiento, falta de interés o tiempo, los decisores políticos no siempre señalan objetivos específicos de inteligencia (Hulnick, 2006).

En la práctica, señalan los críticos del ciclo tradicional, los decisores políticos asumen que serán los propios servicios los que informaran de los problemas antes de que sucedan o complementarían, en base a sus fuentes, la información que trasciende en público. Por ello, señalan, lo más frecuente es que los servicios sean quienes tomen la iniciativa, propongan los objetivos estratégicos sobre los que trabajar y diseñen los “planes” o “directivas” nacionales de inteligencia (Hulnick, 2006; Jordán, 2016).

b.2 Obtención

Una vez fijados los objetivos y diseñado el plan, los agentes buscan, recopilan, seleccionan y validan información que posteriormente enviarán a los analistas en la fase de elaboración. La fase de obtención es la más importante y polémica del ciclo. Importante, porque sin información el proceso se paraliza y pierde sentido; polémica, debido a las múltiples historias –reales o ficticias– respecto a *cómo* se obtiene la información de fuentes cerradas –*espionaje*– (Jordán, 2016).

Más allá de las controversias, que no son objeto de este trabajo, para la obtención de información se utilizan diversos “métodos” o “fuentes” que comúnmente son presentadas como “tipos” de inteligencia. Si bien la literatura ha logrado identificar una extensa variedad (ver, por ej., Jiménez, 2018), las de mayor desarrollo son: (a) *inteligencia de imágenes*, obtenida mediante imágenes proporcionadas a través de satélites, submarinos o medios aéreos; (b) *inteligencia de señales*, que surge de la interceptación de comunicaciones emitidas a través de radios, teléfonos e internet; y (c) *inteligencia humana*, elaborada en base a información obtenida y facilitada por fuentes humanas¹².

¹²Las fuentes de cada método pueden ser “abierto” –datos, información, análisis, etc., de acceso público– o “cerradas” –datos, información, análisis, etc., de acceso restringido y dominio privado, para cuya obtención es necesario el uso de técnicas especiales de recolección de información (intervenciones en sentido amplio). Para una aproximación más detallada puede verse Díaz (2016).

b.3 Elaboración

En la fase de elaboración, los agentes evalúan los datos primarios suministrados desde la fase de obtención y la convierten en un producto destinado a los consumidores de inteligencia (Jordán, 2016). De acuerdo a la literatura especializada, la calidad de dicho producto dependerá, en gran medida, de las técnicas utilizadas para el análisis de la información (Heuer y Pherson, 2011; Jordán, 2015), de los recursos humanos disponibles (Lowenthal, 2012) y de la coordinación entre los analistas encargados de la elaboración y los agentes que participan en la obtención de la información (Hulnick, 2006).

b.4 Difusión

Como lo indica su nombre, en esta etapa el producto de inteligencia es entregado a los tomadores de decisión habilitando la solicitud de nuevas demandas y la reactivación inmediata del ciclo. Si bien no existe un consenso respecto a los requisitos formales para la redacción, presentación o difusión de los productos de inteligencia, la literatura especializada ha puesto énfasis en cuatro componentes del producto final que garantizarían el éxito en esta fase: brevedad¹³, relevancia, claridad expositiva y precisión (Carvalho y Esteban, 2012; Jordán, 2016).

c. Inteligencia como producto

Finalmente, el término inteligencia se utiliza para distinguir al *producto* resultante del *ciclo de la inteligencia*. De acuerdo con Jiménez, la inteligencia como producto “[...] es el resultado que se obtiene luego de someter los datos, la información y el conocimiento a un proceso intelectual que los convierte en informes adecuados para satisfacer las necesidades de los decisores” (2018: 2).

¹³ Siempre y cuando el propio usuario no solicite una mayor extensión.

En este sentido, Carvalho y Esteban (2012: 19-26) proponen diferenciar los insumos informacionales del producto de inteligencia mediante la utilización de una pirámide compuesta por cuatro escalones. En la base se encontrarían los *datos*, seguidos por la *información* y el *conocimiento* en los escalones intermedios, y finalmente, en la cima, el *producto* de inteligencia.

Los *datos*, argumentan los autores, no son más que representaciones básicas de la realidad; es decir, por sí solos no dicen nada (por ejemplo, nombres de individuos). No obstante, si a estos datos se les agrega un contexto, un significado y un propósito (siguiendo el ejemplo, nombres de individuos vinculados a una actividad criminal específica en un país determinado) se obtiene *información* valiosa.

Si a la información disponible (nombres de individuos vinculados a una actividad criminal específica en un país determinado) se le añaden otros datos e informaciones previas (por ejemplo, funciones y actividades que han cumplido o cumplen los individuos vinculados a la actividad criminal en el país determinado) se obtiene un nuevo tipo de *conocimiento*. Así, la *inteligencia* se puede representar como el resultado de la aplicación de conocimiento para integrar, interpretar y analizar datos e informaciones sobre un asunto de interés para los tomadores de decisión.

2.1.2 La concepción moderna

Independientemente de la conceptualización utilizada, la inteligencia ha sido asociada comúnmente al Estado. Según los críticos, la mayor parte de los estudiosos han ignorado la importancia continua y progresiva de las distintas entidades de inteligencia no estatal (Gill, 2013). No obstante, desde hace ya un tiempo, un amplio sector de la literatura (Gill y Phythian, 2006; Warner, 2009; Davies y Gustafson, 2013; Gill, 2014) ha desafiado la noción tradicional de que la inteligencia es una actividad inherentemente gubernamental.

En la actualidad, cada vez es más frecuente hallar trabajos que advierten sobre la importancia de la inteligencia corporativa y paraestatal en la nueva gobernanza del sector. Mientras

algunos autores se han concentrado en el estudio de la llamada *inteligencia comercial* (Díaz, 2013), de uso extendido entre las empresas, otros han hecho lo propio con la *inteligencia insurgente* (Navarro, 2009; Harber, 2009; Gentry, 2015; Strachan-Morris, 2019), asociada a distintos actores armados no estatales –desde grupos guerrilleros y paramilitares hasta organizaciones criminales modernas.

Recientemente, otro sector de la literatura se ha concentrado en el estudio de un grupo de actores que, ni son ajenos y sin importancia para los objetivos estatales, como la *inteligencia comercial*, ni entran en conflicto con él, como en el caso de la *inteligencia insurgente*, sino que *coproducen* inteligencia con las agencias gubernamentales. Según estos, ya sea debido a las innovaciones tecnológicas o a la presencia de un entorno de amenazas más incierto, el Estado es cada vez más dependiente de la sociedad civil en la producción de inteligencia dando lugar a lo que la literatura ha denominado como *comunidad ampliada de inteligencia*¹⁴ (Arcos y Antón, 2010).

Autores como Aldrich (2009), han argumentado que el desarrollo de internet y las tecnologías de la información han erosionado el papel del Estado en materia de inteligencia. Según él, las actividades técnicas sofisticadas en el campo de la información y las comunicaciones ya no son propiedad exclusiva de los estados. Los importantes volúmenes de información que circulan libremente; la facilidad y el bajo costo al que se puede obtener “tecnología de espionaje”; la proliferación de compañías que negocian con información privada; además de la migración de la mayor parte de las actividades de comunicación a internet, forman parte de este nuevo escenario en el que las actividades de inteligencia se han *desmonopolizado*.

En consonancia con ello, Petersen y Tjalve (2017) y Petersen (2019) han argumentado que el nuevo escenario de seguridad –*evasivo e incierto*– han transformado la naturaleza de la inteligencia. La producción de inteligencia, aseguran estas autoras, es ahora *una red, parcialmente abierta y ampliamente público-privada*. El enfoque de la *coproducción* implica que organizaciones gubernamentales ajenas a las actividades de inteligencia, ONGs, *think tanks*, empresas y hasta ciudadanos particulares estén llamados o sean responsables de

¹⁴ Que excluye a la inteligencia insurgente.

recopilar información y compartir conocimientos con los servicios de inteligencia en temas que van desde el terrorismo hasta el crimen organizado.

De igual manera, Christensen y Liebetrau (2019) han sostenido que la *nueva relación* entre el Estado y los múltiples actores de la sociedad civil no se caracteriza simplemente por la cooperación y el beneficio mutuo. Por el contrario, el Estado depende de las compañías y su disposición a informar y cooperar con las agencias de inteligencia. De acuerdo a los autores, debido a que la mayor parte de la infraestructura de las TIC –redes, dispositivos y servicios– es desarrollada y operada por privados, las decisiones de seguridad corporativa son potencialmente importantes para el funcionamiento y la seguridad de la sociedad. El ejemplo más claro de esta relación, aseguran, se ha visto reflejado en la proliferación de alianzas público-privadas en materia de ciberseguridad.

Finalmente, la llamada *coproducción de inteligencia* es también un asunto clave en un grupo incipiente de investigaciones (Saugmann, 2019; Caveltly y Jaeger, 2019; Rønn y Søre, 2019) que examinan una novedosa práctica conocida como *inteligencia de redes sociales* (SOCMINT). En este caso, la *coproducción* de la inteligencia es involuntaria ya que las agencias estatales –y no estatales– “se apropian” de información pública de redes sociales –datos personales, imágenes, contactos, etc.– para producir inteligencia sobre delitos y/o situaciones de conflicto.

En definitiva, como se puede observar en esta breve compilación, es claro que las actividades de inteligencia no son propiedad exclusiva de los Estados como se presume habitualmente. No sólo porque desde hace ya mucho tiempo existen organizaciones que desarrollan actividades similares en el sector corporativo y paraestatal, sino porque además, en la actualidad, se revela la existencia de una *comunidad ampliada de inteligencia* que involucra en tareas de *coproducción* a múltiples actores ajenos al Estado.

2.1.3 Estado, inteligencia y políticas públicas: aplicación al caso uruguayo

Sin perjuicio de las precisiones realizadas anteriormente, a los fines de este trabajo, se excluyen aquellos productos, actividades u organizaciones consideradas de inteligencia –licitas o ilícitas– que no formen parte del aparato estatal. La definición es excluyente pero no por ello mínima, en tanto prescinde de las actividades de inteligencia paralelas al Estado, pero incluye todas aquellas que forman parte de éste.

De esta forma, siendo la inteligencia un instrumento del Estado a cargo de organismos estatales, su correcto desarrollo se sitúa dentro de la planificación y gestión general del mismo. Y en tanto política pública, requiere una conducción política que fije objetivos, tareas, procedimientos y asigne los recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de sus actividades (Sancho, 2016).

Tomando como base la clásica definición de Meny y Thoenig (1992: 89), en este trabajo se entiende por política pública al conjunto de *actos* y *no actos* que emanan de uno o varios actores públicos ante un problema de política. Como se puede observar, la definición utilizada no define a las políticas públicas únicamente en torno a la acción, es decir, la realización de un acto concreto, si no que resalta la posibilidad de políticas a pesar de la inexistencia de dicha acción —*no actos*.

Sin una definición de esta amplitud, sería imposible situar la inteligencia en el ámbito de las políticas públicas. Un rasgo común en la historia uruguayo ha sido la falta de una definición clara de su política de inteligencia. Hasta el año 2010, Uruguay no contaba siquiera con una definición de inteligencia en su ordenamiento jurídico.

Un escueto decreto reglamentario del cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado N° (225/010) definió la inteligencia como el “[...] proceso sistemático de búsqueda, recolección, evaluación y análisis e información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones a nivel gubernamental” (art. 2°). Y la política de inteligencia como “[...] el conjunto de normas que orientan las acciones de los integrantes

de los Servicios de Inteligencia del Estado, para alcanzar los fines y objetivos nacionales” (art. 5°).

Posteriormente, la Ley No. 19.696, establece que el Poder Ejecutivo será quien “[...] fijará la Política Nacional de Inteligencia (PNI) a fin de contribuir a facilitar la toma de decisiones políticas al más alto nivel del Gobierno Nacional” (art. 1°), mientras que la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, por intermedio de su Director, deberá formular el “Plan Nacional de Inteligencia” (art. 11°).

Recién en mayo de 2022, cuatro años después de aprobada la Ley No. 19.696, Uruguay explicitó por primera vez en su historia su Política Nacional de Inteligencia (Decreto 157/022). De acuerdo al texto que acompaña el Decreto, analizado en Alvarez (2022), 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 estratégicos¹⁵ y las amenazas¹⁶ que deben guiar el accionar de los organismos de inteligencia. Vale aclarar que, tal y como

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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 No. 19.696.

Finalmente, uno de los aspectos más novedosos de éste marco legal, refiere al desarrollo de una “cultura de inteligencia”¹⁷ en la que los órganos del S.N.I.E. se aproximen a la sociedad, dando a conocer la importancia de su actividad en el escenario de seguridad actual y las funciones que les fueron atribuidas por ley, de manera que la ciudadanía sea capaz de percibirlos como “aliados” y no como una “amenaza”.

En definitiva, teniendo en cuenta los actos y no actos emanados desde el Estado —en la persona de sus elites gubernamentales— este trabajo busca explicar las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas de inteligencia.

2.2 Los estudios de inteligencia en América Latina: apuntes teóricos para comprender la democratización

Como se advirtió desde el comienzo, las actividades de inteligencia forman parte de un gran *tabú*. Una breve revisión de la situación regional deja en evidencia algunos de los factores explicativos de esta situación: la inteligencia se ha caracterizado por ser un área cerrada y reservada, poseedora de un complejo legado autoritario y de escasa participación civil. La desconfianza generalizada en la actividad, así como la dificultad para acceder a fuentes

¹⁷ De acuerdo a Díaz y Velasco (2016: 112) la *cultura de inteligencia* puede definirse mínimamente “[...] como una plataforma idónea para el intercambio de conocimiento y de experiencia entre los servicios de inteligencia y la sociedad a través de la academia”.

confiables de dominio público, han alimentado el exiguo interés académico respecto al tema (Herman, 2003; Bruneau y Matei, 2010 y Barreiro y Rivera, 2011).

Así y todo, los denominados *estudios de inteligencia* (ver por ej. Macartney, 1999; Gill y Phythian, 2012 y Glees, 2013) han progresado considerablemente en la región acompañando los recientes procesos de reforma y re-reforma de los sistemas de inteligencia.

Desde hace poco más de una década, se han publicado decenas de libros colectivos en los que participan diversos estudiosos de la región¹⁸, han emergido revistas académicas que señalan el interés en los asuntos de inteligencia en América Latina¹⁹, y además de la presencia de especialistas latinoamericanos, existe actualmente un grupo de reconocidos académicos extranjeros que realizan investigaciones sobre la región²⁰. Asimismo, es posible observar el surgimiento de redes profesionales que promueven espacios de debate e investigación²¹ y una oferta educativa considerable²² teniendo en cuenta los factores mencionados anteriormente.

En este contexto, la llamada *democratización de la inteligencia* ha sido el asunto que ha despertado mayor interés entre los estudiosos del área. El hecho de que los servicios de inteligencia hayan sido utilizados para acciones represivas durante los regímenes autoritarios (Calle y Gómez de la Torre, 2011) y que, aún en la actualidad, la política de inteligencia se considere un asunto pendiente en algunas democracias de la región (Ugarte, 2016), explica en gran parte estas preocupaciones.

¹⁸ Los libros coordinados desde la *National Intelligence University* por Swenson y Lemozy (2003, 2009) y Swenson y Sancho (2014) son un claro ejemplo de este avance.

¹⁹ Dentro de las revistas académicas que en los últimos años han publicado artículos dedicados a las actividades de inteligencia en América Latina se encuentran: Revista AAIInteligencia (Chile); Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad (Ecuador); Journal Intelligence and National Security (EEUU); International Journal of Intelligence and CounterIntelligence (Reino Unido); International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs (España); Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence (Grecia).

²⁰ Dentro de los que han mantenido mayor continuidad: Steven Boraz; Hans Born; Thomas Bruneau; Peter Gill; Florina Cristiana Matei; Russell Swenson, entre otros.

²¹ Un claro ejemplo de ello es la *RedLatin* (Red Latino Mediterránea de Inteligencia) que nuclea, en su mayoría, académicos de América Latina y España.

²² Puede consultarse en línea: <http://www.redlatin.org/es/formacion/>

Uno de los mayores desafíos que ha enfrentado la literatura ha sido determinar cómo, cuándo y por qué se efectúan (o no) reformas a las políticas públicas de inteligencia. *Grosso modo*, los principales estudios han concentrado su atención en tres elementos: legados del pasado; falta de interés y conocimiento civil; y resistencia de los servicios.

Ya sean los estudios centrados en la dependencia de la trayectoria, que atribuyen las dificultades de cambio a los hechos del pasado, aquellos que postulan un racional desincentivo en los tomadores de decisión, o los que centran su atención en los elementos que aseguran la supervivencia de los servicios, resultan centrales a la hora de evaluar las dinámicas de cambio y estabilidad en esta arena de política.

De acuerdo al análisis que realiza Maldonado (2009), existen dos tipos de dilemas relacionados a la reforma del sector. Los dilemas antiguos, derivados de la incapacidad para resolver problemas que siguen prevaleciendo en la actualidad, y los dilemas modernos, relacionados con fenómenos de reciente proliferación. Dentro de los primeros, se destaca la falta de legitimidad —asociada a la desconfianza del sistema político y de la opinión pública hacia los servicios— y la militarización y politización —relacionada a la prevalencia de la lógica militar del período de facto—, mientras que los segundos se relacionan con la injerencia extranjera y la remilitarización —reformas que apuestan al reforzamiento de los dispositivos castrenses.

En el mismo orden, Bruneau (2001) y Bruneau y Dombroski (2004), destacan dos grandes impedimentos para la reforma del sector en las nuevas democracias. En primer lugar, la resistencia de los servicios. Según estos, dado que *el conocimiento es poder* los que lo poseen desean mantenerlo en secreto. Por otra parte, llaman la atención sobre los efectos del desconocimiento de la actividad por parte de los civiles. De acuerdo con los autores, la falta de información sobre las comunidades de inteligencia a menudo se combina con el miedo, que perpetúa la falta de información una vez restablecida la democracia.

Respecto a esto último, Bruneau y Boraz (2006) y Bruneau y Matei (2011a) analizan las razones por las cuales los propios *policymakers* constituyen un impedimento para la reforma

del sector. De acuerdo con estos, es posible destacar tres. En primer lugar, los funcionarios electos prefieren evitar cualquier trato con un aparato de inteligencia que lleva el estigma de haber sido una herramienta de represión bajo el antiguo régimen. Una segunda razón es que el sistema político opte por desconocer las operaciones de inteligencia y así evitar parecer como si hubiese tolerado la actividad ilegal. Tercero, asumiendo el desconocimiento civil de la actividad, los autores argumentan que no existen incentivos para emprender una reforma del sector dado que no es un asunto electoralmente rentable.

En relación con lo anterior, Weeks (2008) destaca que la reforma de la inteligencia es un claro ejemplo de análisis desde la teoría de la elección racional. De acuerdo con él, si bien se podría asumir que, teniendo en cuenta los abusos de las agencias de inteligencia, el sistema político disfrutaría de un amplio apoyo público para reducir la autonomía militar e incluso recortar sus presupuestos, en el área de la reforma cívico-militar, tales incentivos no están necesariamente presentes. Los militares no sólo consideran que la inteligencia es extremadamente importante para su propia misión, sino que su reforma requiere de tiempo, esfuerzo y una experiencia civil considerable. Por ello, mientras los legisladores civiles crean que los militares son capaces de organizar y llevar a cabo actividades de inteligencia, existe un incentivo muy reducido para promulgar una reforma totalmente democratizadora.

Por otra parte, autores como Ambros y Cepik (2014), Andregg y Gill (2014), Caparini (2014), Davies y Gustafson (2013), Estévez (2014a, 2014b), Gill (2012, 2014), entre muchos otros, concentran su atención en los legados del pasado. De acuerdo a este sector de la literatura, el análisis de la reforma de la inteligencia implica variables de larga duración, no sólo porque el fenómeno tarda en desarrollarse sino porque el propio pasó del tiempo es fuente de causalidad. Para estos, el autoritarismo no constituye el único legado, si no que para comprender realmente las dinámicas de cambio y estabilidad es necesario analizar la génesis y desarrollo de los servicios.

En síntesis, como sugieren Bruneau y Matei (2011b), existe un conjunto de factores que dificultan los procesos de reforma y otros que contribuyen a su desarrollo. Dentro de los primeros se destaca la complejidad de la reforma; el legado del pasado; la resistencia a la

reforma; la falta de conocimiento civil; la inexistencia de una cultura de inteligencia; y, los peligros asociados a una regresión democrática. Mientras que para el segundo caso es posible subrayar la voluntad política de los tomadores de decisión; el aumento en la percepción de amenazas; y, la presión ejercida por la sociedad civil y los medios de comunicación.

Finalmente, como advierte Estévez (2014a: 2), cuando se habla de *democratización* del sector inteligencia conviene distinguir entre “reestructuración” y “reforma”. Mientras la primera hace referencia a cambios menores, de tipo organizacional o en materia de personal, la segunda implica una profundidad mayor, ahondando en la transformación cultural y de prácticas, tales como el control parlamentario o la fijación de limitaciones a los servicios.

En definitiva, asegura este autor, la reforma democrática de la inteligencia involucra un continuo de numerosos pasos y procesos interrelacionados dirigidos a establecer un marco institucional mediante el cual las autoridades electas democráticamente puedan controlar a los servicios de inteligencia, y al mismo tiempo, maximizar sus potenciales para lograr eficacia.

2.3 Las teorías de estabilidad y cambio en políticas públicas: racionalistas, cognitivistas y neoinstitucionalistas

Desde sus orígenes como campo de estudio, los diversos científicos sociales se han interpelado respecto al cambio y la continuidad de las políticas públicas. En las últimas décadas, se ha incrementado el desarrollo de enfoques analíticos a través de los cuales es posible explorar dichas dinámicas (Real Dato, 2007; Sabatier, 2007; Schlager, 2007). Como ha sintetizado Stewart (2006: 184), “[...] comprender por qué, cuándo y cómo las políticas cambian (o no) es uno de los problemas clave de ciencia política.

De acuerdo a la taxonomía propuesta por Fontaine (2015), es posible agrupar estos enfoques en tres familias. Mientras los **racionalistas** privilegian las motivaciones de los actores y la importancia de la racionalidad en la toma de decisiones para la explicación del cambio y la estabilidad, los **cognitivistas** subrayan la importancia de las ideas y el aprendizaje en la

elaboración de políticas públicas, al tiempo que los **neoinstitucionalistas** centran su atención en las instituciones, así como también en las ideas y los intereses de los actores.

Simon (1972) fue uno de los primeros estudiosos en realizar una completa formulación del modelo racional para la toma de decisiones en políticas públicas. *Grosso modo*, el modelo propuesto por Simon radica en una secuencia de pasos interdependientes seguidos por los tomadores de decisión para la formulación racional de una política pública²³. No obstante, el propio autor resaltó las limitaciones de su modelo de racionalidad objetiva, dando lugar a la conceptualización de racionalidad limitada en la que actualmente se basan los tres enfoques más utilizados de la primera familia.

Lindblom (1959; 1979), amplía la noción de racionalidad limitada y propone la tesis del incrementalismo. Como estrategia para la toma de decisiones en políticas, el incrementalismo pone de manifiesto la falta de información de los actores para tomar decisiones totalmente racionales. En consecuencia, los cambios en políticas tienen lugar de manera gradual y el aprendizaje permite revisar y adaptar las políticas de forma continua.

Bajo esta misma tesis, Kingdon (1984) señala que, en la mayor parte de los casos, la agenda de gobierno es un proceso escasamente estructurado. Los cambios que dan lugar a una nueva orientación de las políticas se producen cuando se abre una ventana de oportunidad política y se ensamblan las corrientes de los problemas (problem stream), las políticas (policy stream) y la política (political stream). En otras palabras, los cambios se producen cuando se reconocen los problemas, existen soluciones y las condiciones políticas son adecuadas.

Al igual que Kingdon, Baumgartner y Jones (1993) desarrollan la teoría del equilibrio puntuado bajo la premisa de que los procesos políticos se caracterizan por la estabilidad y el incrementalismo, pero en ciertas ocasiones y bajo ciertas condiciones se producen cambios en la orientación de las políticas. Éstos, no surgen de un giro rápido de preferencias o de una

²³ Estos pasos son los siguientes: (i) establecimiento de los objetivos; (ii) identificación de opciones; (iii) cálculo de las consecuencias; (iv) comparación de opciones; y, (v) selección de la opción que maximice los objetivos propuestos (Simon, 1972: 77-78).

irracionalidad básica, sino por cambios de atención. En definitiva, según estos autores, el proceso político incluye períodos de equilibrio (estabilidad) cuando un subsistema capta un tema, y períodos de desequilibrio (cambio) cuando un tema se introduce en la agenda macropolítica. Es posible que ocurran dos procesos. Uno de retroalimentación negativa que mantiene la estabilidad del sistema, y uno de retroalimentación positiva que provoca el desarrollo de cambios futuros (Baumgartner, Jones y True, 2007; Baumgartner y Jones, 2012).

A diferencia de los enfoques racionalistas, los cognitivistas destacan el papel explicativo de los valores, las ideas y las creencias. Una de las premisas fundamentales de este enfoque es que los intereses no se generan en el vacío, sino que son producto de construcciones sociales, percepciones y valores (Fontaine, 2015). Dentro de esta segunda familia, el marco de las coaliciones promotoras desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith (1988) se ha convertido en una de las perspectivas más prometedoras (Sabatier y Weible, 2007).

Grosso modo, el marco asume como punto de partida que el conflicto y la negociación se generan dentro de un subsistema de política. Dichos subsistemas están definidos por un asunto en torno al cual se agrupan los detentores de interés que compiten por traducir los componentes de sus sistemas de creencias en políticas. En cada subsistema existe más de una coalición promotora que compite e interactúa para lograr sus objetivos de política. Bajo esta estructura, existen cuatro caminos para un cambio de política: (i) aprendizaje orientado a las políticas; (ii) shocks externos; (iii) shocks internos; y (iv) empate forzado. Cada uno de ellos lleva a cambios en la estructura del subsistema y en las creencias de los actores sobre las políticas (Sabatier y Weible, 2007).

Finalmente, dentro de la familia del neoinstitucionalismo es posible hallar diversos enfoques asociados a las distintas tradiciones de análisis de las políticas públicas, y en particular a los factores explicativos incorporados en cada una de ellas. Actualmente, se asume la existencia de al menos cuatro corrientes²⁴ de los llamados nuevos institucionalismos. Tres variantes

²⁴ Peters (1999), por ejemplo, señala la existencia de siete versiones del nuevo institucionalismo.

clásicas: elección racional, histórico y sociológico (Hall y Taylor, 1996), y una cuarta de reciente desarrollo: discursivo (Schmidt, 2008, 2010, 2011).

Dentro del primer grupo, el institucionalismo de la elección racional supone un modelo de racionalidad para explicar el comportamiento de los actores en su interacción con las instituciones; el histórico, por su parte, conceptualiza dicha relación acudiendo a las trayectorias históricas; y, finalmente, el sociológico define a las instituciones en términos más amplios incluyendo elementos como los sistemas de simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales (Hall y Taylor, 1996).

Por su parte, el institucionalismo discursivo se presenta como un “concepto paraguas” que nuclea aquellos estudios que consideran las ideas y el discurso como factores explicativos (Schmidt, 2010). Es *discursivo* porque busca llamar la atención sobre la importancia del discurso y no sólo sobre el contenido sustantivo de las ideas —cuestión explorada en la literatura sobre ideas y política (Hall, 1993). Se enmarca en el *institucionalismo* porque resalta la importancia de las ideas y el discurso en distintos contextos institucionales (Schmidt 2008, 2010, 2011).

En definitiva, una de las principales virtudes del neoinstitucionalismo como herramienta teórica radica en la oportunidad de analizar de forma alternativa o simultánea el peso de las ideas y las instituciones (Hall, 1997 en Palier y Surel, 2005). Si bien cada variante atribuye un peso particular a cada factor explicativo, estos están presentes en cada una de ellas como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Los intereses, las ideas y las instituciones en el neoinstitucionalismo

Intitucionalismos				
Factores explicativos	<i>Elección racional</i>	<i>Histórico</i>	<i>Sociológico</i>	<i>Discursivo</i>
<i>Intereses</i>	Los actores tienen intereses objetivos que se reflejan en sus preferencias	El entorno institucional moldea intereses y preferencias	Son interpretados a partir de los “mapas cognitivos” de cada organización	Admite tanto una noción materialista como una visión constructivista de los intereses
<i>Instituciones</i>	Derivan de conflictos de intereses y solucionan problemas de acción colectiva	Construidas por los actores a partir de sus asimetrías de poder durante coyunturas críticas	No buscan la eficacia ni le eficiencia: reflejan los patrones culturales predominantes	Las instituciones son el marco en el que los actores piensan y se comunican con otros
<i>Ideas</i>	Las ideas son funcionales a los intereses	Persisten y se vuelven influyentes cuando arraigan en las instituciones	Los marcos culturales y las normas juegan un papel clave	Principios, valores, creencias, paradigmas son transportados mediante el discurso

Fuente: Adaptado de Garcé (2015: 213).

En este trabajo se ponen a prueba las proposiciones de dos variantes del neoinstitucionalismo en la explicación de las dinámicas de cambio y estabilidad en las políticas públicas. Mientras las corrientes centradas en las instituciones son clave a los efectos de evaluar las dinámicas de estabilidad —dada la dependencia de la trayectoria—, los enfoques que priorizan las ideas son necesarios para la explicación del cambio en políticas.

Como sugiere el diseño metodológico que se detalla a continuación, en la etapa inicial del análisis del caso, se vuelve en extenso a la teoría, en nuestro caso al neoinstitucionalismo, con el objetivo de operacionalizar los mecanismos causales hipotetizados.

3. Estrategia metodológica

En el presente apartado se expone la estrategia metodológica que guía esta investigación. En primer lugar, se explicitan los objetivos, las preguntas e hipótesis de trabajo. En la segunda sección, se detallan los pasos sugeridos por la literatura especializada para aplicar con éxito el método de análisis seleccionado para nuestro estudio de caso (*process tracing*). Finalmente, se abordan algunos pormenores respecto a las técnicas de recolección y análisis de datos utilizadas en esta investigación.

3.1 Aspectos generales: preguntas, objetivos e hipótesis

La presente investigación tiene como objetivo general analizar la política de inteligencia de Uruguay para el período 1985-2020. En particular, busca dar respuesta a tres interrogantes que pueden resumirse en una única pregunta de investigación: ¿Cómo, cuándo y por qué cambian o se mantienen estables las políticas de inteligencia? Mientras el *cómo* orienta la descripción de las dinámicas de cambio y estabilidad a lo largo del tiempo, el *cuándo* refiere al contexto particular en el que se producen dichas dinámicas y el *por qué* a los mecanismos causales que producen estas últimas.

Dentro de los objetivos específicos se destacan:

- Describir y explicar las dinámicas de cambio y estabilidad en las políticas de inteligencia del Uruguay post dictadura.
- Identificar la influencia del diseño institucional y las ideas de los actores en dichas dinámicas.
- Determinar el peso de éstos factores mediante la reconstrucción de los mecanismos causales.

A partir de los aportes de la literatura neoinstitucionalista, se postula que las dinámicas de cambio y estabilidad en las políticas públicas (VD) pueden explicarse a partir de la interacción entre las instituciones y las ideas de los actores (VI). Mientras la hipótesis

centrada en las instituciones se orienta a explicar la estabilidad de las políticas, la que resalta el valor de las ideas busca exponer el cambio institucional:

- *Hipótesis I (instituciones/estabilidad)*

El diseño institucional de postguerra, reafirmado durante la dictadura cívico-militar, condicionó las decisiones relativas a la reforma del sector una vez iniciado el período democrático, determinando –en el marco de una transición negociada– la restauración del *statu quo ante*. La dependencia de la trayectoria se manifiesta cuando el resultado de un proceso depende de la secuencia de las decisiones tomadas en el pasado. En nuestro caso, se trata de un proceso de *supervivencia institucional*, en el que los servicios de inteligencia buscaron mantener —o aumentar— las prerrogativas concedidas en el pasado.

- *Hipótesis II (ideas/cambio)*

Las sospechas de espionaje ilegal en democracia –confirmadas luego–, tras la incautación del llamado *archivo Castiglioni*, configuró una ventana de oportunidad en la que una “nueva imagen”, que se había venido gestando en torno a las políticas de inteligencia, logró imponerse discursivamente. Cuando una imagen de política ampliamente aceptada es desafiada y las soluciones propuestas en el pasado no resultan adecuadas, surge una oportunidad para el cambio.

3.2 Aspectos particulares: estudio de caso mediante process tracing

Pese a las dudas respecto a su contribución en la investigación científica –ver, por ej., las críticas recogidas por Flyvbjerg, 2005– los estudios de caso continúan siendo una de las formas de análisis más utilizadas en la Ciencia Política (Lodola, 2009). Una de las principales características del método es el abordaje intensivo de una unidad –una persona, un grupo, una organización, una institución o una situación particular–, siendo especialmente útil para

el estudio de fenómenos sociales desconocidos y complejos (Stake, 1994; Yin, 1989) como el que se aborda en esta investigación.

Dentro de las múltiples tipologías registradas por la literatura especializada –ver, por ej., Lijphart, 1971; Stake, 1994; Gerring, 2015–, este trabajo se enmarca en los estudios de caso de carácter *intrínseco* –constituido a partir del interés en el caso–, *explicativo* –cuyo interés radica en la explicación del cómo y el porqué del fenómeno analizado–, y de *comprobación teórica* –con el objetivo de poner a prueba una serie de proposiciones derivadas de la teoría.

Respecto a esto último, dentro de los métodos de análisis de los estudios de caso, esta investigación pone especial énfasis en el trazo de procesos causales. El *process tracing* es un método diseñado para ser utilizado en estudios de un único caso centrados en la construcción y/o comprobación de teorías mediante el análisis de mecanismos causales (Bennett, 2008). George y Bennett (2005: 206) definen el process tracing como “[...] el método que intenta identificar el proceso causal interviniente (cadena causal) entre una o varias variables independientes y el resultado de la variable dependiente”.

El análisis del trazo de procesos causales tiene como objetivo ir más allá de la correlación entre variables. Se pretende abrir la *caja negra* que media entre los factores explicativos y el resultado, profundizando en el análisis de los *mecanismos causales* que las vinculan (Beach y Pedersen, 2013). En otras palabras, el método se basa en conectar datos en cadenas causales al servicio de nociones teóricas. En conjunto, la lógica explicativa del *process tracing* puede ser retratada como:

$$\begin{aligned} X &\rightarrow M \rightarrow Y \\ M &= (n_1, n_2, n_n) \\ X &\rightarrow [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow)] \rightarrow Y \end{aligned}$$

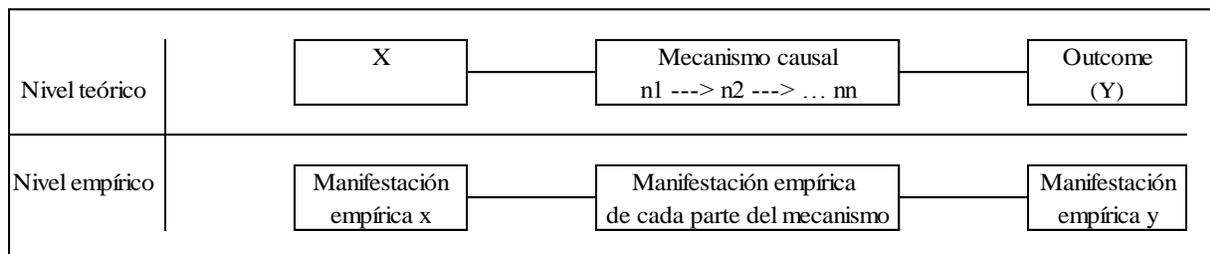
Donde X es la variable independiente, Y la dependiente y M el mecanismo causal que vincula a ambas variables. A su vez, como explican Beach y Pedersen (2013: 30), cada mecanismo se descompone en diversos elementos (n), es decir que $M = n_1, n_2, n_n$. En este sentido, los

autores han identificado tres usos del process tracing en los que los mecanismos causales se conciben de distintas maneras. Mientras que la variante inductiva (*explaining-outcome*) se utiliza cuando se desconoce M en la relación entre X e Y o cuando se conoce Y pero se desconoce la naturaleza de X, en las variantes deductivas (*theory-testing* y *theory-centric*) se conocen X e Y y se formula un mecanismo causal a partir de una teoría existente.

Como se dijo, este trabajo pone su foco en la variante *testeo de teoría*. De acuerdo a Beach y Pedersen (2013: 11-15), existen una serie de pasos para llevar adelante un process tracing de comprobación teórica. En primer lugar, es necesario conceptualizar el mecanismo causal basado en la teoría existente. En segundo término, se debe operacionalizar el mecanismo causal y establecer las consecuencias observables. Finalmente, recoger la evidencia para determinar si el mecanismo estuvo presente como sugiere la teoría.

En la Figura 1 se puede apreciar con claridad el proceso reseñado. Primero, se procede a la conceptualización y operacionalización de mecanismo causal desde la teoría, para luego recolectar la evidencia empírica que permita observar las manifestaciones representadas en el plano teórico.

Figura 1. Process tracing testeo de teoría



Fuente: Elaboración propia en base a Beach y Pedersen (2013: 34).

Al indicar cómo realizar de forma correcta el último paso, los autores trazan una analogía del trabajo del investigador con el de un detective, cuyo objetivo es hallar evidencia relevante que apoye la existencia de cada parte de su mecanismo hipotético (Beach y Pedersen, 2013: 85-86). En este sentido, explican, es que el *process tracing* recurre a la *lógica bayesiana*.

Según estos, la misma debe utilizarse como base inferencial del método de rastreo de procesos ya que proporciona un conjunto de herramientas lógicas para valorar, de forma transparente y sistemática, la confianza que podemos depositar en nuestras hipótesis teniendo en cuenta la probabilidad de encontrar determinadas piezas de evidencia antes de recolectar los datos (Beach y Pedersen, 2013: 83).

En otras palabras, antes de tener la certeza de que cierta evidencia existe, el método nos permitirá evaluar la relevancia de esta última para aumentar (o no) la confianza en nuestras hipótesis. Ejemplifican elocuentemente Howson y Urbach (2006: 97):

Una predicción de un adivino de que te encontrarás con un extraño alto y oscuro (**evidencia 1**) es muy probable que ocurra, lo que significa que observarlo no actualiza nuestra confianza en la hipótesis de que el adivino puede predecir el futuro. Sin embargo, si el adivino predice correctamente el número de cabellos en la cabeza del extraño (**evidencia 2**)²⁵, esta evidencia aumentaría seriamente nuestra confianza en la validez de la hipótesis...

Bajo esta lógica, el investigador otorga mayor peso a la evidencia que se espera *a priori* sea menos probable con base en el conocimiento previo del fenómeno. Concretamente, no toda evidencia tiene el mismo “valor inferencial” en el rastreo de procesos (Bennet, 2008; Collier, 2001).

En el caso hipotético citado, esto se aprecia con claridad. La segunda pieza de evidencia, cuya probabilidad de ocurrencia es indiscutiblemente menor en comparación a la primera, permite aumentar proporcionalmente la confianza en la hipótesis planteada. Esto no necesariamente implica que la evidencia deberá encontrarse al analizar el caso, cuestión que tampoco permitiría descartar la hipótesis por completo. Sin embargo, en caso de encontrarse presente, aumentaría la probabilidad de que la hipótesis fuese válida.

²⁵ Las aclaraciones en negrita son propias.

Este grado de subjetividad al momento de ponderar las distintas piezas de evidencia, explican Beach y Pedersen, determina, por un lado, que ninguna evidencia confirma o refuta una teoría con un cien por ciento de certeza, y por otro, que nuestras inferencias causales no son compatibles con generalizaciones más allá del caso individual que estemos analizando (2013: 83-88).

No obstante a estas restricciones metodológicas, es posible transparentar la fuerza probatoria de nuestras distintas piezas de evidencia y por lo tanto la validez de nuestros mecanismos hipotéticos. Para ello, Beach y Pedersen (2013: 101-5) sugieren, siguiendo Van Evera (1997), utilizar una serie de test de fortaleza inferencial con el objetivo de analizar la “fuerza probatoria” de las distintas piezas de evidencia que respaldan cada parte del mecanismo causal hipotetizado.

En función de la combinación de las dimensiones de unicidad y certeza, que asumen dos valores cada una: “alta” o “baja”, se obtienen cuatro tipos ideales de predicciones empíricas: *straw in the wind* (bajas unicidad y certeza); *hoop* (baja unicidad y alta certeza); *smoking gun* (alta unicidad y baja certeza); y *double decisive* (altas unicidad y certeza).

Collier (2011: 825) adapta las categorías de Van Evera (1997) y clasifica los test de acuerdo a si pasar la prueba es necesario (certeza) y/o suficiente (unicidad) para aceptar la inferencia. Si nuestra evidencia aprueba el test *straw in the wind* significa que aporta información para aumentar la confianza en nuestra hipótesis pero su presencia no es ni necesaria ni suficiente para confirmarla.

Pasar el test *hoop* quiere decir que la evidencia es necesaria pero no suficiente para probar la presencia del mecanismo en cuestión, por lo que su presencia fortalece el mecanismo pero no lo confirma. Del mismo modo, fallarla elimina la hipótesis dada la necesidad de la evidencia para que esta esté presente.

El test *smoking gun* opera en sentido contrario. Al ser suficiente pero no necesario, aprobarlo significa que el mecanismo está presente; no obstante, en caso de no encontrarse la evidencia la hipótesis se debilita pero no es invalidada.

Finalmente, el test *double decisive* implica que las piezas de evidencia son necesarias y suficientes para probar la presencia del mecanismo. Por lo tanto, pasarlo implica probar completamente la hipótesis, mientras que fallarlo supone eliminar la misma. Si bien el *double decisive* es uno de los test con mayor fortaleza, Beach y Pedersen (2013: 104) aseguran que, en Ciencias Sociales, las piezas de evidencia necesarias para aprobarlo, son poco frecuentes.

Según Beach y Pedersen (2013: 104-105), en un trabajo como el que aquí se presenta, se sugiere priorizar la certeza sobre la unicidad. Explican los autores:

[...] mientras que pasar una forma de prueba *smoking gun* –unicidad– aumentaría sustancialmente nuestra confianza en la presencia de una parte dada de un mecanismo causal, el hecho de no encontrarla no nos dice nada. Debido a que estamos operando con estudios de caso único para cada parte de un mecanismo, necesitamos diseñar pruebas que tengan un grado de certeza relativamente alto, por ejemplo *hoop test*, ya que la ausencia de la evidencia de una cierta predicción nos permite inferir con un grado razonable de certeza que la parte del mecanismo no estaba presente.

No obstante, como sugiere Collier (2011: 827), en este trabajo se buscará combinar distintos test para aumentar la confianza en nuestras hipótesis.

Tabla 2. Test de inferencia causal

		Suficiente para afirmar la inferencia causal	
		<i>No</i>	<i>Sí</i>
Necesaria para afirmar la inferencia causal	<i>No</i>	1. Straw in the wind	3. Smoking gun
		a. Pasar: afirma relevancia pero no la confirma b. Fallar: no se elimina pero se debilita	a. Pasar: confirma la hipótesis b. Fallar: no se elimina pero se debilita
	<i>Sí</i>	2. Hoop	4. Double decisive
		a. Pasar: afirma relevancia pero no la confirma b. Fallar: elimina la hipótesis	a. Pasar: confirma la hipótesis y elimina rivales b. Fallar: elimina la hipótesis

Fuente: Collier (2011).

3.3 Técnicas cualitativas para la recolección y análisis de datos

Como se explicitó al comienzo, este trabajo recurre al empleo de dos técnicas cualitativas de recolección y análisis de datos. Por un lado, el análisis documental y por otro, entrevistas informantes calificados²⁶.

Respecto al primer asunto, se utilizan tres tipos de fuentes: (i) prensa; (ii) documentos técnicos, políticos y normativos; e, (iii) informes públicos de inteligencia. Con respecto al primer tipo de fuente, se busca cubrir un espacio temporal amplio tomando como punto de partida los distintos sucesos que involucran a los servicios de inteligencia y se trasladan a la agenda pública. En lo que refiere al uso de datos provenientes del ámbito académico y político y parlamentario, se analizan artículos, documentos elaborados por los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil y documentos legislativos. Finalmente, se

²⁶ La técnica de entrevista, en sus diversas formas, es sugerida por la literatura especializada (Beach y Pedersen, 2013) para los estudios de rastreo de procesos ya que permite identificar mecanismos no registrados por otras fuentes, reconstruir eventos históricos y contrastar evidencia y relatos.

accede a información de inteligencia desclasificada por diversos organismos nacionales e internacionales.

Respecto al segundo asunto, los informantes calificados fueron seleccionados a partir de un muestreo finalístico —no probabilístico— por cuotas, donde la *expertise* respecto a las actividades de inteligencia es la variable de estratificación.

4. Análisis del caso

4.1 Conceptualización y operacionalización de los mecanismos causales

4.1.1 Hipótesis I: la trayectoria histórica de las instituciones como factor de estabilidad

Afirmar que “la historia cuenta” nos remite, dentro del marco analítico adoptado en este estudio –nuevos institucionalismos (Hall y Taylor, 1996)–, a uno de los institucionalismos fundacionales (Peters, 1999), conocido como histórico. Como se puede deducir *a priori*, los institucionalistas históricos se concentran en el análisis de procesos de largo plazo buscando comprender y explicar distintos fenómenos políticos (Thelen, 1999, 2006; Steinmo, 2001; Pierson y Skocpol, 2008).

Habitualmente, los rastreos de procesos como el que aquí se propone involucran un componente histórico sustantivo. Como sugieren Pierson y Skocpol (2008: 12-13) al respecto, la visión histórica de un caso es “crítica” ya que sin ella “...los resultados importantes pasarían desapercibidos, las relaciones causales serían malentendidas e hipótesis valiosas probablemente no serían consideradas”.

Así, desde el punto de vista de la causalidad, la dependencia de la trayectoria (*path dependence*), como marco analítico, adquiere especial significación. Aunque algunos trabajos (Mahoney, 2001) han sugerido a los estudiosos ser flexibles en el uso de este marco y en el entendimiento de los conceptos asociados al mismo, existe una lógica –asociada a los patrones de dependencia– con un grado de consenso elevado entre los especialistas del área (Pierson y Skocpol, 2008).

En resumidas cuentas, los análisis más prominentes (Krasner et al., 1984; Thelen, 1999; Mahoney, 2000, 2001; Pierson, 2000; North, 2001; Pierson y Skocpol, 2008) coinciden en que los procesos dependientes de la trayectoria se dan cuando las elecciones de los actores principales, en momentos de una coyuntura crítica (*critical juncture*), conducen a la creación de instituciones duraderas con capacidad de “auto-reproducirse”. O lo que es lo mismo, el resultado de una coyuntura desata mecanismos de retroalimentación que refuerzan la

recurrencia de un patrón en el futuro. Una vez se tomó la decisión, es difícil volver atrás; la estructura institucional impone restricciones.

A los efectos de cumplir con los requerimientos del método utilizado en este trabajo –que sugiere conceptualizar y operacionalizar el mecanismo causal basado en la teoría antes de proceder a la descripción de los hechos– se utiliza como referencia la estructura analítica de la explicación de *path dependence* dada por Mahoney (2001).

Como se puede apreciar en la figura 2, según el autor mencionado, el *path dependence* se explica mediante una secuencia de sucesos que se desarrollan entre las *condiciones antecedentes* y el *resultado*. Primero, una *coyuntura crítica* donde se selecciona una opción de política entre múltiples alternativas. En segundo lugar, un momento de *persistencia estructural* donde se reproduce una institución. En tercer lugar, una *secuencia reactiva* que da lugar a una reacción o contra-reacción a una institución o patrón estructural. Y finalmente, en el final de la cadena, el *resultado*.

4.1.1.1 Coyuntura crítica (selección de alternativas)

La noción de coyuntura crítica fue concebida originalmente en el clásico trabajo de Lipset y Rokkan (1967) sobre los partidos políticos en Europa (coyunturas históricas clave produjeron los principales clivajes políticos); sin embargo, fueron Collier y Collier (1991), quienes precisaron una definición del concepto que aun en la actualidad se utiliza como referencia. Según estos, una coyuntura crítica es:

[...] un período de cambio significativo, que típicamente ocurre de distintas maneras en diferentes países (o en otras unidades de análisis) y que se supone produce distintos legados (1991: 29-30).

De forma complementaria, Mahoney (2001) define a las coyunturas críticas a partir de sus dos elementos constitutivos:

Primero, son puntos de elección cuando se adopta una opción particular entre dos o más alternativas. Si no hay elección entre alternativas, no hay coyuntura crítica. En segundo lugar, una vez que se selecciona una opción en particular, se vuelve cada vez más difícil volver al punto inicial cuando todavía había múltiples alternativas disponibles. Mientras que antes de una coyuntura crítica puede ser posible una amplia gama de resultados, después de una coyuntura crítica la gama de posibles resultados se reduce considerablemente. Por lo tanto, no todos los puntos de elección representan coyunturas críticas; solo aquellos puntos de elección que cierran importantes resultados futuros deben tratarse como coyunturas críticas (2001: 113).

Diremos, entonces, que para que exista una coyuntura crítica deber ocurrir un momento de cambio significativo, cuyo punto de partida se encuentra en condiciones históricas antecedentes, en el que los actores seleccionan, dentro de una gama disponible, una opción determinada. Una vez escogida dicha opción, los costos de volver atrás se incrementan progresivamente.

4.1.1.2 Persistencia estructural (reproducción institucional)

Como se explicó al comenzar este apartado, uno de los rasgos distintivos de los procesos dependientes de la trayectoria es que la opción escogida en un momento crítico desata mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón en el futuro. Esto sucede, de acuerdo al autor de referencia, porque las coyunturas conducen a la creación de instituciones duraderas, con capacidad de “auto-reproducirse” (Mahoney, 2001: 114).

Bajo la perspectiva del *path dependence*, las instituciones logran persistir incluso luego de que los procesos responsables de su desarrollo original no se encuentren operando. En palabras de Mahoney (2001: 115):

[...] después de una coyuntura crítica, un conjunto posterior de procesos causales más deterministas reproduce la institución sin la recurrencia de las causas originales. Estos

mecanismos reproductivos estables pueden encerrarse en un patrón institucional dado, lo que hace que sea extremadamente difícil de transformar.

Pierson (2000) vincula la persistencia estructural con la noción de retornos crecientes (*increasing returns*). Bajo los rendimientos crecientes, explica el autor, los actores tienen fuertes incentivos para concentrarse en una sola alternativa y continuar por una trayectoria específica debido a los beneficios que esto implica. En sus propias palabras:

En un proceso de rendimientos crecientes, la probabilidad de que se den más pasos por el mismo camino aumenta con cada movimiento por ese camino. Esto se debe a que los beneficios relativos de la actividad actual en comparación con otras opciones posibles aumentan con el tiempo. Dicho de otra manera, los costos de salida –de cambiar a alguna alternativa previamente plausible– aumentan. Los procesos de rendimientos crecientes también pueden describirse como procesos de retroalimentación positiva o de autorrefuerzo (Pierson, 2000: 252).

En definitiva, durante esta etapa se debería observar, de acuerdo a la teoría, la reproducción de patrones estructurales o de una institución.

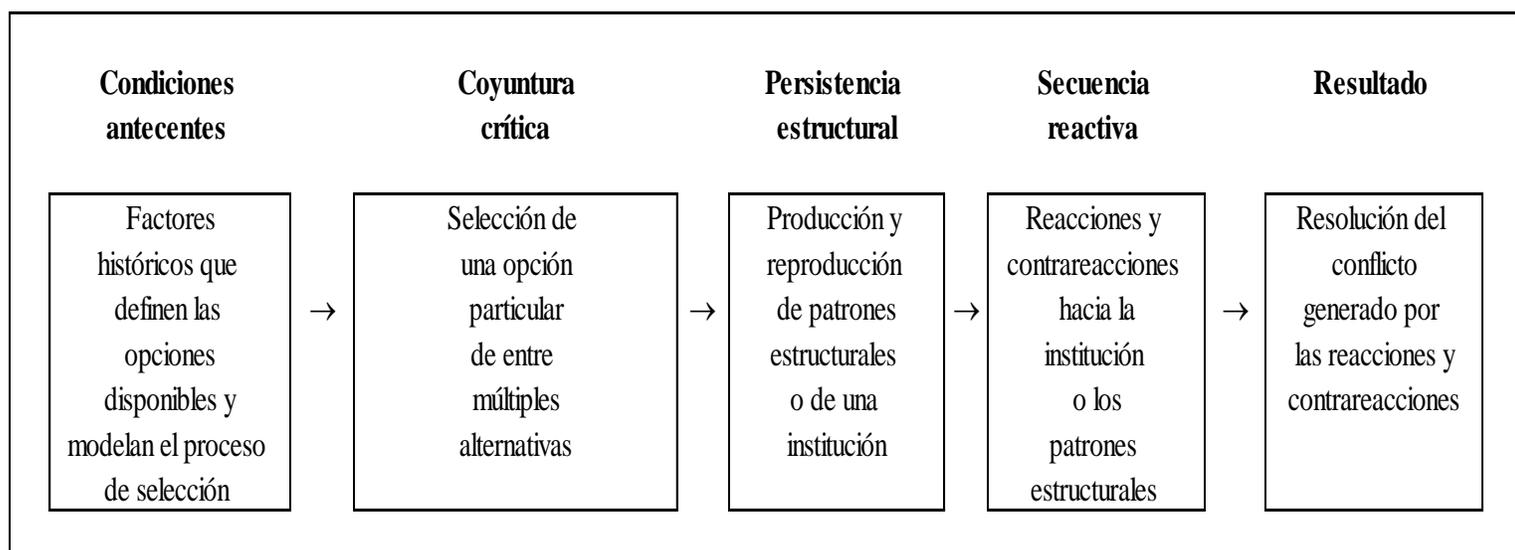
4.1.1.3 Secuencia reactiva (reacciones y contra-reacciones)

Así como las instituciones tienen sus defensores, que bregan por mantener el *statu quo*, también están los críticos, que pretenden cambiarlo. A esta dinámica de conflicto –reacciones y contra-reacciones–, Mahoney (2000: 115) le da el nombre de “secuencias reactivas”:

Las secuencias reactivas son cadenas de eventos ordenados temporalmente y conectados causalmente. [...] un evento desencadena otro a través de dinámicas predecibles de reacción-contrarreacción.

Habitualmente, la fuerza inicial de una secuencia reactiva viene dada por la resistencia de un actor o un conjunto de actores a una institución dada. La contra-reacción a esta resistencia, que viene desde el *statu quo*, es la que desata los eventos posteriores de la secuencia. A menudo, este fenómeno se presenta en instituciones que perduran, únicamente, gracias al apoyo de una pequeña elite. Esta condición, aumenta la probabilidad de que los grupos subordinados se movilicen en contra de los parámetros establecidos buscando cambiarlos.

Figura 2. Estructura analítica de la explicación del *path dependence*



Fuente: Mahoney (2000).

Con base a esta estructura analítica, nuestra hipótesis sugiere que el diseño institucional de postguerra –basado en una alta autonomía de los servicios–, reforzado durante el periodo de la dictadura cívico-militar –en el que no era posible un control del mando civil– y sin reacciones de magnitud dado el carácter negociado de la transición a la democracia en Uruguay, determinó la no reforma del sector una vez retomada la democracia.

Figura 3. Mecanismo hipotético hipótesis I

Nivel teórico	X	M			Y
	Instituciones <i>Path dependence</i>	n1 Coyuntura crítica	n2 Persistencia estructural	n3 Secuencia reactiva	Estabilidad
Nivel empírico	Diseño institucional inteligencia	En un contexto de Guerra Fría, los actores seleccionaron una opción de política que privilegió la autonomía técnica y operativa de los servicios, otorgándoles el <i>monopolio del saber</i> y asignándoles un rol de naturaleza política: perseguir <i>enemigos internos</i>	Durante el período de facto, los niveles de autonomía de los servicios (y todas las fuerzas de seguridad) respecto al <i>poder civil</i> , fueron (por lógica) totales, al igual que su penetración en la sociedad. El patrón institucional se reproduce y se refuerza	La transición negociada conduce a una restauración del <i>statu quo ante</i> . Los civiles retoman el poder pero las fuerzas de seguridad conservan ciertos espacios de autonomía (inteligencia)	No reforma de las políticas de inteligencia

Fuente: Elaboración propia.

4.1.2 Hipótesis II: las ideas como factor de cambio

Sin perjuicio del valor explicativo que cada corriente teórica –dentro de los nuevos institucionalismos– le asigna a las ideas (ver Tabla 1), en la Ciencia Política contemporánea ya nadie duda de su importancia para entender el comportamiento político. En el multicitado libro *Ideas and Politics in Social Science Research*, catalogado como “la obra más importante” publicada en los últimos años sobre el tema (Garcé, 2015: 201), Béland y Cox (2011: 3) aseguran:

En las ciencias sociales, las ideas se reconocen cada vez más como factores importantes en la política. Uno podría ir tan lejos como para decir, como lo hacemos en este libro, que las ideas son una fuente primaria del comportamiento político. Nuestro argumento aquí es que las ideas dan forma a cómo entendemos los problemas políticos, dan definición a nuestras metas y estrategias, y son la moneda que usamos para comunicarnos sobre política. Al dar definición a nuestros valores y preferencias, las ideas nos brindan marcos interpretativos que nos hacen ver algunos hechos como importantes y otros como menos importantes.

Pese a esta creciente importancia, aún no existe en la literatura especializada un acuerdo respecto a su definición. Por fuera de las taxonomías más reconocidas (ver, por ej., Goldstein y Keohane, 1993; Hall, 1993; Metha, 2011 y Schmidt, 2008), en este trabajo se adopta una definición amplia del término. Tal y como sugieren Béland y Cox (2011: 3), las ideas pueden ser definidas, de forma simple, como “creencias causales”.

Como “creencias”, aseguran los autores, las ideas son “productos de la cognición”. Se producen en nuestras mentes y están conectadas con el mundo material a través de nuestras interpretaciones del entorno. Nuestra mente puede crear ideas a partir de cualquier percepción sensorial, y además, también es posible que cree ideas sin ninguna conexión con la realidad.

Como “creencias causales”, las ideas postulan conexiones entre cosas y entre personas en el mundo. Las conexiones pueden ser causales en sentido estricto, es decir, sugerir que un

evento fue responsable de provocar una serie de eventos sucesivos. Pero también las ideas pueden ser causales de formas más informales, estableciendo conexiones entre cosas o personas que creemos que están relacionadas entre sí.

En definitiva, argumentan los autores, las ideas, en tanto “creencias causales”, proporcionan guías para la acción, nos ayudan a pensar en formas de abordar los problemas y desafíos que enfrentamos y, por lo tanto, son la causa de nuestras acciones.

Dentro del múltiple abanico de autores que han sido pioneros en la exploración del carácter explicativo de las ideas en relación al cambio institucional (Béland, 2005; Blyth, 2002; Campbell, 2004; Cox, 2001; Hall, 1993 y Schmidt, 2002), este trabajo se sirve analíticamente del modelo de corrientes múltiples de Kingdon (1984), un marco de prolífica aplicación en análisis de políticas públicas (Cairney y Jones, 2016).

Asimismo, siguiendo a Birkland y Warnement (2016), se presta especial atención a la naturaleza del discurso como medio por el cual circulan las ideas. En base a los desarrollos del institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008; 2010; 2011), se atienden los aspectos centrales del discurso —*ideas*: lo que se dice; *contexto*: dónde, cuándo, cómo y por qué se dijo; *agencia*: quién dijo qué a quién— al tiempo que se destaca el papel de las instituciones en la definición de la política pública, elementos que complementan el modelo de Kingdon (1984).

4.1.2.1 Modelo corrientes múltiples e institucionalismo discursivo: ideas, discursos e instituciones

En su clásica obra *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Kingdon (1984) señala que, en la mayor parte de los casos, la agenda del gobierno es un proceso escasamente estructurado. A partir de una revisión del modelo de “bote de basura” propuesto por Cohen, March y Olsen (1972), introduce el término de “ventana de oportunidad política” para describir el funcionamiento de las distintas oportunidades de elección.

Kingdon identifica las ideas como la fuente principal de la hechura de las políticas públicas, colocando el foco en su receptividad (Díaz Aldret, 2020). Es decir que, en un contexto en el que la capacidad de atención de las elites políticas es necesariamente limitada (Cobb y Elder, 1984) y las ideas son prácticamente infinitas, no todas logran posicionarse como prioridad. El cambio se genera, asegura Kingdon (1984: 1), cuando a determinada idea “le ha llegado su tiempo”.

El modelo explicativo propuesto por el autor se compone de tres corrientes independientes: (i) corriente de los problemas (*problem stream*); (ii) corriente de las políticas (*policy stream*); y, (iii) corriente de la política (*political stream*). La primera hace referencia al proceso por el cual los actores deciden sobre qué problemas han de concentrarse. La segunda tiene que ver con las propuestas de políticas elaboradas, es decir, las soluciones, flujos de ideas sobre un problema determinado. Finalmente, la corriente de la política incluye los diversos acontecimientos que configuran una situación favorable para que un asunto sea tomado en cuenta.

Las tres corrientes circulan por canales separados y cada una tiene sus propias reglas. Las propuestas se generan de manera independiente de si está resolviendo un problema, se reconocen los problemas haya o no una solución y los eventos políticos tienen su propia dinámica: “Algo se hace cuando la ventana está abierta, o se pierde la oportunidad, y los defensores tienen que esperar a que se abra la siguiente ventana” (Kingdon 2001: 332).

Los cambios de política ocurren cuando las tres corrientes se ensamblan, es decir, cuando cada una ha “madurado”. Los problemas son reconocidos, existen soluciones viables y las condiciones políticas son adecuadas. En palabras del autor, “[...] los defensores desarrollan sus ideas durante un largo período de tiempo. Desarrollan sus razones y la información de apoyo, preparan sus propuestas, y luego atacan cuando surge esa oportunidad. Llamo a esa ocasión una ventana de política abierta” (Kingdon 2001: 332).

Estas ventanas pueden abrirse de distintas maneras en cada una de las corrientes. Ya sean impulsadas por la evolución de la aceptabilidad de una solución propuesta (corriente de las

políticas), por el reconocimiento de un problema (corriente de los problemas) o por un cambio político (corriente de la política).

En todos los casos se interrumpe el flujo normal de la política y se abre un espacio de acción (Zahariadis, 2010). Además de su aplicabilidad casi a cualquier lugar, tiempo o política (Cairney y Jones, 2016; Cairney y Zahariadis, 2016), la principal fuente de valor del modelo es que no conduce a resultados inevitables, al tiempo que permite explorar distintos factores explicativos del cambio (Kingdon, 2001: 333).

No obstante a lo anterior, un sector de la literatura especializada ha llamado la atención respecto a la ausencia del papel de las instituciones y de la naturaleza del discurso en los análisis que toman como referencia el modelo de Kingdon (1984)²⁷. Para llenar este vacío, en este trabajo se recurre al instrumental teórico del neoinstitucionalismo, particularmente a su variante discursiva desarrollada por Schmidt (2008; 2010; 2011).

El institucionalismo discursivo se presenta como un “concepto paraguas” que nuclea aquellos estudios que consideran las ideas y el discurso como factores explicativos (Schmidt, 2010). Es discursivo porque busca llamar la atención sobre la importancia del discurso y no sólo sobre el contenido sustantivo de las ideas —cuestión explorada en los enfoques clásicos, como el de Kingdon (1984). Se enmarca en el institucionalismo porque resalta la importancia de las ideas y el discurso en distintos contextos institucionales (Schmidt, 2008; 2010; 2011).

Al igual que los nuevos institucionalismos clásicos, el institucionalismo discursivo resulta atractivo debido a su poder explicativo. El marco propuesto por Schmidt (2008) atiende al contenido sustantivo de las ideas y al proceso interactivo del discurso en un determinado contexto institucional. Las ideas e interacción de los discursos son las variables explicativas del cambio (y la continuidad).

²⁷ Ver en Díaz Aldret (2020) un excelente resumen de las ausencias y propuestas de mejora del modelo de corrientes múltiples.

Por un lado, identifica las ideas en términos de sus niveles de generalidad: políticas, filosofías y programas; y tipo de contenido: cognitivo y normativo. En relación a los discursos, se discuten dos formas básicas: el discurso coordinador y el discurso comunicativo. Finalmente, se mencionan distintos formatos de ideas: narrativas, marcos de referencia, prácticas argumentativas y memorias colectivas.

Las ideas tienen como finalidad reconstruir la comprensión de los intereses de los actores y redirigir sus acciones dentro de las instituciones. El primer nivel, abarca aquellas políticas específicas o “soluciones políticas” propuestas por los formuladores de política. El segundo nivel, abarca los programas de carácter general que sustentan las ideas de política. Finalmente, en un nivel de abstracción mayor, se encuentran las ideas filosóficas o supuestos de carácter general que contienen las distintas visiones del mundo capaces de legitimar las políticas en cuestión.

Las políticas, los programas y las filosofías públicas contienen dos tipos de ideas: las cognitivas y las normativas. Las primeras son aquellas que aclaran el “qué es y qué hacer”, proporcionan los mapas de acción y justifican las políticas de acuerdo a una lógica basada en el interés. Las segundas indican “lo que es bueno o malo” a la luz de “lo que se debe hacer”, atribuyen valores a la acción política y sirven para legitimar las políticas haciendo referencia a lo adecuado (valores subyacentes de la política). Las ideas cognitivas muestran cómo las políticas ofrecen soluciones a los problemas en relación a las prácticas técnicas o disciplinas científicas. Las ideas normativas muestran cómo las políticas responden a los ideales públicos en relación a los valores de la sociedad.

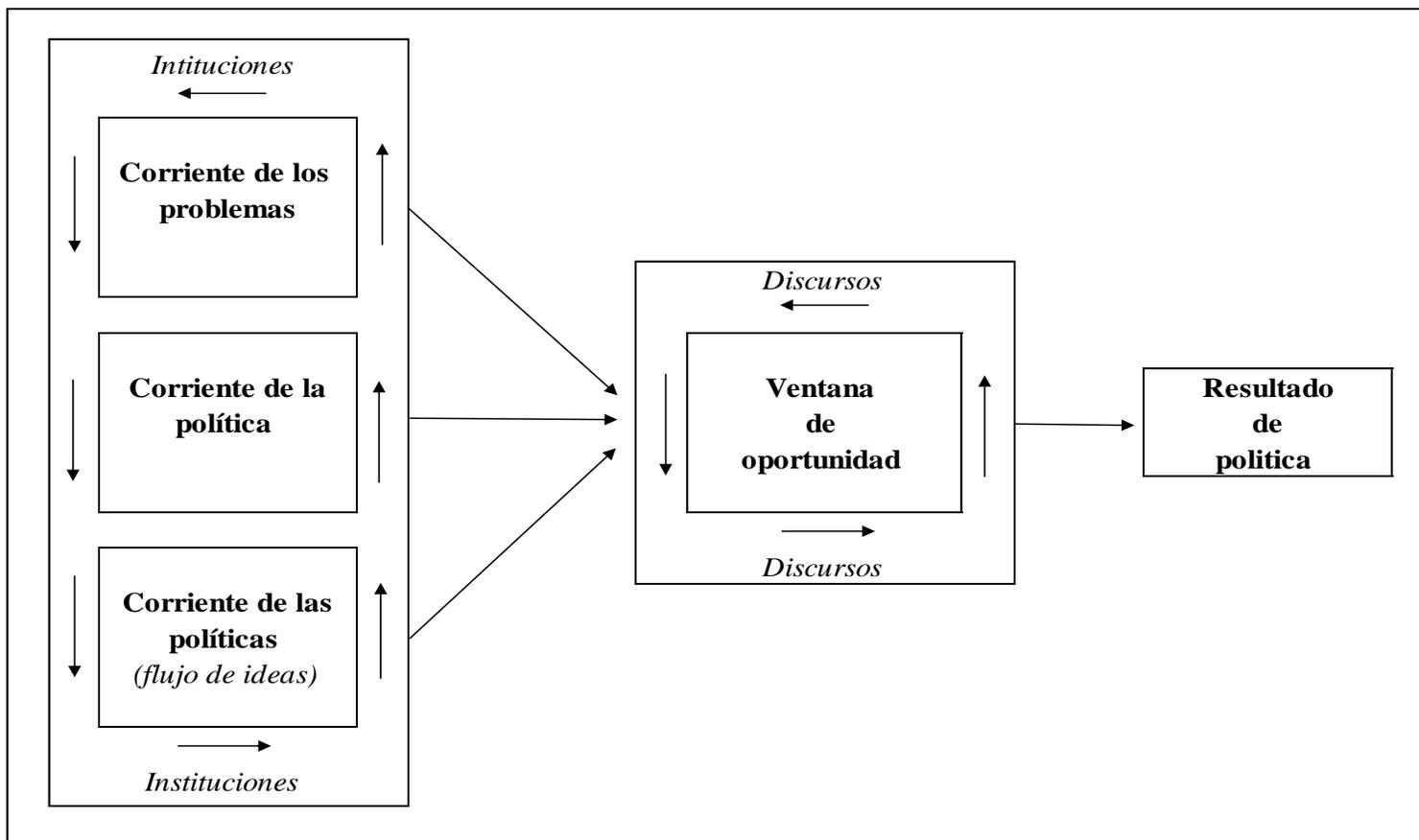
Las distintas ideas pasan del pensamiento a la acción a partir de los discursos. El discurso, tal y como lo define Schmidt (2008; 2011), no sólo abarca el contenido sustantivo de las ideas, sino también los procesos interactivos por los cuales se transmiten las mismas. De esta forma, el discurso atiende a tres aspectos centrales: (i) *ideas*: lo que se dice; (ii) *contexto*: dónde, cuándo, cómo y por qué se dijo; y (iii) *agencia*: quién dijo qué a quién.

Como se mencionó, la autora identifica dos tipos de discursos. El discurso coordinador, es aquel que incluye a los actores de la política que buscan coordinar un acuerdo entre sí sobre las ideas de política. El discurso comunicativo, por su parte, es aquel que ocurre en la esfera política, incluye a individuos y grupos involucrados en la presentación, deliberación y legitimación de las ideas.

¿Por qué algunas ideas se convierten en políticas y otras no? ¿Cómo el discurso puede determinar el éxito de algunas ideas y no de otras? Schmidt (2008; 2011), argumenta que el éxito, en términos discursivos, depende de múltiples factores. Dentro de los principales se encuentran: (i) la fuerza relativa de sus argumentos cognitivos; (ii) la resonancia de sus argumentos normativos; (iii) la pertinencia y aplicabilidad de sus recomendaciones; (iv) la coherencia y consistencia de sus ideas; (v) el tiempo político; (vi) la viabilidad política en términos de los valores, tradición y cultura; y, (vii) el contexto en el cual se desarrolla la coordinación y comunicación.

Como se puede apreciar, el institucionalismo discursivo difiere de los nuevos institucionalismos “clásicos” en términos de su lógica, así como en sus objetos de explicación. A diferencia del institucionalismo de la elección racional, los intereses no son objetivos y tampoco fijos, son ideas y, como tal, son subjetivas y dinámicas; a diferencia del institucionalismo histórico, el cambio institucional es dinámico y se puede explicar a través del tiempo mediante las ideas y el discurso de los actores (Schmidt, 2008). En definitiva, el institucionalismo discursivo funciona mejor al explicar el cambio.

Figura 6. Estructura analítica del modelo de corrientes múltiples con la inclusión de las instituciones y los discursos



Fuente: Elaboración propia

Con base en este marco de análisis, nuestra segunda hipótesis sugiere que, las sospechas de espionaje ilegal en democracia –confirmadas luego–, tras la incautación del llamado archivo Castiglioni, configuró una ventana de oportunidad en la que una “nueva imagen”, que se había venido gestando en torno a las políticas de inteligencia, logró imponerse discursivamente en un contexto particular y ser la clave del cambio institucional.

Figura 7. Mecanismo hipotético hipótesis II

	X	M			Y
		n1	n2	n3	
Nivel teórico	Modelo de corrientes múltiples - intitucionalismo discursivo	Corriente problemas (surge ventana oportunidad)	Corriente políticas (desarrollo de ideas)	Corriente política (confluencia de corrientes)	Cambio intitucional
Nivel empírico	Ideas y discursos	El escándalo suscitado tras la incautación del <i>archivo Castiglioni</i> configuró una <i>ventana de oportunidad</i> , vía reconocimiento del problema (creación investigadora parlamentaria), que volvió a colocar los asuntos de inteligencia en la agenda del gobierno	La maduración de ideas previas fue clave en el desarrollo de soluciones concretas al problema reconocido por los tomadores de decisión en el contexto de la confirmación de espionaje ilegal en democracia	Tomadores de decisión y emprendedores de política lograron, vía discursiva, hacer confluir soluciones y problemas antes de que la ventana de oportunidad se cerrara	Reforma política pública

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Fuerza probatoria de la evidencia: test de inferencia causal

4.2.1 Evidencia esperada y test de inferencia hipótesis I

Tabla 3. Evidencia esperada y test de inferencia hipótesis I

Mecanismo teórico	Predicción empírica	Evidencia esperada	Fuente	Supera test
n1. <i>Coyuntura crítica.</i>	En un contexto de Guerra Fría, los actores seleccionaron una opción de política que privilegió la <i>autonomía</i> técnica y operativa de los servicios, otorgándoles el monopolio del saber y asignándoles un rol de	n1(a) Manifestaciones de violencia locales, Estado vs. grupos armados. Injerencia externa en el marco del conflicto (Guerra Fría), se concreta mediante asistencia técnica, apoyo logístico y entrenamiento de fuerzas de seguridad.	n1(a) Documentos de inteligencia desclasificados – información de prensa – entrevistas (recogidas por otros autores).	n1(a) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita).
		n1(b) Creación y modificación de servicios de inteligencia con el objetivo (y competencias para) de contener <i>enemigos internos</i> . Altas prerrogativas y autonomía técnica y operativa.	n1(b) Documentos de inteligencia desclasificados – Leyes – Decretos – otros documentos normativos.	n1(b) <i>Hoop</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: elimina la hipótesis).

	naturaleza política: perseguir <i>enemigos internos</i> .	n1(c) Cooperación entre servicios locales y extranjeros para realizar operaciones de inteligencia contra <i>enemigos internos</i> .	n1(c) Documentos de inteligencia desclasificados – información de prensa	n1(c) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita).
n2. Persistencia estructural.	Durante el período de <i>facto</i> , los niveles de autonomía de los servicios (y todas las fuerzas de seguridad) respecto al poder civil, fueron (por lógica) totales, al igual que su penetración en la sociedad. El patrón institucional se reproduce y se refuerza.	n2(a) Gobierno de <i>facto</i> sustituye la institucionalidad democrática, imposibilitando cualquier tipo de control ajeno al régimen, aprobando una nueva doctrina política para las Fuerza Armadas, foco de poder real. n2(b) Los servicios de inteligencia son subordinados al poder militar, por fuera de la estructura del Ministerio de Defensa.	n2(a) Documentos de inteligencia desclasificados – Leyes – Decretos – otros documentos normativos/políticos. n2(b) Documentos de inteligencia desclasificados – Leyes – Decretos – otros documentos normativos.	n2(a) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita). n2(b) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita).

		n2(c) Los servicios se convierten en policías políticas del régimen, penetrando en todos y cada uno de los estamentos de la sociedad, lo que les otorga un control total.	n2(c) Documentos de inteligencia desclasificados – información de prensa – entrevistas (recogidas por otros autores).	n2(c) <i>Hoop</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: elimina la hipótesis).
n3. Secuencia reactiva.	La transición negociada conduce a una restauración del <i>statu quo ante</i> . Los civiles retoman el poder, pero las fuerzas de seguridad conservan ciertos espacios de autonomía (en inteligencia). La política de inteligencia se mantiene incambiada (estabilidad).	n3(a) Con la restauración democrática, militares conservan un espacio de autonomía (técnica y operativa) en lo que hace a las actividades de inteligencia. n3(b) Los sucesivos gobiernos democráticos realizan intentos de reforma, logrando consolidar cambios marginales en la política de inteligencia.	n3(a) Leyes – Decretos – información de prensa. n3(b) Leyes – Decretos – información de prensa.	n3(a) <i>Hoop</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: elimina la hipótesis). n3(b) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita).

		n3(c) Escándalos de magnitud dan cuenta de la continuidad de la política en lo que refiere a operaciones de inteligencia.	n3(c) Documentos de inteligencia desclasificados – información de prensa – entrevistas (recogidas por otros autores).	n3(c) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita).
--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia.

4.2.1 Evidencia esperada y test de inferencia hipótesis II

Tabla 4. Evidencia esperada y test de inferencia hipótesis II

Mecanismo teórico	Predicción empírica	Evidencia esperada	Fuente	Supera test
n1. <i>Corriente de los problemas (surge ventana de oportunidad).</i>	El escándalo suscitado tras la incautación del <i>archivo Castiglioni</i> configuró una <i>ventana de oportunidad</i> , vía reconocimiento del problema,	n1(a) Existe evidencia razonable para sospechar que ha existido espionaje ilegal en democracia. n1(b) Actores políticos y de la sociedad civil llaman la atención respecto al problema, dotándolo de una dimensión que lo instala en la agenda política y de gobierno.	n1(a) Documentos de inteligencia desclasificados – información de prensa – informes técnicos. n1(b) Testimonios públicos – información de prensa – documentos legislativos.	n1(a) <i>Hoop</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: elimina la hipótesis). n1(b) <i>Hoop</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: elimina la hipótesis).

	que volvió a colocar los asuntos de inteligencia en la agenda del gobierno.	n1(c) Actores gubernamentales toman acciones con el objetivo de solucionar el problema de política.	n1(c) Documentos políticos y legislativos – información de prensa.	n1(c) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita).
n2. <i>Corriente de las políticas (desarrollo ideas).</i>	La maduración de ideas previas fue clave en el desarrollo de soluciones concretas al problema reconocido por los tomadores de decisión en el contexto de la confirmación de espionaje ilegal en democracia.	n2(a) Presencia de problemas de política relacionados a la inteligencia estatal. n2(b) Desarrollo y discusión de ideas de política respecto a la inteligencia estatal.	n2(a) Testimonios públicos – información de prensa – documentos legislativos – entrevistas. n2(b) Documentos políticos y legislativos – entrevistas.	n2(a) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita). n2(b) <i>Hoop</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: elimina la hipótesis).

		n2(c) Niveles de consenso razonables viabilizan/legitiman las diversas propuestas de política.	n2(c) Documentos políticos y legislativos – entrevistas.	n2(c) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita).
n3. Corriente de la política (confluencia).	Tomadores de decisión y emprendedores de política lograron, vía discursiva, hacer confluir soluciones y problemas antes de que la <i>ventana de oportunidad</i> se cerrara. La política de inteligencia se altera (cambio).	n3(a) Acumulación de evidencia que confirma que ha existido espionaje ilegal en democracia. n3(b) Emprendedores de política y tomadores de decisión presionan para que el problema se mantenga en agenda y se arrije a soluciones de política. n3(c) Ideas desarrolladas previamente son puestas en	n3(a) Testimonios públicos – documentos de inteligencia desclasificados – información de prensa – informes técnicos. n3(b) Testimonios públicos – información de prensa. n3(c) Leyes – Decretos – otros documentos normativos.	n3(a) <i>Straw in the wind</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: no elimina, pero debilita). n3(b) <i>Hoop</i> (pasa: afirma relevancia, pero no confirma – falla: elimina la hipótesis). n3(c) <i>Hoop</i> (pasa: afirma relevancia, pero no

		consideración para solucionar problema presente.		confirma – falla: elimina la hipótesis).
--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

4.3 Evaluando la presencia de los mecanismos causales

4.3.1 Hipótesis I

4.3.1.1 Coyuntura crítica (n1). Guerra Fría (1945/1989-91): la *edad de oro* de la inteligencia

Ha mediado de los años cuarenta, la inteligencia –en tanto actividad estatal– tuvo su punto más álgido. Si bien los conflictos mundiales, particularmente la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), habían motivado la creación de diversos servicios de inteligencia, su *edad de oro* (Gómez de la Torre, 2011) se remonta al período de postguerra, específicamente a la Guerra Fría (1945/1989-91). En dicho contexto, EE.UU. y la U.R.S.S. crearon y motivaron la creación de diversas agencias de seguridad e inteligencia en sus zonas de influencia²⁸.

La lucha por información fue tal, que algunos autores (ver., por ej. Herman, 2001) han definido la Guerra Fría como una verdadera *guerra de inteligencia y contrainteligencia*. En ella, argumentan otros (Gómez de la Torre, 2009), se enfrentaron –*grosso modo*– dos grandes concepciones: la norteamericana, promovida por la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency*, C.I.A.), y la soviética, con el Comité para la Seguridad del Estado (*Komitet gosudárstvennoy bezopásnosti*, K.G.B.) como referencia.

No obstante, de acuerdo con Ugarte (2000: 168), independientemente del origen de la influencia, sea norteamericana o soviética, el modelo de inteligencia latinoamericano propio de la Guerra Fría se caracterizó por “[...] una confusión entre la seguridad externa e interna

²⁸ En América Latina se destaca la creación de agencias en los siguientes países (orden cronológico): Argentina (Coordinación de Informaciones de Estado, 1946); Brasil (Servicio Nacional de Informaciones y Contra-informaciones, 1946); México (Dirección Federal de Seguridad, 1947); Uruguay (Servicio de Inteligencia y Enlace, 1947); Colombia (Servicio de Inteligencia de Colombia, 1953); Bolivia (Dirección General de Información y Seguridad del Estado, 1959); Ecuador (Dirección General de Información, 1960), Perú (Servicio de Inteligencia Nacional, 1960); Cuba (Dirección General de Inteligencia, 1961); Costa Rica (Agencia de Seguridad Nacional, 1963); El Salvador (Agencia Nacional de Servicios Especiales, 1963); Venezuela (Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención, 1969); y Chile (Dirección de Inteligencia Nacional, 1974). Para profundizar en la historia de los distintos casos, pueden consultarse los libros coordinados desde la *National Intelligence University* por Swenson y Lemozy (2003 y 2009) y Swenson y Sancho (2014) o más recientemente el coordinado por Estévez, Halladay y Matei (2022).

y entre la defensa nacional y la seguridad interior, con competencias sin límites definidos, una dependencia directa del máximo nivel del Estado y carencia de adecuados controles externos”.

En esta línea, distintos estudiosos del área (Rivera y Barreiro, 2011; Gómez de la Torre, 2009 y 2011; Gill, 2012; Andregg y Gill, 2014) han concordado en que más que servicios de inteligencia, en la acepción actual del término²⁹, las agencias latinoamericanas de la época se constituyeron como “servicios secretos” o “policías políticas”. La mayoría de ellas, enmarcadas en la Doctrina de la Seguridad Nacional promovida por EE.UU., nacieron con el objetivo de contener y combatir cualquier movimiento de personas con proximidad real o imaginaria al comunismo.

Para ejemplificar la vehemencia con la que EE.UU. libró esta *guerra de inteligencia* en la región, se suele citar (ver, por ej. Johnson, 1996: 138) el sugerente informe en el que la C.I.A. justifica su estrategia frente al Presidente Eisenhower en 1954:

[...] Está claro que nos enfrentamos a un enemigo implacable cuyo objetivo declarado es la dominación mundial por cualquier medio y a cualquier precio. No hay reglas en un juego así. Las normas de conducta humana hasta ahora aceptables no se aplican. Para que EE. UU. sobreviva, se deben reconsiderar los conceptos estadounidenses de larga data de “juego limpio”. Debemos desarrollar servicios efectivos de espionaje y contraespionaje. Debemos aprender a subvertir, sabotear y destruir a nuestros enemigos con métodos más claros, más sofisticados y más efectivos que los que se usan contra nosotros. Puede ser necesario que el pueblo estadounidense se familiarice, comprenda y apoye esta filosofía fundamentalmente repugnante³⁰.

²⁹ Remitirse al apartado 2.1 de este trabajo.

³⁰ Traducción propia del original: “[...] *It is now clear that we are facing an implacable enemy whose avowed objective is world domination by whatever means and at whatever cost. There are no rules in such a game. Hitherto acceptable norms of human conduct do not apply. If the U.S. is to survive, long-standing American concepts of ‘fair play’ must be reconsidered. We must develop effective espionage and counter-espionage services. We must learn to subvert, sabotage and destroy our enemies by more clear, more sophisticated and more effective methods than those used against us. It may become necessary that the American people will be made acquainted with, understand and support this fundamentally repugnant philosophy.*”

Otro sector de la literatura, que se dedica al estudio de la ética de los servicios de inteligencia (ver, por ej. Shelton, 2011: 25), suele citar, como ejemplo de este período histórico, un provocativo artículo de prensa del ex agente de la C.I.A., Thomas Braden (1967), titulado “I’m Glad the C.I.A. is ‘Immoral’” [Estoy contento que la C.I.A. sea “inmoral”]. En él, Braden justifica, para hacer frente al enemigo (el comunismo internacional), varias acciones desarrolladas por la CIA que ya en la década de los 60’ eran tachadas de “inmorales”.

Sea como fuere, argumentan Bruneau y Dombroski (2004: 11), el concepto de “seguridad nacional” utilizado durante la Guerra Fría en toda América Latina, transmitía un estado de “paranoia” respecto a las amenazas internas que llevó a las *elites* políticas a ceder amplios espacios de poder a los aparatos de inteligencia con el objetivo de contener dichas amenazas.

4.3.1.1.1 La crisis de la “Suiza de América” y el desembarco de la “guerra de espías” a 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. El impulso reformista que había comenzado bajo la presidencia de Alfredo Baldomir (1938-1943) y había avanzado durante el gobierno de Juan José de Amezaga (1943-1947), se consolidó bajo la administración de Tomás Berreta (1947) y particularmente en la de Luis Batlle Berres (1947-1951), que impulsó un ambicioso programa de reformas inspiradas en los postulados históricos del batllismo (ver en Nahum, 2002: 190; Caetano, 2021: 168).

Debido a ello, en los albores de la Guerra Fría, Uruguay era conocido como “la Suiza de América”. Además de su alto nivel de vida, su sociedad era pacífica y su democracia ejemplar. Como explica McSherry (2007: 117), a diferencia de lo que sucedía en latitudes cercanas, su sistema político era abierto y convivían en él diversas tendencias. Sus Fuerzas Armadas no habían usado hasta entonces la violencia en contra de la sociedad; por el contrario, eran constitucionalistas y –en su mayoría– llevaban a cabo tareas civiles.

No obstante, Uruguay comenzó a enfrentar dificultades en la década de los 50’. Su dependencia al contexto internacional determinó que, tras la recuperación de Europa y el

final de la Guerra de Corea –que significaron importantes volúmenes de ventas de materias primas al exterior a precios elevados–, se sumergiera en una profunda crisis económica, luego social y finalmente política.

En este clima “tan latinoamericano, pero tan poco uruguayo”, como lo definió la historiografía nacional (Nahum, 2002: 272), surgieron diversos grupos armados al margen de la ley y con ellos las primeras manifestaciones de violencia, reprimidas fuertemente desde el Estado. El más importante, por sus capacidades militares y políticas, fue el Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros, que consideraba la lucha armada como la “única vía” para la “liberación nacional”³¹.

En este contexto, las actividades de inteligencia adquirieron especial relevancia. El triunfo de la revolución cubana en 1959 –fuente de inspiración de la guerrilla urbana de Uruguay– y su rápida conversión al comunismo en 1961, intensificó las actividades de capacitación y adiestramiento de las fuerzas de seguridad locales por parte de los EE.UU. Dichas actividades habían comenzado antes, en los albores de la postguerra, particularmente a partir de 1947 con la concreción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (T.I.A.R.)³². El anticomunismo se convirtió así en el *leitmotiv* de la inteligencia estatal uruguaya, cuya génesis se ubica en esos años como se verá en profundidad en el siguiente apartado.

Aunque con mayores dificultades, la U.R.S.S. también logró infiltrar sus elementos en la región y Uruguay no fue la excepción. Desde finales de la década de los 40’, la K.G.B. comenzó a operar en Uruguay. El hecho de que nuestro país mantuviese relaciones diplomáticas con los soviéticos desde 1926, no constituye un dato menor al aproximarnos a

³¹ Fue una de las conclusiones generales expuestas en el Documento N° 1 (1967) del movimiento: “La única vía para la revolución socialista será la lucha armada. No hay casi posibilidades de radicalización de la lucha de clases que no desemboque en la violencia. Las verdaderas soluciones para nuestro país implican un enfrentamiento directo y violento con la oligarquía y sus órganos de represión. La lucha armada no sólo es posible en el Uruguay, sino imprescindible: única forma de hacer la revolución.” En línea: https://mln-tupamaros.org.uy/sites/default/files/2020-04/documento-no.-1-jun-1967_0.pdf

³² De acuerdo con Rial (1986: 18-22), con la puesta en práctica del TIAR, los ejércitos de América Latina “...no pudieron escapar a la concepción de defensa contra el comunismo que se impuso en ese tiempo”. Además del envío de equipos, el proyecto de defensa continental supuso la adopción de manuales técnicos y de combate, que los distintos países adaptaron. Según este autor, en nuestro país los procedimientos se ajustaron en el Instituto Militar de Estudios Superiores y se elaboraron en el Estado Mayor.

la *guerra de espías* en nuestro país. Como argumenta García (2011: 15-20), se pueden extraer dos lecturas al respecto. Por un lado, dicha presencia sirvió para que EE.UU. justificara tempranamente –por “preocupación”– sus “actividades preventivas” en Uruguay. Sin embargo, y por otro lado, el aceptado aparato diplomático previo les permitió a los soviéticos tener un puesto privilegiado de observación y desde allí desplegar sus agentes durante la postguerra.

En la época, el llamado “asunto Mesutti” causó conmoción en la opinión pública y dejó al descubierto las actividades desarrolladas por los soviéticos en Uruguay. Oscar Messuti era un funcionario público que en 1954 había pasado a desempeñar funciones en régimen de comisión para la Sección Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuatro años más tarde, en 1958, su esposa, Carmen Forcadell, lo denunció por entregar documentación de cancillería a supuestos diplomáticos soviéticos a cambio de dinero.

Un grupo de historiadores uruguayos, que han estudiado en profundidad este caso a partir de información de la inteligencia policial desclasificada en 2005 (García, 2011; Aparicio, et.al, 2013), si bien matizan las versiones de prensa de la época, cargadas de imprecisiones según logran demostrar, concluyen que, pese a los desmentidos, “...queda claro que los soviéticos recurrieron a Mesutti, utilizando su posición en la cancillería para apropiarse de información” (Aparicio, et.al, 2013: 175).

Posteriormente, se conocería el caso de África de las Heras, una famosa espía de la K.G.B. que, en 1948, logró establecerse en Uruguay y dirigir una sofisticada red de espionaje soviético en América Latina, tras casarse con el famoso músico y escritor uruguayo Felisberto Hernández. El periodista Raúl Vallarino, que ha estudiado este caso en profundidad, teniendo acceso a testimonios de exagentes soviéticos, ha sostenido que África no sólo transmitía información sino que estaba encargada de organizar la logística de todos los agentes que la K.G.B. enviaba a América. De acuerdo a esta investigación (ver Vallarino, 2016), Uruguay se había convertido en un centro de operaciones privilegiado debido a su estabilidad y a sus tradicionales vínculos diplomáticos con los soviéticos.

De acuerdo a lo revelado por un agente norteamericano, que en la década de los 60' estuvo a cargo de las operaciones "anti-Cuba" en la estación de la C.I.A. en Montevideo, de los 26 soviéticos que conformaban la misión diplomática en la capital uruguaya, más de la mitad estaban confirmados o eran sospechosos de pertenecer a la K.G.B. o a la inteligencia militar, siendo este el promedio de la mayoría de las embajadas soviéticas en Latinoamérica (Agge, 1975: 278). El resto de las misiones diplomáticas de la esfera soviética que operaban sus servicios en Montevideo, eran la de Cuba, Checoslovaquia, Polonia, Bulgaria, Hungría, Rumania y Yugoslavia. No obstante, según el mismo agente, los checos eran los "más importantes" (Agge, 1975: 279-80), algo que han demostrado investigaciones recientes (Abranches y Petrilák, 2018; Zourek, 2018; López D'Alesandro, 2019).

En los últimos años, se divulgaron documentos desclasificados de la Inteligencia Checoslovaca (Státní bezpečnost-StB) que demuestran su intensa participación en Uruguay (1961-1977) –bajo la supervisión y en muchos casos la dirección de la propia K.G.B.– habiendo logrado reclutar a un histórico líder del Partido Socialista local³³. Este último hecho, generó un fuerte debate político que invisibilizó el asunto de fondo, es decir, la participación de la inteligencia checa en Uruguay.

Independientemente de las interpretaciones que puedan hacerse sobre estos acontecimientos, de las que no se ocupa este trabajo, la evidencia empírica indica que 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. No obstante, tratándose de la génesis de los servicios de inteligencia estatales uruguayos, la influencia norteamericana –y no la soviética– es la determinante.

4.3.1.1.2 Guerra Fría y anticomunismo: génesis de los servicios de inteligencia locales

Al menos desde los años 30', el Departamento de Policía de Montevideo y en menor medida las FF.AA. mantenían "relaciones de enlace" con la inteligencia norteamericana. En los años

³³ 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/colecciones/>

previos a la Segunda Guerra Mundial, el *Federal Bureau of Investigation* (F.B.I.) era encargado de liderar el contraespionaje en Sudamérica. Según revela Agge (1975: 295), para la época, el FBI se encontraba “controlando” las “tendencias pro-nazis” en Uruguay y Argentina. A finales de los 40’, cuando la C.I.A. finalmente instaló su estación en Montevideo, tomó del FBI las distintas operaciones que se habían desarrollado con el Departamento de Policía de Montevideo, considerado “la fuerza de seguridad más importante de Uruguay”.

Como observa García (2011: 15) al respecto, la Guerra Fría vino a confirmar prácticas que tenían ya varios años en el país. De hecho, mientras el F.B.I. controlaba las tendencias pro-nazis, los diplomáticos estadounidenses emplazados en Uruguay comenzaron a mostrar preocupación por la presencia comunista, particularmente luego de que se refugiaran en el país los líderes del partido comunista argentino tras el golpe de Uriburu³⁴. Montevideo era visto por los diplomáticos norteamericanos como un “nido del comunismo” (Rodríguez Ayçaguer, 1996: 43).

Con la Guerra Fría en marcha, Uruguay jerarquiza las actividades de inteligencia³⁵, dejando al descubierto un objetivo común: la vigilancia al comunismo. El 19 de julio de 1947, según consta en el artículo 5º del Boletín de Órdenes Diarias (BOD) N° 17.431³⁶: “...el Jefe de Policía resuelve que desde el día de la fecha comienza a funcionar la Oficina denominada ‘Servicio de Inteligencia y Enlace’, creada en el último presupuesto de la Jefatura de Policía de Montevideo”.

El Servicio de Inteligencia y Enlace (S.I.E.) tendría como principales cometidos los siguientes delitos: **(1)** contra la soberanía del Estado, contra los Estados extranjeros, sus jefes o representantes; **(2)** contra el orden político interno del Estado; **(3)** contra la paz pública; **(4)**

³⁴ A comienzos de septiembre de 1930, un grupo de militares y civiles encabezados por el teniente general José Félix Uriburu dieron un golpe de Estado en Argentina que derrocó al gobierno constitucional de Hipólito Yrigoyen y estableció una dictadura militar.

³⁵ Ciganda et., al. (2009: 23) establecen como principal antecedente del SIE al “Departamento de Orden Social de la Policía de Montevideo” y luego de su disolución, durante la segunda presidencia de Batlle y Ordoñez (1911-1915), a la Policía de Investigaciones.

³⁶ Reproducido en Rico (2008: 421).

contra la seguridad pública; (5) conflictos obreros (huelgas, movilizaciones, etc.); y (6) actividades antinacionales.

Pese a que el presidente de la época, Luis Batlle Berres, no había mostrado animosidad alguna contra el Partido Comunista uruguayo, siendo reconocido por su pluralismo, la “cuestión comunista” no le fue ajena, avalando la creación del nuevo servicio³⁷. Durante esos años, el SIE intensificó su trabajo contra el Partido Comunista, particularmente en lo que hace a la “actualización de prontuarios” y “antecedentes personales” (García, 2009: 16). La primera actuación pública de la SIE se realizó en octubre de 1948 cuando el Partido Comunista organizó un sabotaje en contra del film “La Cortina de Hierro” en el Cine Trocadero³⁸.

La preocupación por el comunismo y su vínculo con el nacimiento del S.I.E., puede observarse también a través de los informes que los diplomáticos asentados en Uruguay 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 el Presidente había creado “...una brigada especial, de la que se ocupa personalmente, destinada a la vigilancia del comunismo infiltrando en aquel sus elementos vigilando, de ese modo, las actividades de dicho Partido” (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 comunistas ha disminuido (febrero, 1949):

Hemos recibido varias indicaciones en las últimas semanas de que la atención primordial está dedicada a Argentina y de que la vigilancia de sospechosos o conocidos agentes comunistas ha disminuido proporcionalmente [...] Simplemente, no hay suficientes agentes uruguayos para vigilar, y si se conviene en la preocupación de Uruguay –ya sea que esta esté o no justificada– es inevitable que las actividades

³⁷ Aparicio y García (2010: 32), con base al archivo privado de Luis Batlle Berres, aseguran que el presidente fue, en parte, protagonista de la creación del SIE.

³⁸ Un análisis completo de estos sucesos de encuentra en Aparicio y García (2010).

emanadas del vecino meridional de Uruguay deban ser de un interés más inmediato, y mayor motivo de preocupación que las que tienen que ver con la distante Rusia. Además, los comunistas en Uruguay han estado relativamente tranquilos desde los disturbios del cine Trocadero en Montevideo, en octubre pasado, cuando intentaron destruir el film estadounidense ‘La cortina de hierro’...

Si bien algunos estudiosos han reconocido la existencia de una “independencia relativa” de los servicios de inteligencia respecto al poder político en sus “objetivos anticomunistas” (García, 2009: 22), constituyéndose progresivamente como “cuerpos separados dentro del Estado” (Aldrighi, 2008: 203), aseguran que es imposible disociar su actuación de la influencia de los servicios de inteligencia extranjeros, particularmente de la C.I.A.

Al respecto, es elocuente el testimonio del Comisario Alejandro Otero, primero miembro y luego director del SIE. En una entrevista concedida a la investigadora Clara Aldrighi, Otero señaló: “Inteligencia y Enlace respondía siempre a lo que eran las necesidades de los servicios de inteligencia americanos. Cuando yo me hago cargo, actúo con total independencia y queda esclarecido que toda la información que yo obtenía, toda, yo la proporcionaba a esos servicios, porque así estaba ordenado” (Aldrighi, 2008: 191)³⁹.

Según revela Agge (1975: 298), que trabajó junto a Otero como parte de sus actividades en la estación de la C.I.A. en Montevideo, “[...] el contacto entre varios oficiales de policía y la estación no es secreto para el jefe de policía, se lo considera ‘enlace oficial’”. De hecho, asegura el agente norteamericano (1975: 289-90), la principal operación conjunta para la época era la de *tapping* telefónico –por la cual se interceptan diversas líneas telefónicas, ya sea de diplomáticos soviéticos o de líderes comunistas locales–, cuyo puesto de escucha funcionaba en instalaciones policiales.

Para mediados de los 60’, el programa operacional de la estación de la C.I.A. en Montevideo (ver Agge, 1975: 280-83) establecía tres prioridades claras. La primera consistía en “recoger

³⁹ Al respecto, también puede consultarse los diálogos del referido jerarca con Vallarino (2008; 2017) y Alfonso (2010).

y reportar información” sobre la “capacidad e intenciones de los comunistas” y toda aquella organización política “hostil” a los EE.UU. La segunda prioridad era el establecimiento de “relaciones de enlace” con los servicios uruguayos, policiales y militares. Dentro de esta prioridad, se establecían varios objetivos como, por ej., comprometerse en “operaciones conjuntas” con los servicios locales y tratar de “mejorar la capacidad general” de los mismos. Finalmente, la tercera prioridad era “contrarrestar la propaganda a favor de los comunistas y en contra de los Estados Unidos”, mediante “operaciones de acción encubierta”.

Además de la actividad desarrollada por la C.I.A., en esa misma época comenzaron a funcionar dos programas norteamericanos de ayuda dependientes de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID): el Programa de Seguridad Pública (PSP) y el de Asistencia Militar (MAP), ambos con el objetivo de preparar a las fuerzas de seguridad en “mantenimiento de la ley y el orden”. No obstante, los informes de los instructores desplegados en Uruguay a sus correspondientes jefaturas en EE.UU. revelan que:

El objetivo a largo plazo es el desarrollo de fuerzas policiales capaces de contrarrestar la subversión comunista [...] Seguiremos esforzándonos por inculcar a los uruguayos los peligros del comunismo y la subversión a fin de suscitar mayor interés, preocupación y demandas para esta importante función...⁴⁰.

En Uruguay, el PSP funcionó desde 1965⁴¹ hasta 1974, cuando el programa fue cancelado por el Congreso de EE.UU. tras una investigación que lo vinculaba con oficiales que utilizaban la tortura en sus países de origen (McSherry, 2007: 118). Los documentos sobre Uruguay en el *National Archives and Records Administration*, digitalizados y publicados por el Grupo de estudios interdisciplinarios sobre el pasado reciente (GEIPAR) de la Universidad de la República, revelan la intensa actividad de los instructores jefes del PSP y del MAP en la reestructuración de los servicios de inteligencia locales, la capacitación y el entrenamiento de sus funcionarios, propiciando el trabajo conjunto y coordinado entre las fuerzas policiales y militares en tareas de inteligencia.

⁴⁰ Citado por Aldrighi (2004:37-8)

⁴¹ El acuerdo fue suscrito en diciembre de 1964.

Entre los años 65 y 66, la preocupación por reestructurar el servicio de inteligencia policial, dotándolo de mayores recursos y una nueva organización, se hizo evidente. Un memorándum de la Dirección de Investigaciones del Departamento de Inteligencia y Enlace, fechado en setiembre del 65, informa sobre las nuevas “necesidades” en materia de inteligencia:

[...] de acuerdo al ritmo impuesto por las organizaciones políticas y sindicales, sobre las que debe cubrirse información, el Departamento de Inteligencia, ha debido superarse con la finalidad de cumplir cabalmente sus cometidos. El pasaje a una ‘etapa superior’ de lucha de las entidades alineadas en la izquierda, ha significado abocarse a un estudio concienzudo de todos y cada uno de los problemas planteados, para producir informes objetivos [...] Debe precisarse claramente que con el material humano que se posee, se han alcanzado los niveles máximos de capacidad para la producción. No obstante ello, las perspectivas de las luchas políticas-sindicales indican que, lejos de disminuir, la tensión aumentará constantemente, al influjo de la actividad regimentada de elementos militantes, especialmente del Comunismo...

Seis meses después, en abril del 66, se emitió un nuevo memorándum respecto a este asunto:

Desde la creación del antiguo Servicio de Inteligencia y Enlace han transcurrido 18 años. En ese período de tiempo, las organizaciones políticas de izquierda, el agrupamiento de los sindicatos en la CNT, hasta llegar al Congreso del Pueblo, han desbordado la capacidad de trabajo de nuestro Departamento, siendo necesaria una reorganización afondo, a fin de poder dar cumplimiento a las obligaciones que nos impone nuestros cometidos. El Partido Comunista proyecta y ‘quema etapas’ para cumplirlas...⁴².

Distintas investigaciones (Aldrighi, 2004, 2008; McSherry, 2007; Ciganda et., al., 2009) han concluido que la participación de los consejeros del PSP fue clave en la reforma del S.I.E. El Comisario Otero, que redactó el proyecto de reforma del servicio de inteligencia policial y

⁴² Ambos memorándums fueron citados por Ciganda et., al. (2009: 29-31).

que en ese momento era director del S.I.E., aseguró que el nuevo organismo “fue creado a instancia de los americanos”, siendo Cantrell quien “disponía”, “mandaba” y “ordenaba”⁴³. William Cantrell, a quien el Agge (1975) señala como miembro de la C.I.A. con adscripción ficticia al PSP, se desempeñó como conejero de mencionado programa desde 1966 hasta 1970.

Finalmente, mediante el artículo 5° del Boletín de Órdenes Diarias N° 22.826 del 20 de julio de 1967, el S.I.E. fue finalmente reformado, pasando a denominarse Dirección de Información e Inteligencia (D.I.I.) y manteniendo las competencias de su antecesor. La D.I.I. funcionó con su misma denominación hasta el año 1970 cuando la Ley nro. 13.963 (art. 14, orgánica policial) crea la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (D.N.I.I.), dependiente del Ministerio del Interior, con competencia y jurisdicción en todo el territorio.

Un año más tarde, por Decreto nro. 875/971, se aprueba el reglamento de la D.N.I.I.⁴⁴. Según este, la D.N.I.I. es un “servicio policial especializado”, que depende directamente del Ministerio del Interior y cuya finalidad esencial es “prevenir y reprimir los hechos que tiendan a subvertir o destruir la organización institucional democrático-republicana de la Nación”.

Respecto a sus cometidos específicos, se mencionan los siguientes: **(1)** la investigación de aquellos delitos cuyo móvil sea de carácter político; **(2)** la colaboración e intercambio de información con todos los servicios análogos del Estado, manteniendo un enlace permanente con el Ministerio de Defensa Nacional; **(3)** la recolección, registro, procesamiento, evolución y archivo de toda la información relativa a personas, grupos u organizaciones cuyas actividades puedan significar un peligro actual o potencial sobre aquello que esta Dirección está destinada a proteger; **(4)** el asesoramiento a Jefes o Directores de cualquier dependencia pública sobre medidas de seguridad a adoptar por éstos en sus locales para protección de documentos; **(5)** brindar seguridad a los gobernantes nacionales o extranjeros, o representantes de otros Estados u organismos internacionales reconocidos por la República,

⁴³ Declaraciones citadas en Ciganda et., al. (2009: 27).

⁴⁴ Reproducido en Rico (2008: 421-22).

que se encontraran dentro del país; (6) controlar, junto con la colaboración de la Dirección de Investigaciones de la Jefatura de Policía de Montevideo y la Dirección de Migración dependiente del Ministerio del Interior, la entrada y salida de personas del territorio nacional, tramitando, en su caso, los asuntos relativos a rechazo, inadmisión o expulsión de extranjeros de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes en la materia; y (7) registrar y fiscalizar a los asilados políticos.

La inteligencia militar, con la que la D.N.I.I. debía establecer un “enlace permanente”, había tenido hasta ese momento una participación marginal, que preocupaba a los agentes norteamericanos desplegados en Uruguay. Escribe Agee respecto a la inteligencia militar:

Durante años, la estación de Montevideo ha intentado levantar el nivel de capacitación de este servicio de enlace donando equipamientos y fondos, pero con poco éxito. Aún ahora, su principal tarea de recolección consiste en recortar de la prensa izquierdista local. El problema más serio de este servicio es la tradición militar uruguaya de mantenerse al margen de la política, como lo demuestra Carvajal⁴⁵ al rehusar comprometer el servicio en operaciones contra el PCU y otros grupos políticos de extrema izquierda (Agee, 1975: 295).

No obstante, con la creación de la D.N.I.I. la coordinación entre la inteligencia militar y policial fue alentada por PSP. En una carta fechada en marzo de 1968, el director general de la Oficina de Seguridad Pública, de la que dependían los PSP desplegados en la región, felicitaba a los instructores de Montevideo por lograr la inclusión de personal militar en los entrenamientos policiales: “Este hecho es el desarrollo más significativo y alentador. Esperamos que sea el presagio de estrechas relaciones de trabajo en el futuro”⁴⁶.

De acuerdo a Aldrighi (2004; 2008), uno de los objetivos del PSP y del Grupo Militar de la Embajada norteamericana en Uruguay (MILPG) era impulsar una “segunda línea de

⁴⁵ El Coronel Justiniano Carvajal fue el primer director del Servicio de Información de Defensa (SID), entre 1965 y 1967.

⁴⁶ Citado por Aldrighi (2004: 37).

defensa”⁴⁷ que uniera a la Policía y las FF.AA. en el combate a la insurgencia, incluyendo las tareas de inteligencia. En consonancia con esto, entre la segunda mitad de la década de los 60’ y principios de los 70’ diversos contingentes de oficiales de la policía y del ejército uruguayo fueron enviados a sesiones de entrenamiento en la Academia Internacional de la Policía en Washington y a la Escuela del Ejército de las Américas en Panamá (McSherry, 2007: 118). En esa misma época, y desde el PAM, EE.UU. proveyó a las FF.AA. locales de equipos, asistencia técnica, apoyo logístico y entrenamiento para operaciones internas⁴⁸.

Si bien investigaciones recientes (Alfonso, 2022: 245-47) sitúan la “era de la inteligencia” militar en 1942, año en el que se crea un “Departamento de Informes Secretos” en el Ejército uruguayo⁴⁹, las actividades de inteligencia militar fueron centralizadas en febrero del año 1965 con la creación del Servicio de Información de Defensa (S.I.D), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. En un escueto Decreto (68/965)⁵⁰ publicado en el Diario Oficial, se justifica su creación en los siguientes términos:

La complejidad del Estado Moderno, obliga al Gobierno a mantenerse informado sobre múltiples aspectos y que en nuestro país esa información es obtenida en forma parcializada y no técnica: que los frutos de esos trabajos de información, son desaprovechados al no existir un órgano que los utilice y explote adecuadamente [...] [por tanto] se hace necesario la creación de un órgano que esté en condiciones de

⁴⁷ La “primera línea de defensa” consistía en fortalecer a la Policía y la “tercera línea de defensa” consistía en motivar la participación directa de las FF.AA en el combate de la insurgencia.

⁴⁸ Documentos desclasificados del Departamento de Estado dan cuenta de dicha asistencia, en la que se destaca la donación o adquisición de armas, según el caso. Ver: RG 59 BOX 7 – “DEF – 19 MILITARY ASSISTANCE URUGUAY 1970_ Primera parte” - RG 59 BOX 7 – “DEF – 19 MILITARY ASSISTANCE URUGUAY 1970_ Segunda parte”. En línea: <http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/documentos-del-departamento-de-estado-rg59/>

⁴⁹ 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.

⁵⁰ El texto del Decreto completo se puede consultar en el repositorio del Proyecto de Extensión Universitaria “Sistematización, tratamiento y difusión de la información digital vinculada con las investigaciones en materia de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente y terrorismo de Estado”. En línea: <https://cruzar.edu.uy/index.php/documentos/>

reunir y explotar información tendiente a garantizar nuestra seguridad externa e interna.

Dentro del articulado (art. 4) se definen para el nuevo organismo tres “misiones” concretas:

Asesorar al señor Ministro de Defensa Nacional en materia de Información y Contra-
Información para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional;

Coordinar la labor informativa a desarrollar por las tres Fuerzas y los organismos dependientes para lograr la total integración del sistema; y

Planificar las actividades de Información y Contra-Información de los distintos integrantes.

En un nuevo Decreto (115/968), fechado el 13 de febrero de 1968, se aprueba el reglamento general del S.I.D. –que introduce modificaciones al aprobado en 1965⁵¹–, dotando al organismo de cinco departamentos⁵². El departamento I – Interior, encargado de procesar información sobre “la situación interna del país” y “todos los aspectos que afecten la Seguridad Nacional”. El departamento II – Exterior, encargado del procesamiento de la información sobre “la situación Internacional”. El departamento III – Planes, Operaciones y Enlace, encargado de “entrenar” e “instruir” a los agentes “para operaciones de rutina o especiales de búsqueda y/o investigación”. El departamento IV – Apoyo, encargado de asegurar al resto de los departamentos “el apoyo técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones”. El departamento V – Secretaria, encargado de la recepción y expedición de la correspondencia del organismo y de la distribución interna de información que se recibe y que se produce.

Además de los aspectos relativos al funcionamiento del S.I.D., el Decreto establece las competencias de su director responsable, él que además de dirigir, coordinar y fiscalizar el

⁵¹ No se encuentra disponible en los archivos que han sido desclasificados hasta el momento.

⁵² En 1971, se incorporaron modificaciones reglamentarias y por primera vez se menciona al “Departamento de Operaciones Psicológicas” (Rico, 2008: 418).

servicio de información, asistiendo al Ministerio de Defensa Nacional, debe impulsar “relaciones del enlace” con los servicios de otros ministerios y con organismos del Estado en general y está habilitado para utilizar los servicios y apoyo técnico de cualquier otra organización o persona de interés a la seguridad nacional⁵³.

Tras la fuga de los integrantes del Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros de la Cárcel de Punta Carretas en 1971, el Poder Ejecutivo de la época asignó a las FF.AA. la conducción de la “lucha antisubversiva”. El Decreto (566/071) que encomendó dicha tarea establece:

[...] Dispónese que los Mandos Militares del Ministerio de Defensa Nacional, asuman la conducción de la lucha antisubversiva [...] Los Comandos Generales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, estructurarán el Plan de Operaciones Antisubversivo a desarrollar por las Fuerzas Armadas conjuntamente con la Policía y ejercerán la dirección de ejecución del mismo.

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. Con la asignación de la “lucha antisubversiva”, las FF.AA. manejaron vastos volúmenes de información, fuente principal de un poder que para 1973 sería hegemónico.

4.3.1.2 Persistencia estructural (n2). La dictadura cívico-militar (1973-1985): una época de control total

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, el control sobre el aparato estatal y sobre la sociedad civil fue total. Los servicios de inteligencia tuvieron una labor destacada al

⁵³ El texto del Decreto completo se puede consultar en el repositorio del Proyecto de Extensión Universitaria “Sistematización, tratamiento y difusión de la información digital vinculada con las investigaciones en materia de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente y terrorismo de Estado”. En línea: <https://cruzar.edu.uy/index.php/documentos/>

servicio del régimen, permitiéndole a éste una vigilancia completa de todas las estructuras sociales. El S.I.D., como órgano rector del sistema, continuó liderando la lucha contra los “enemigos internos” al tiempo que comenzó a asesorar a los mandos en la toma de decisiones estratégicas dentro del Estado, coordinando el intercambio de información con el resto de los servicios de seguridad internos y con los organismos represivos de la región.

4.3.1.2.1 Nueva institucionalidad bajo la dictadura: consolidación del SID

Desde el golpe de Estado y de manera progresiva, las FF.AA. iniciaron un proceso de reestructuración del organigrama estatal. Mediante una serie de Actos Institucionales, Leyes y Decretos, la dictadura configuraría una nueva institucionalidad que sustituiría a la de la democracia representativa. Siguiendo a Rico (2008), es posible dividir estos nuevos organismos en dos categorías, por un lado, aquellos de carácter político-administrativo, y por otro, los que hacen estrictamente al organigrama militar, de quien dependían los servicios de inteligencia sin excepción.

Dentro de los primeros, se destacan el Consejo de Seguridad Nacional (CO.SE.NA.), asesor del Poder Ejecutivo en materia de “Seguridad Nacional”; el Consejo de Estado, que pasó a desempeñar las tareas de la Asamblea General; el Consejo de la Nación, que entre otras cosas designaba al Presidente de la República; el Ministerio de Justicia, creado para suprimir el carácter independiente y autónomo de la Justicia; el Consejo Económico y Social (C.E.S.), órgano asesor en materia económica y social; la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), con la misión de formular los planes y programas de desarrollo del gobierno; y, la Dirección Nacional de Relaciones Públicas (DI.NA.RP.), encargada de la difusión y relaciones públicas (propaganda).

Dentro de los segundos, se destacan la Junta de Comandantes en Jefe (J.C.J.), órgano asesor del Mando Superior para el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas; el Estado Mayor Conjunto (ES.MA.CO.), órgano de estudio, coordinación, planificación y supervisión de la JCJ; la Junta de Oficiales Generales (J.OO.G.), de destacada injerencia al interior de las Fuerzas (designaciones, retiros, ascensos, etc.); la Comisión de Asuntos Políticos

(COM.AS.PO.), dependiente de la J.OO.G., con actuaciones determinantes en el proceso de transición; y, la Escuela de Seguridad y Defensa Nacional (ESE.DE.NA.), polo académico encargado de formar militares y civiles con responsabilidades en la Administración⁵⁴.

Al interior del organigrama militar, el S.I.D. cumplió un rol trascendental en la represión, junto al ES.MA.CO., ambos dependientes de la J.C.J., el verdadero centro de poder de la dictadura. Mediante la Ley N° 14.157 (art. 18), “Orgánica Militar”, el S.I.D. pasa a depender de la J.C.J. –antes del Ministerio de Defensa Nacional– constituyéndose en el “[...] órgano de asesoramiento específico con que ésta cuenta, para satisfacer los requerimientos de información y contra-información impuestos por las necesidades de la Seguridad y Defensa Nacional”. Además, correspondía al S.I.D. proporcionar “apoyo de su especialidad” al ES.MA.CO.

Su dirección –a propuesta de la J.C.J.– debería ser ejercida por un Oficial General o Superior de las Fuerzas Armadas, hecho indicativo de la relevancia otorgada a las actividades del servicio. En tanto, sus “misiones esenciales” serían dos: en primer lugar, “...elaborar la inteligencia al más alto nivel nacional, mediante la coordinación y planificación de todas las actividades de información y contra información que desarrollen los diversos organismos especializados existentes en el país”, y en segundo lugar, procurar “...establecer un único e integrado sistema con la participación de todos los elementos asignados a estas tareas dentro de cada una de las Fuerzas.”

Para cumplir las referidas “misiones”, el S.I.D. coordinaría y cooperaría con un importante grupo de agencias de inteligencia y otros órganos encargados de relevar y procesar información. De los documentos desclasificados analizados por Rico (2008), se desprende una lista de dependencias con las que la S.I.D. intercambiaba información asiduamente para la planificación de actividades conjuntas:

- Organismo de Coordinación de Operaciones Antisubversivas (O.C.O.A.);

⁵⁴ Para un resumen más detallado sobre la creación de estos organismos y sus funciones, puede consultarse Rico (2008: 401-33).

- Dirección Nacional de Información e Inteligencia de la Policía (D.N.I.I.);
- Cuerpo de Fusileros Navales (FUS.NA.);
- Unidad de Servicio del Aeródromo Capitán Boiso Lanza (U.SA.CBL.);
- Prefectura Nacional Naval (P.N.N.);
- Compañía de Contraintegración del Ejército (Ca de C/Inf.);
- Departamento de informaciones del Estado Mayor Conjunto (C2 ES.MA.CO.);
- Departamento de inteligencia del Estado Mayor del Ejército (E-II E.M.E.);
- Departamento de inteligencia del Estado Mayor de la Fuerza Aérea (A-II E.M.FA.);
- Departamento de inteligencia del Estado Mayor de la Armada (N-II E.M.A.);
- Oficina de Seguridad Militar del Ministerio de Defensa Nacional;
- Comando General del Ejército (C.G.E.);
- Comando General de la Fuerza Aérea (C.G.F.A.); y
- Comando General de la Armada (C.G.A.).

Como se analiza en detalle a continuación, por intermedio del S.I.D. y del ES.MA.CO., la J.C.J. contaría con “agencias primarias de información” a lo largo y ancho de la Administración.

4.3.1.2.2 El “A, B, C...” de las “policías políticas”: control total y represivo

Militares uruguayos que ocuparon cargos de responsabilidad durante la dictadura, confesaron al politólogo estadounidense Alfred Stepan que habían tomado la decisión “consiente” de hacer que todos los oficiales pasaran por las responsabilidades de inteligencia con un doble objetivo: familiarizarlos con las tareas vitales de esa área y evitar la creación de un servicio de inteligencia autónomo (Stepan, 1988: 39).

Investigaciones posteriores (González, 2002; Rico, 2008; Blixen, et. al. 2018) han determinado que la totalidad de las dependencias públicas tuvieron un oficial destacado con fines de enlace, que reportaba directamente al S.I.D. o al ES.MA.CO. En muchos casos, las altas jerarquías de la Administración –directores de empresas públicas, servicios

descentralizados y jefaturas de policía–, eran lideradas por militares que oficiaban como “delegados” del S.I.D.

Un documento político elaborado a instancias del ES.MA.CO. en 1974⁵⁵, que integra las directivas de la J.C.J. de comienzo de la dictadura, revela la estrategia de cooptación de la Administración Pública mediante el despliegue de funcionarios militares a lo largo y ancho del Estado. La denominada “Política de la República” establece que, para dar cumplimiento a la misión de “brindar seguridad al desarrollo nacional”, las FF.AA. deben “mantenerse permanentemente informadas” e “integradas con la organización institucional civil”.

La primera directiva recogida en dicho documento refiere a los objetivos que deberá cumplir el personal militar designado para prestar servicios en reparticiones públicas ajenas al Ministerio de Defensa Nacional. Allí se establece que, independientemente de las integraciones operativas entre los organismos civiles y militares, “...se designaran Oficiales de las FF.AA. en funciones concretas, ya sea con cargo específico o como Oficiales de Enlace, en distintas reparticiones públicas, a fin de actuar como órganos ejecutores y/o fiscalizadores del cumplimiento de los planes y programas [...] de la política nacional adoptada por las FF.AA.”

Según el documento, la totalidad de los funcionarios militares designados “a cualquier título” para prestar servicios fuera de la órbita de las FF.AA. “...constituyen agencias primarias de información del S.I.D.”. Además, los Oficiales con destinos civiles en el Estado estarán “subordinados militarmente a la J.C.J.” debiendo coordinar su actuación con el Director del S.I.D., “para tareas de información”, o con el del ES.MA.CO, “para tareas de asesoramiento, planificación y ejecución”.

⁵⁵ Según su apartado introductorio, la “Política de la República” constituye “la doctrina política básica de las FF.AA. que todos sus integrantes deben sustentar y aplicar. El texto completo se puede consultar en el repositorio del Proyecto de Extensión Universitaria “Sistematización, tratamiento y difusión de la información digital vinculada con las investigaciones en materia de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente y terrorismo de Estado”. En línea: <https://cruzar.edu.uy/index.php/documentos/>

Dentro del sistema de información, el S.I.D. y los grupos Coordinador y Especialista del ES.MA.CO, serían los encargados de “mantener actualizado el Plan de Colección”, debiendo estar en “permanente contacto para el intercambio de información”. En tanto, al interior de cada organismo público, el Oficial “más antiguo” estaría encargado de “orientar, coordinar y supervisar” el trabajo de los demás militares y “centralizar, consolidar y evacuar” la información recogida. Esta última se canalizaría según el caso: a la JCJ, “cuando la característica del tema así lo exija”; al S.I.D., “sobre cualquier tópico”; al C-2 del ES.MA.CO., “en el área específica de la seguridad”; y al E.M.E. del ES.MA.CO., “en el área específica del desarrollo”.

La segunda directiva recogida por la “Política de la República” hace referencia a la integración entre el ES.MA.CO., el S.I.D. y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el asesoramiento al CES. Allí se establece la designación de Oficiales Superiores y Jefes en cargos estratégicos (la mayoría de las sub jefaturas) de la OPP, la Oficina Nacional del Servicio CIVIL (ONSC) y la Dirección General de Estadística y Censo (DGEyC). Además del rango, los militares designados debían tener obligatoriamente destino militar en el ES.MA.CO. o el S.I.D., “...a los efectos de asegurar la subordinación militar a la J.C.J.”, y continuar prestando servicios en dichos organismos independientemente de su nueva responsabilidad, “a fin de asegurar en forma definitiva la integración y la coordinación”.

Mediante este despliegue al interior del Estado y con base en el poder que ya ostentaban al exterior del mismo, las FF.AA., por intermedio de los servicios de inteligencia, ejercieron un control total de la sociedad. En un informe de inteligencia fechado en 1981, donde el Inspector Víctor Castiglioni explicita a su superior –militar– los “cometidos que cumple la DNII” desde el inicio de la dictadura⁵⁶, se puede apreciar de forma clara la situación de vigilancia permanente a la que la sociedad era sometida:

A partir de 1974, a fin de erradicar las profundas raíces desarrolladas por el Comunismo en el Cuerpo social del país, se comenzó a investigar las actividades de todo tipo de instituciones (Profesionales, Culturales, Sociales, Deportivas, etc.)

⁵⁶ El documento completo se encuentra publicado en Rico (2005: 278-9).

controlándose sus asambleas, sus actos electorales e informando de los antecedentes que pudieran registrar los candidatos o autoridades de esas instituciones. Son varios miles las investigaciones de este tipo que se han realizado y se siguen realizando.

El informe de Castiglioni también menciona que la D.N.I.I. se ha hecho cargo de tareas “intensas y extensas” y en muchos casos “absolutamente nuevas”, como la tramitación del documento denominado “Constancia de Habilitación para Cargos Públicos”:

Esta tarea la realiza a partir del 1/7/80 en cooperación con el S.I.D. y la J.P.M. (Justicia Penal Militar). Los formularios correspondientes, tanto los de la capital como los del interior son informados por los Ficheros de esta Dirección, en una cantidad aproximada a los 2.000 mensuales. Anteriormente este documento se denominaba ‘Solicitud de Anotaciones en Ficheros Policiales de Inteligencia’ y era manejado exclusivamente por la D.N.I.I. y la J.P.M. y durante un período de cuatros años se informaron alrededor de 300.000 formularios tanto para la permanencia como para el ingreso a la Administración Pública.

Como los ciudadanos incluidos en las categorías “B” o “C” reclamaban, explica el jefe de la D.N.I.I. en su informe, “...cada uno de estos recursos da lugar a una investigación a veces muy compleja, con interrogatorios escritos de testigos, búsqueda en archivos de todo tipo, a veces en períodos de más de veinte años...”

De hecho, como argumenta González (2002: 14), uno de los aspectos más sintomáticos de la amplitud que adquirió la inteligencia militar durante la dictadura es el registro completo de la población, en el que cada residente en el país fue clasificado como “A”, “B” o “C”, según su peligrosidad.

Como explica Rico (2008: 435), para cualquier trámite nacional o internacional que un ciudadano necesitara realizar –una beca, un empleo o un viaje, por nombrar los más habituales– se exigía la posesión de un “certificado de fe democrática”. Los datos que el solicitante otorgaba permitían que los servicios de inteligencia actualizaran sus antecedentes

policiales y, en base a ellos, categorizarlo (“A”, los demócratas; “B”, aquellos que se alejaban de la línea política del régimen; “C”, sobre los que recaían todas las prohibiciones).

A modo de ejemplo, el certificado de fe democrática que debían firmar los funcionarios públicos a comienzos de la dictadura decía:

Juro por mi honor mi adhesión sin condiciones ni reservas al sistema republicano democrático de Gobierno que la Nación ha implantado por su voluntad soberana y declaro no haber pertenecido, ni pertenecer a las organizaciones antinacionales disueltas por el Poder Ejecutivo, así como toda otra que atentare contra el actual sistema de Gobierno⁵⁷.

Otro de los ejemplos que permiten dimensionar el ejercicio del control de la sociedad se encuentra en los Parte de Novedades Diarias de la D.N.I.I. (Rico, 2008: 441-645), donde se reportaban todas las investigaciones de dicho servicio. Desde un hombre que era interrogado a la salida del estadio porque a un funcionario le “llamó la atención” el “énfasis” con que entonó la estrofa “tiranos temblad” del himno nacional⁵⁸, pasando por el propietario de una panadería que tuvo que explicar a inteligencia por qué su comercio llevaba como nombre “Segunda Internacional”⁵⁹, hasta la asistencia de agentes a una despedida de un funcionario que se jubilaba para comprobar el posible “caris (sic) político” de la reunión⁶⁰.

El control se ejercía en todos los ámbitos. A nivel cultural, no sólo se requisaban libros, revistas y publicaciones prohibidas, sino que la inteligencia desplegabá agentes para controlar el carnaval, el teatro, el cine, la música y hasta la pintura. El estado de paranoia era tal que, en 1975, la inteligencia se hacía presente en el estreno del film “El Padrino” en el

⁵⁷ Citado en Rico (2008: 435).

⁵⁸ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Departamento N° 6. Parte de Novedades Diarias. Abril 1977.

⁵⁹ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Parte Diario N° 253. Parte de Novedades Diarias. Setiembre 1977.

⁶⁰ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Departamento N° 2. Parte de Novedades Diarias. Diciembre 1975.

Cine Metro para monitorear la reacción del público ante una serie de escenas que se desarrollaban en Cuba y hacían alusión a la revolución de dicho país⁶¹.

Los medios de comunicación que soportaron la prohibición, eran fuertemente controlados. Por ejemplo, los archivos de la D.N.I.I. revelan que en marzo de 1977 un Sargento de esa repartición se presentó en Canal 4 para solicitar explicaciones sobre un aviso publicitario del “Flan Royarina” en el que se podía observar de forma fugaz una figura “círculo irregular con una letra T en el medio”, similar a la utilizada por el MLN-T. Tras las indagatorias se determinó que “...el aviso había sido grabado en Buenos Aires y que esa imagen correspondía al logotipo de la Agencia de Publicidad argentina “Walter Thompson”⁶².

En el ámbito educativo el control era extremo. Podía llegar al monitoreo de estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas cuyos pasaportes registraban visas “en países de detrás de la Cortina de Hierro”⁶³; la indagatoria o “suspensión preventiva” de alumnos de liceo por dibujar “una estrella sediciosa” en una pizarra –que terminó siendo un “juego de formas geométricas”⁶⁴; o la separación del cargo de un docente por hablar de Marx “...más tiempo del debido, sin atacarlo”⁶⁵.

Las actividades y servicios religiosos tampoco escaparon al control. Así como se destinaba personal para controlar una misa en “homenaje a la memoria del generalísimo don Francisco Franco”, donde el padre Sghirla se mostraba “dispuesto a defender al Uruguay y a la Iglesia de los comunistas”, incentivando a la juventud a “seguir la senda trazada por Franco”⁶⁶, también se vigilaba una misa con motivo del día de los trabajadores que finalizaba tiempo después en un allanamiento, motivado por las plegarias esgrimidas por un joven durante el

⁶¹ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Parte de Novedades Diarias. Parte Diario N° 230. Agosto 1975.

⁶² Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Parte de Novedades Diarias. Marzo 1977. Constancia: Averiguación referida a proyección televisiva de propaganda.

⁶³ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Departamento N° 2. Parte de Novedades Diarias. Memorándum Operacional N° 306. Octubre 1976.

⁶⁴ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Parte de Novedades Diarias. Memorándum Operacional. Parte Diario N° 308. Noviembre 1977.

⁶⁵ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Departamento N° 2. Parte de Novedades Diarias. Memorándum Operacional N° 213. Agosto 1978.

⁶⁶ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Departamento N° 2. Parte de Novedades Diarias. Memorándum Operacional N° 328. Noviembre 1975.

encuentro religioso: “Por los obreros desocupados... por los trabajadores que están en peligro... por los trabajadores cuyos salarios no les alcanzan...”⁶⁷.

Finalmente, el resto de las organizaciones de la sociedad civil fueron monitoreadas extensivamente. En los documentos de la D.N.I.I. se pueden apreciar trabajos de vigilancia en asociaciones de profesionales, gremiales patronales, cooperativas, clubes sociales y deportivos, mutualistas y grupos de derechos humanos, entre otros.

La contención de la “subversión” no fue la única tarea de los servicios de inteligencia locales durante la dictadura. Como demuestran los documentos desclasificados del Departamento de Estado⁶⁸, EE.UU. patrocinó –en los albores de la dictadura– la creación de la Brigada de Narcóticos y Drogas Peligrosas en el seno de la D.N.I.I. Con base en la “guerra” declarada por el Presidente Nixon, las agencias norteamericanas comenzaron a disputar, a lo largo y ancho de América Latina, sus batallas contra las drogas.

Un informe confidencial, elaborado a instancias de un equipo del Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD) en 1972, deja al descubierto las intenciones estadounidenses respecto al control de drogas en Uruguay y a la necesidad de vincularlo estrictamente a las estructuras de inteligencia:

Si no fuera por las actividades antiterroristas, que tienen prioridad nacional con todo lo demás relegado a una posición secundaria distante, la organización policial lógica con una organización nacional para hacer frente al control de narcóticos, sería la División de Información e Inteligencia [...] Esta División ha desarrollado los recursos y las habilidades técnicas y operativas vitalmente esenciales en los esfuerzos de control de narcóticos. La posibilidad de involucrar a esta División depende de la

⁶⁷ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Departamento N° 2. Parte de Novedades Diarias. Mayo 1976. Procedimiento N° 123. DNII. PND. Junio 1976. Memorándum Operacional N° 16. 9 de junio 1976. Procedimiento N° 626. DNII. PND. Mayo 1979. Procedimiento N° 122.

⁶⁸ 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/colecciones/>

posibilidad de establecer un vínculo entre los narcotraficantes internacionales y los grupos militantes subversivos⁶⁹.

En ese mismo documento, los especialistas recomiendan a sus superiores que le proporcionen al Presidente de Uruguay información sobre el tráfico de estupefacientes y lo “exhorten” a:

[...] agilizar la ratificación de la Convención Única [de 1961 y sus enmiendas de 1972]; revisar la legislación sobre estupefacientes; establecer unidades de narcóticos dentro de la Policía Nacional, particularmente en el Servicio de Información e Inteligencia; asegurar la reactivación de la Comisión Nacional de Estupefacientes; y tomar medidas para hacer más efectivo el servicio de Aduanas⁷⁰.

Desde ese momento en adelante, la D.N.I.I. comenzó a hacerse cargo del tema. No obstante, la formalización de la Brigada de Narcóticos como Departamento V de la D.N.I.I. ocurrió en mayo de 1973⁷¹, quedando a cargo del comisario Hugo Campos Hermida. En un informe donde el Inspector Castiglioni explicita los cometidos de la DNII durante la dictadura, se asegura que desde la fecha de creación del Departamento V, su dirección “[...] ha tomado a su cargo la responsabilidad por la lucha contra el consumo y tráfico de drogas a nivel represivo y también a nivel preventivo”⁷².

⁶⁹ Traducción propia del original en inglés: “Were it not for the counter terrorist activities which have national priority with everything else relegated to a distant secondary position, the logical police organization with national organization to cope with narcotics control would be the 325 man Intelligence and Information Division. This Division has developed the resources in conjunction with the operational skills and techniques so vitally essential in narcotics control efforts. The possibility of involving this Division hinges on the possibility of establishing a link between international narcotics traffickers and the militant subversive groups”. NARA, RG 59, BOX 011, “SOC 11-5 NARCOTICS URUGUAY 1972_ Primera parte”. Disponible en línea: <http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/documentos-del-departamento-de-estado-rg59/>

⁷⁰ Traducción propia del original en inglés: “[...] to expedite ratification of the Single Convention; to revise narcotics legislation, if needed; to establish narcotics units within various elements of the National Police, particularly the Intelligence and information Service; to insure the reactivation of the National narcotics commission; and to take steps to make the Customs service more effective.” NARA, RG 59, BOX 011, “SOC 11-5 NARCOTICS URUGUAY 1972_ Segunda parte”. Disponible en línea: <http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/documentos-del-departamento-de-estado-rg59/>

⁷¹ El Boletín de Órdenes Diarias de la Jefatura de Policía, donde se informa la creación de la nueva brigada dejaba saber que “[...] en los últimos tiempos, sin que existiera una norma expresa, pero cumpliendo órdenes de la superioridad, ha sido la Dirección Nacional de Información e Inteligencia la que más ha venido trabajando en ese campo. Incluso un grupo de sus funcionarios realizaron en fecha reciente, un curso de esa especialización en la Ciudad de Buenos Aires, patrocinado por el Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs de los EE.UU”. Citado en Castro (2015: 90).

⁷² Citado en Rico (2005: 278-9).

El cambio de legislación, que había comenzado también en 1973 –luego de la firma del Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos–, fue concretado por el Consejo de Estado de la dictadura, mediante el decreto-ley 14.294. Pese a las particularidades “progresistas” de aquella norma (despenalización de consumo y tutela jurídica de Salud Pública), que la dictadura aprobó casi sin discusión⁷³, su aplicación resultó arbitraria.

Durante el período de facto alrededor de 1.100 personas, mayormente jóvenes, fueron detenidas por relación con las drogas (Garat, 2016: 100). Un informe rutinario de la Brigada de Narcóticos y Drogas Peligrosas de la DNII, fechado en 1981, deja al descubierto la operativa del servicio en la caza de “fármacodependientes”:

Atento a lo dispuesto por la superioridad, un equipo de esta Brigada a cargo de un Sr. Oficial, recorrió distintos locales bailables, en represión de personas bajo efectos de drogas y/o diversos medicamentos habitualmente utilizados por los fármacodependientes. Por tal motivo, dentro de los distintos lugares que se visitó, en el interior del Club ‘Rápido Sport’ [...] se observó que varias personas de las que allí se encontraban presentaban signos de haber ingerido (sic) algún tipo de droga [...] por lo cual se invitó a concurrir a esta oficina a las siguientes personas [son detenidas 20 personas]⁷⁴.

La inteligencia uruguaya no sólo convirtió a los “adictos” y “traficantes”, sin distinción, en sus nuevos objetivos, sino que llegó a utilizar drogas en los interrogatorios a presos políticos. Un manual⁷⁵ que analizó el sistema carcelario militar durante la dictadura uruguaya, menciona el uso de drogas –pentotal y L.S.D– como método de tortura. Su principal objetivo, revela el documento, es “[...] hacer perder al detenido la noción de tiempo y espacio, la abolición de la conciencia, de la voluntad y del autocontrol”.

⁷³ Para un análisis de este punto en particular puede verse Garat (2013: 6-8) y Castro (2015: 92-95).

⁷⁴ Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Brigada de Narcóticos y Drogas Peligrosas. Memorandum Operacional N° 158. Numeral 0198.

⁷⁵ “Uruguay: Seguridad Nacional y Cárcenes Políticas”. Madrid: Ed Iepala. 1984, p. 155. Disponible en línea: <https://sitiosdememoria.uy/sites/default/files/2021-01/iepala-1984-seguridad-nacional-y-carceles-politicas.pdf>

Finalmente, durante este período, se destaca la creación de instancias de cooperación interna y externa en materia de inteligencia y represión. En relación a lo interno, se destaca la creación del Organismo Coordinador de Actividades Antisubversivas (O.C.O.A.), un órgano de inteligencia en las sombras integrado por policías y militares en actividad, cuya misión era el combate encubierto contra grupos y personas definidas como “enemigos”.

Por tratarse de un organismo clandestino, no reconocido oficialmente⁷⁶, subsisten hasta hoy día ciertas ambigüedades en torno a su historia, particularmente en lo que hace a la fecha exacta de su creación. Si bien se cree que la oficialización del O.C.O.A. es posterior al Decreto N°566 de 1971, por el cual se facultó a las FF.AA. a la “lucha antisubversiva”, investigaciones recientes (Larrobla, 2022) han determinado –en base al estudio de documentos desclasificados– que el O.C.O.A. operaba desde antes que el mando de la “lucha antisubversiva” fuese pasado a las FF.AA.

A pesar de la escases de información, los documentos oficiales que hasta el momento fueron analizados por un equipo de investigación universitario (Rico, 2008: 422-25) permiten afirmar que, al menos en los momentos iniciales de la dictadura, existieron cuatro distintas O.C.O.A(s). –como secciones de información e inteligencia–, una por cada división del Ejército existente, que la dotaba de su respectiva jurisdicción. Los jefes de cada sección eran los segundos comandantes de cada división y revestían el grado de Teniente Coronel.

En las “Directivas de Organización y Funcionamiento de O.C.O.A.” de julio de 1974⁷⁷, se señala que es el “órgano responsable de la conducción de las operaciones antisubversivas” en cada zona de acción, que actúa como “base de operaciones” y “coordina” las acciones antisubversivas, actuando “...directamente relacionado con el Servicio de Información de Defensa (S.I.D.), Departamento 2 (D-2) del Comando General del Ejército (C.G.E.), Cuerpo

⁷⁶ A una solicitud formal de acceso a la información realizada por un equipo de investigación en 2018 (Blixen y Patiño, 2018: 4), que requería “copia de la orden del Comando General del Ejército que dispone la creación del O.C.O.A.”, el entonces comandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos respondió: “No habiendo en poder de la Fuerza documentos que certifiquen la creación del citado organismo (...) No se ha encontrado en bibliografía sobre la época ninguna referencia anterior a esta fecha (15 de abril de 1972)”.

⁷⁷ Citada en Rico (2008: 422-25).

de Fusileros Navales (FUSNA), Dirección Nacional de Información e Inteligencia (D.N.I.I.), Unidad de Servicio del Aeródromo Capitán Boiso Lanza (USACBL), Prefectura Nacional Naval (P.N.N.), Justicia Penal Militar (J.P.M.), Justicia Penal Civil (J.P.C.)”. Finalmente, los recursos para el funcionamiento orgánico del O.C.O.A. dependían “...en gran parte del material incautado al enemigo por el mantenimiento del Servicio”, debido a su carácter clandestino.

El O.C.O.A., junto a los demás servicios de inteligencia “regulares” y fuerzas de seguridad en general, fue una pieza clave en la coordinación de las dictaduras de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay en el marco del llamado “Plan Cóndor”, un sistema clandestino de intercambio de información y operaciones de contrainsurgencia.

En sus múltiples investigaciones sobre la coordinación represiva, la investigadora norteamericana Patrice McSherry (1999; 2005; 2007) rastrea el origen del Cóndor hacia comienzos de 1974, cuando un documento tipificado como “ultra secreto” por la C.I.A. informaba sobre una reunión de oficiales de la región, realizada en Buenos Aires, en la que se preparaban “acciones coordinadas contra objetivos subversivos”.

Un año más tarde, en 1975, Uruguay fue sede de dos importantes encuentros entre las fuerzas de seguridad regionales en los que se planteó institucionalizar el mecanismo de coordinación represiva. En agosto, se desarrolló en Montevideo una reunión preparatoria de la 11^o Conferencia de los Ejércitos Americanos. De acuerdo a una crónica de la revista del Círculo Militar, “El Soldado” (1975: 13), el entonces comandante de la J.O.GG, Luis Queirolo, que ofició de presidente de la conferencia preparatoria, aseguró que “los ejércitos de América nunca se habían entendido como en esa oportunidad”, en la que lo “único” que los “separaba” eran “los uniformes”. Queirolo asegura además: “Existe una coordinación entre los ejércitos del continente para combatir e impedir la infiltración marxista y de cualquier otro tipo de subversión”⁷⁸.

⁷⁸ Citado en McSherry (2007: 126).

No obstante, según indica la autora antes citada, fue durante la Conferencia de Comandantes de Inteligencia, celebrada en Montevideo en octubre del mismo año, en la que se propuso formalmente crear un programa represivo de alcance transnacional. De acuerdo a los archivos de la inteligencia paraguaya, revisados por McSherry (2007: 126), el Cóndor –un nombre clave– nace al mes siguiente en Santiago de Chile, donde los representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay firman un acta en la que sellan el acuerdo. Uruguay, definido como “uno de los protagonistas más entusiastas del sistema” (McSherry, 2007: 117), formó parte del acuerdo en la persona de destacados miembros del grupo de tareas del O.C.O.A.

Estas instancias de cooperación interna (O.C.O.A.) y externa (Cóndor) entre las fuerzas represivas, fueron protagonistas del lado más oscuro de una dictadura militar en los que los servicios de inteligencia adquirieron, como vimos a lo largo de esta apartado, un alto grado de perfeccionamiento y sofisticación que reforzó el diseño institucional de postguerra.

4.3.1.2 Secuencia reactiva (n3). Transición y consolidación democrática (1980-1985): momentos de negociación y continuidad

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).

Fue esta larga tradición democrática la que le permitió, luego de las negociaciones entre civiles y militares, 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.

Sin embargo, el carácter negociado de la transición a la democracia implicó que ciertos espacios de poder en favor de las FF.AA. se mantuvieran prácticamente inalterados, retrasando por décadas la reforma de las políticas públicas de defensa y particularmente las de inteligencia.

4.3.1.2.1 Toma y daca: transición democrática y restauración del statu quo ante

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)⁷⁹.

Mediante una serie de disposiciones transitorias impuestas en la Constitución, el acuerdo de salida condiciona por un año las acciones del futuro gobierno electo. A grandes rasgos, sostiene Rial (1986: 42), las materias principales del Acto Institucional N° 19, redactado durante la última reunión entre civiles y militares⁸⁰, “[...] impuso garantías importantes para la corporación armada, de modo de mantener fuertes niveles de autonomía dentro del aparato estatal”.

Los agregados transitorios de mayor relevancia son tres. El primero refiere a la actuación del Consejo de Seguridad Nacional, reducido a la calidad de “organismo asesor” del Presidente en áreas a definir. El segundo tiene que ver con la creación de nueva figura jurídica de emergencia, el “estado de insurrección”, que garantizaba el retorno de los militares en caso de “acciones subversivas”. Finalmente, el tercer elemento de interés refiere a la designación

⁷⁹ Sobre la transición en Uruguay, puede verse también Caetano y Rila (1987) y Caetano (2005).

⁸⁰ Entre el 30 de julio y el 3 de agosto de 1984, se realizaron cuatro reuniones en las que participaron el Dr. Julio María Sanguinetti, el Dr. Enrique Tarigo y el Sr. José Luis Batlle por el Partido Colorado; el Dr. Juan Vicente Chiarino y el Sr. Humberto Ciganda por la Unión Cívica; el Cr. Juan Young y el Dr. José Pedro Cardozo por el Frente Amplio; y por los militares participaron el Comandante en Jefe del Ejército, Teniente General Hugo Medina; el Comandante en Jefe de la Armada, Vicealmirante Rodolfo Invidio; el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Brigadier General Manuel Boadas y como secretario, el General Pedro Gonnet.

y asenso de los mandos militares, disposición por la cual las FF.AA. se reservaron la posibilidad de proponer nombres a tales efectos⁸¹.

No obstante al acuerdo, antes de entregar formalmente el poder, los militares tomaron una serie de medidas complementarias. Rial (1986: 43-44) pone el acento en dos. Por un lado, la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Ejército, de noviembre de 1984, que sirvió para reorganizar los asensos y retiros de los efectivos, y por otro, por Ley 15.663, de octubre del 1984, el S.I.D. pasó a denominarse Servicio de Información de las Fuerzas Armadas (S.I.FF.AA.), despejando toda duda sobre quién controlaría el servicio. Adicionalmente, mediante un Decreto reglamentario del mismo año (568/984), se refrenda la dependencia del S.I.FF.AA. a la J.C.J. en desmedro del Ministerio de Defensa Nacional. Lo que, de acuerdo al autor citado, “cortacircuitó” la “posibilidad de control civil directo”⁸².

Lo anterior confirma los testimonios recogidos por Stepan (1988: 39-40)⁸³ en que los líderes militares “argumentaban abiertamente”, ese mismo año, que:

[...] las actividades de inteligencia eran un factor crítico que debía mantenerse bajo su control; [...] Los militares tenían un poder superior al de los partidos políticos, y se reservaban el derecho a intervenir si fuera necesario, y [...] Los políticos deberían aceptar alguna forma de presencia militar institucionalizada a en un renovado Consejo de Seguridad Nacional, como precio a pagar por el alejamiento del poder por parte de las fuerzas armadas.

De acuerdo a este autor, 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

⁸¹ Un resumen del documento completo puede consultarse en Rial (1985).

⁸² En la prensa de la época, el Ministro de Defensa del primer gobierno post dictadura, Dr. Chiarino, se refirió al SIFFA como una agencia que “opera prácticamente en la órbita del Ejército”. Ver El Día, 14 de abril 1985.

⁸³ Miembros del E.SE.DE.NA., la COM.AS.PO. y del Centro de Operaciones del Ejército (G3).

político, la subordinación militar a las autoridades democráticamente electas a cambio de mantener la tradicional autonomía de gestión de las FF.AA.

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 observa Stepan (1988: 141), 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. De hecho, según los testimonios recogidos por el autor, al menos durante los primeros años de gobierno civil, “[...] el sistema de inteligencia mantuvo un tamaño y una capacidad operativa mayores de las que tenía a comienzo de la década del sesenta, así como una mayor focalización en la “subversión interna” (Stepan, 1988: 40).

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

4.3.1.2.2 La “reforma” a medias: consolidación democrática y continuidad de las políticas de inteligencia

En el año 1984 Uruguay volvió a elegir sus autoridades mediante un acto eleccionario. 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).

El gobierno entrante se ajustó a las restricciones del Pacto del Club Naval. Las disposiciones del Acto Institucional N° 19 se cumplieron en referencia a la designación y asensos de los mandos militares, aunque el Presidente no convocó al Consejo de Seguridad Nacional ni se impuso el “estado de insurrección”. Luego de transcurrido el año de transición convenido, el Presidente retomó gradualmente sus tradicionales prerrogativas en relación al poder militar (Rial, 1985 y 1986; Stepan, 1988).

No obstante, el gobierno enfrentó el 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 con los mandos militares, rechazó la iniciativa argumentando lo contrario.

Finalmente, la referida norma fue aprobada en el año 1986 con 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%)⁸⁴.

En lo que hace estrictamente a las actividades de inteligencia, previo a los cambios establecidos en la Ley de Caducidad y casi de inmediato a la caída del Acto Institucional N° 19 en marzo de 1986, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un Proyecto de Ley⁸⁵ por el que se proyectaban reformas a diversos decretos-leyes referentes a la organización de las FF.AA. En materia de inteligencia, el Proyecto propone, en su artículo 8°, modificar la situación jerárquica a la que estaba sometido el S.I.D., haciéndolo depender del Ministerio de Defensa Nacional, sin perjuicio de “mantener vínculos funcionales con los Comandantes de las tres Fuerzas”.

Finalmente, la Comisión que estudió el Proyecto de Ley antes de su discusión en el plenario decidió retirarlo. Explicaba entonces el Senador Batalla:

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, punto 10 y 12 del Orden del Día. N° 93 - Tomo 297 - 19 de marzo de 1986.

Sobre este artículo –que en líneas generales fue compartido– se formularon observaciones por más de un señor senador respecto a determinados problemas, algunos de ellos relacionados con su parte final y manteniendo su vinculación funcional con los Comandantes de las tres armas. [...] puesto que había más de una posición en la que varios señores senadores –entre los que nos contamos– nos resistíamos a plantear modificaciones por no tener un cabal concepto de lo que implicaban y podían significar las mismas, y al hecho de que otros señores senadores formularon objeciones a la parte final del artículo, entendió conveniente, en definitiva, quitarlo del texto sustitutivo, con el compromiso que hemos asumido todos sus integrantes ante el Senado, de proceder, rápidamente, a un examen profundo de la cuestión.

En la misma línea, se expresaba el Senador Posadas:

Al margen de que el proyecto del Poder Ejecutivo contenía esa frase que dio lugar a discusión dentro de la Comisión y a la dificultad en ponernos de acuerdo en la expresión “mantener vínculos” [...] el artículo 18 del Decreto-Ley, que es donde está contemplada la creación y las funciones del Servicio de Inteligencia del Ejército, hacer referencia a la Doctrina de Seguridad Nacional y da competencias que, por el solo hecho de trasladarlo de una jurisdicción a otra no se eliminarían⁸⁶. Ahí entraríamos a estudiar cómo tendría que ser el Servicio de Inteligencia del Ejército, siendo éste un tema muy amplio, por lo que creemos que, en esta oportunidad, excedía nuestras posibilidades de tiempo y debía remitirse a un análisis global y general de la Ley Orgánica Militar⁸⁷.

⁸⁶ Analizando el mismo Proyecto de Ley, Rial (1986: 83-4) argumenta en esta misma línea: “La circunspección respecto al tratamiento de estos temas por el Poder Ejecutivo indica que solo busca cambios jurídicos que regulen el relacionamiento de las FF.AA. con el resto del aparato estatal y ver cómo va recortando esta esfera de autonomía, e intentando, de este modo, subordinar por lo alto a toda la corporación. **Pero no se busca reformar nada en lo referido a los aspectos internos de la misma, en donde la autonomía sale reforzada.**” Resaltado propio.

⁸⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Nº 93 - Tomo 297 - 19 de marzo de 1986.

Fue finalmente la Ley de Caducidad que determinó que el SIFFA se denominase Dirección General de Información de Defensa (D.G.I.D) y pasara a depender nuevamente del Ministerio de Defensa Nacional. Finalmente, la D.G.I.D quedó 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.

Pese al necesario cambio de dependencia, 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. Durante el gobierno posterior, liderado por el Dr. Lacalle (1990-1995), la falta de control de los servicios quedaría de manifiesto.

El secuestro y posterior asesinato en Uruguay del exagente chileno Eugenio Berríos confirmó la magnitud del problema. Berríos, fue un bioquímico colaborador de Augusto Pinochet y miembro de la Dirección de Inteligencia Nacional (D.I.N.A.). Durante la Presidencia de Patricio Aylwin, el Juez Adolfo Bañados, quien investigaba el asesinato de Orlando Letelier –exministro del asesinado Presidente Salvador Allende–, citó a Berríos a declarar. Por tal motivo, Pinochet, que conservaba un enorme poder en los primeros años de la restauración democrática chilena, ordenó que Berríos fue sacado clandestinamente de su país –por miembros de la D.I.N.A.– para impedir sus eventuales declaraciones sobre el caso.

Según investigaciones posteriores, Berríos fue trasladado inicialmente a Argentina donde estuvo bajo control del extinto Servicio de Inteligencia de Estado (S.I.D.E.); poco después, el destino del bioquímico fue Uruguay, donde estuvo cautivo y bajo custodia de los servicios locales. En una escena *hollywoodense*, relatada en detalle por Israel (2008: 22-35), Berríos logró escapar de una casa de verano del balneario Parque del Plata, propiedad del Capitán del Ejército Eduardo Radaelli, donde estaba secuestrado y pedir ayuda en la vecina propiedad del Capitán de Fragata (R) Hugo Cabrera. Cabrera, sorprendido por las declaraciones de

Berríos –que manifestaba encontrarse secuestrado– y la insistencia de Radaelli de terminar el suceso rápidamente, decidió trasladar al exagente chileno a las autoridades.

La Seccional Policial (N°24) del Departamento de Canelones, fue el segundo escenario de conflicto. A pesar de las declaraciones de Cabrera, quien asentó la denuncia de lo sucedido, Berríos cambió su testimonio y fue retirado de la Seccional por personal militar ese mismo día. En abril del año 1995, su cadáver apareció en la playa de El Pinar, en el Departamento de Canelones. Luego de más de una década, en el año 2006, tres militares Uruguayos, entre ellos Radaelli, fueron extraditados a Chile por este caso⁸⁸.

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, 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 difícil –y descontrolada– situación a la que se enfrentaban los mandos civiles: explosiones en serie, atentados a líderes políticos, espionaje entre militares, seguimientos e intervenciones, contactos secretos entre militares y exguerrilleros⁸⁹.

No obstante, la segunda restructuración del sector se concretó –recién– sobre el final del segundo mandato del Dr. Sanguinetti (1995-2000), cuando la D.G.I.D se transformó en la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DI.NAC.I.E) (Decreto N° 405 del año 1999).

⁸⁸ En agosto del año 2015, la Corte Suprema de Chile dictó sentencia definitiva en la investigación por los delitos de secuestro, homicidio y asociación ilícita. Fueron condenados tres militares uruguayos: Tomás Casella (10 años y un día por su responsabilidad como autor de secuestro y cinco años y un día por asociación ilícita), Eduardo Radaelli (10 años y un día por su responsabilidad como autor de secuestro y 800 días por asociación ilícita) y Wellington Sarli (cinco años y un día por su responsabilidad como cómplice de secuestro y a 60 días por asociación ilícita).

⁸⁹ Una completa reconstrucción periodística 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”⁹⁰, 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”⁹¹.

De acuerdo a la normativa aprobada, la DINAC.IE. “[...] 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”⁹².

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 organismo⁹³. De igual

⁹⁰ La República, “Sanguinetti creó Dirección de Inteligencia Nacional por Decreto”, 6 de enero de 2000, sección política, 4–5.

⁹¹ La República, “Sanguinetti creó Dirección...”, 4.

⁹² La República, “Sanguinetti creó Dirección...”, 4.

⁹³ La República, “Sanguinetti creó Dirección...”, 4.

manera, a pesar de la dependencia orgánica al Ministerio de Defensa, no se establecieron en la norma mecanismos de control externo.

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 DI.NAC.I.E. la responsabilidad de conducir las actividades de inteligencia sobre el terrorismo en el territorio nacional⁹⁴. 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”⁹⁵, culminó con la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional (N° 18.860)⁹⁶.

⁹⁴ Luis Casal Beck. “El terrorismo sigue en la mira”, El Observador, 26 de enero de 2002, sección política, 8–9.

⁹⁵ Así lo reveló Julián González (miembro organizador del Debate Nacional de Defensa) entrevistado para un trabajo anterior del autor.

⁹⁶ 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.

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.

Además del cargo de Coordinador, la segunda administración Vázquez (2015-2020), nuevamente en una Ley de Presupuesto (Ley N° 19.355) de 2015, establece cambios. La DI.NA.CIE. se denominó Dirección de Inteligencia Estratégica (D.I.E.) y pasó a depender del Estado Mayor de la Defensa, un órgano militar de asesoramiento del Ministerio de Defensa Nacional. Nuevamente sin discusión, en 2018 el gobierno dispuso (Rendición de Cuentas, Ley N°19.670) la creación de una “súper” dirección policial llamada Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional (D.I.P.). Desde entonces, dicha agencia tiene bajo su dirección a la Dirección General de Información e Inteligencia (D.G.I.I.) –heredera de la D.N.I.I.–, a la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas (D.G.R.T.I.D.), a la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL (D.G.L.C.C.O – INTERPOL.), a la Dirección de Hechos Complejos (D.H.C.), a la Unidad de Investigación y Análisis Penitenciario (U.I.A.P.) y a la Unidad de Análisis Tecnológico (UN.A.TEC.).

Fue en este contexto, en el que un grupo de parlamentarios de todos los partidos políticos con representación parlamentaria⁹⁷ comenzó a discutir nuevas ideas, habiendo concordado en que

⁹⁷ Al momento de iniciarse la discusión parlamentaria en 2011: Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente.

era necesario, tras varias décadas de tímidas reestructuraciones, realizar una reforma integral de la política de inteligencia, tal como se analiza en el próximo apartado de esta tesis.

4.3.2 Hipótesis II⁹⁸

4.3.2.1 Corriente de los problemas (ventana de oportunidad) (n1). El “archivo Castiglioni” como problema y oportunidad

4.3.2.1.1 Antecedentes y precisiones: el “archivo Berruti” (2006) y su vinculación con el “archivo Castiglioni” (2015)

En febrero de 2006, la Ministra de Defensa Nacional, Azucena Berrutti, acompañada por el Comandante en Jefe del Ejército, Teniente General Carlos Díaz, y uno de sus asistentes, Augusto Gregori, se presentó en la entonces sede de la Escuela de Inteligencia del Ejército⁹⁹ e incautó un importante archivo de inteligencia militar.

Según narró la propia Berrutti, durante su comparecencia ante la “Comisión Investigadora sobre posibles actos de inteligencia del Estado, violatorios de la normativa legal y constitucional, llevados a cabo por personal policial o militar desde 1985 a la fecha” (en adelante, Comisión Investigadora), la información que le permitió dar con la ubicación de ese archivo había sido suministrada a través de un anónimo:

En cuanto llegué al Ministerio tuve la experiencia muy extraña de recibir una cantidad de anónimos [...] Y así se filtró la noticia de que iban a trasladar lo que era o había sido la Escuela de Inteligencia, que funcionaba en el cuartel de la calle Haedo y Martín C. Martínez, porque le iban a dar otro destino a esa unidad e iban a mover esos papeles. Yo estimé que eso era muy importante; nos costaba mucho encontrar datos o elementos que nos permitieran avanzar en el objetivo que para mí era, y sigue

⁹⁸ En este apartado se retoma una hipótesis que el autor desarrolló inicialmente en un trabajo anterior (ver: Alvarez, 2017).

⁹⁹ Donde funcionó el Centro General de Instrucción para Oficiales de Reserva (C.G.I.O.R.) y donde actualmente funciona el Centro de Altos Estudios Nacionales (C.A.L.E.N.).

siendo prioritario: la posibilidad de encontrar información sobre los detenidos desaparecidos¹⁰⁰.

Tras una inspección, Berrutti decidió incautar dos armarios con material microfilmado. El voluminoso y desordenado archivo, que luego se dio a llamar “archivo Berrutti”, contiene información de inteligencia –fichas, informes y análisis– hasta el año 2005. Se trata de 1.114 rollos de material microfilmado con un contenido aproximado de 2.500 fotos cada uno. Como referencia, una biblioteca de 12.000 libros de 250 páginas cada uno.

Un año y medio después del hallazgo, en agosto de 2007, el Ministerio de Defensa contrató a un técnico en el manejo de scanners, Jorge Tiscornia, y a una representante de la organización Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, María del Carmen Martínez, para digitalizar el archivo, tarea que fue finalizada dos años más tarde, en agosto de 2009. De acuerdo a lo que explicaron Tiscornia y Martínez en la Comisión Investigadora¹⁰¹, su trabajo se limitó al tratamiento de la documentación con el objetivo de hallar información sobre desaparecidos.

En paralelo a esta tarea, la Ministra Berrutti encomendó a uno de sus asistentes, que posteriormente se convertiría en el primer Coordinador de Inteligencia, Augusto Gregori, que comenzara una investigación para determinar con exactitud a qué se dedicaba el servicio de inteligencia de Defensa con el objetivo de plantear una reformulación, que luego fue descartada por la primera administración del Ministro José Bayardi en Defensa (2008-2009).

En el marco de dicha investigación, se llegó a la conclusión de que un exjefarca de inteligencia, llamado Elmar Castiglioni, tenía un archivo privado que podría tener relación con el incautado a comienzos de 2006. Según relató Berrutti en el Parlamento:

¹⁰⁰ Comisión Investigadora sobre posibles actos de inteligencia del Estado, violatorios de la normativa legal y constitucional, llevados a cabo por personal policial o militar desde 1985 a la fecha – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1768, 2018, 4-5.

¹⁰¹ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1770, 2018.

En cuanto al archivo Castiglioni, nosotros sabíamos –por ese sistema de rumores– que él tenía archivos personales. De acuerdo con esas informaciones, Castiglioni no podía hacer el trabajo solo; era un grupo. Él trabajaba sobre esos elementos que ahora son los objetivos del espionaje. Castiglioni, según decían –se verá el día que se tenga acceso a esos papeles–, también espiaba a sus propios compañeros, con lo cual conseguía un sistema de control muy grande. Entonces, no era una persona que gozara de muy buen reconocimiento frente a un grupo grande de compañeros¹⁰².

A finales de 2006, Berrutti informó del caso Castiglioni al nuevo Comandante en Jefe del Ejército, Teniente General Jorge Rosales. De acuerdo al relato de la Ministra, se dispuso una operación de contrainteligencia a cargo de dos oficiales, para determinar dónde se encontraban dichos archivos. Luego de la renuncia de Berrutti, en marzo de 2008, tanto la reestructura de la entonces DI.NAC.I.E. como la operación de contrainteligencia en contra de Castiglioni, se desvanecieron¹⁰³.

En distintas crónicas periodísticas, Samuel Blixen, que en 2016 publicó en el Semanario Brecha los informes periciales del “archivo Castiglioni” y una parte del “archivo Berruti”, responsabilizó al Ministro entrante, José Bayardi, por no haber realizado la reestructura de inteligencia ni accionar un allanamiento en contra de Castiglioni luego de la operación de contrainteligencia ordenada por Berrutti¹⁰⁴.

Durante su comparecencia al Parlamento, Bayardi, que fue titular de Defensa desde marzo de 2008 hasta agosto de 2009, aseguró que desde el momento que ingresó como titular al Ministerio se le informó sobre el avance en el proceso de digitalización y las solicitudes de información (contenida en archivo) de la Justicia sobre casos vinculados al pasado reciente.

¹⁰² Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1768, 2018, 18.

¹⁰³ En una entrevista para La Diaria, Berrutti aseguró: “Hay un hecho: yo me fui y la cosa se paró. Yo tuve que dejar el ministerio y después no pasó más nada. Para saber cuáles son las razones, habría que preguntarles a las personas. O incluso al actual ministro: ¿por qué no hace nada? Porque si él hubiera querido, para él hubiera sido, pienso yo, muy sencillo. A lo mejor hay razones importantes que uno no conoce...”. Disponible en línea: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/10/archivo-incompleto/>

¹⁰⁴ Un copilado de las crónicas periodísticas respecto al caso, pueden consultarse en Blixen (2017: 4-5).

En agosto de 2009, cuando el equipo de digitalización finalizó su trabajo, Bayardi ordenó que una copia de la totalidad del “archivo Berrutti” y los informes técnicos –elaborados por Tiscornia y Martínez– fuesen trasladados al Ministerio de Educación y Cultura, particularmente al Archivo General de la Nación. Según expresó el exministro durante su comparecencia al Parlamento:

Acordamos la fecha, que terminó siendo el viernes 31 de agosto, en el Ministerio de Educación y Cultura, y estuvieron presentes quien habla; el entonces subsecretario de Defensa Nacional, Jorge Menéndez; la ex ministra de Educación y Cultura, María Simon; el entonces subsecretario de esa Cartera, doctor Felipe Michelini, y la licenciada Alicia Casas. En ese acto transferimos al Ministerio de Educación y Cultura, más precisamente al Archivo General de la Nación, todo lo que se tenía a disposición en ese archivo Berrutti¹⁰⁵.

Durante su comparecía en el Parlamento, los técnicos encargados de la digitalización del “archivo Berrutti” explicaron que en su informe final sugirieron al Ministerio de Defensa la conformación de un grupo más amplio de expertos para poder analizar exhaustivamente la documentación:

[...] si las dos personas que trabajábamos ahí leyéramos un libro de 250 páginas por día, ese trabajo nos llevaría 20 años. Nos referimos a 250 páginas por día porque son 10 libros de esa cantidad de páginas lo que tiene cada uno de los rollos. Cada rollo contiene unas 2.500 imágenes en promedio. En aquel informe sugerimos la necesidad de generar un equipo de diez o veinte personas que pudiera visualizar esas imágenes en un período breve, unos dos años. Eso quedó a resolución del Ministro¹⁰⁶.

No obstante, el Dr. Bayardi explicó que él se había retirado del Ministerio sin ver el archivo, sugiriendo que debió ser el Ministerio de Educación y Cultura el encargado de contratar un equipo para analizar la información:

¹⁰⁵ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1776, 2018, 8.

¹⁰⁶ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1770, 2018, 1.

Se ha dicho en la prensa que no recontraté a las personas que habían estado trabajando en este tema, una vez finalizado el contrato. Aclaro que no me correspondía recontratarlos. Estaba terminando mi función, los archivos salían del Ministerio de Defensa Nacional e ingresaban en el Ministerio de Educación y Cultura, se abría una nueva etapa para procesarlos, estábamos al final de un período de Gobierno y no entendí del caso que hubiera que recontratarlos. En todo caso, quedaría en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, en particular del Archivo General de la Nación, contratar al personal que se entendiera para seguir procesando este tipo de información¹⁰⁷.

Finalmente, sobre las denuncias que el periodista Blixen realizó en contra de su administración al frente de Defensa, Bayardi aseguró en el Parlamento que desconocía la operación de contrainteligencia que Berruti había ordenado para dar con el “archivo Castiglioni”. El entonces Ministro reiteró los argumentos que había realizado en prensa:

Nunca, ni como subsecretario, ni como ministro de Defensa Nacional tuve conocimiento de un expediente de contrainteligencia, como el que menciona Samuel Blixen. Nunca me fue comunicado a mí, ni por la doctora Berrutti, ni por el comandante Rosales, ni por asesor alguno, ni por el presidente, ni por el secretario de la Presidencia. Ni nunca se me solicitó autorización para ningún allanamiento a domicilio de oficial alguno...¹⁰⁸.

Respecto a la restructura de los servicios de Defensa que, según las versiones de prensa – confirmadas en el Parlamento por Berruti–, su administración descartó entre 2008 y 2009, Bayardi asumió no haberle dado trámite por tres razones. En primer lugar, porque creía necesario contar con una Ley marco de Inteligencia en lugar de procesar una restructura puntual. Segundo, debido a que la reforma implicaba llevar la entonces DINACIE a una locación que no le parecía adecuada (por la falta de estacionamiento). Finalmente, la

¹⁰⁷ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1776, 2018, 8-9.

¹⁰⁸ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1776, 2018, 10.

reestructuración implicaba depositar las responsabilidades de contrainteligencia en un oficial, asunto con el que afirmó estar en desacuerdo¹⁰⁹.

Independientemente de las controversias políticas, de las que no se encarga este trabajo, el “archivo Berruti” que, como veremos más adelante, terminó por demostrar el espionaje ilegal en democracia, fue abordado tardíamente en el Parlamento, una década después de su hallazgo. Los técnicos que participaron de su digitalización argumentaron que, pese a haber detectado información de operaciones de inteligencia posteriores a la dictadura (al menos hasta 2005), tenían un acuerdo de confidencialidad y su tarea se limitaba al pasado reciente. Los responsables políticos, en tanto, aseguraron no haberse interesado –por cuestiones de tiempo– en el contenido de los archivos incautados.

Un tratamiento similar tuvo la información que había advertido a las autoridades sobre la existencia de lo que luego se dio a llamar “archivo Castiglioni”. El allanamiento que dispuso la Justicia, por una razón ajena a la que motivó la investigación en contra de Castiglioni por parte de Defensa, se realizó ocho años después de finalizada la operación de contrainteligencia que indicaba que el exjefarca de inteligencia conservaba un archivo personal en su hogar.

Finalmente, al día de hoy subsisten dudas respecto al tratamiento del archivo y su composición. Como señalamos al comenzar este apartado, la incautación realizada en 2006 constó de dos armarios con material microfilmado. Uno de color marrón, perteneciente a la entonces DI.NAC.I.E., y otro gris, perteneciente al Departamento II del Estado Mayor del Ejército. El llamado “archivo Berrutti” se compone de los elementos del armario marrón, ya que el de color gris, fue entregado –a la Secretaría de Derechos Humanos– recién en 2018.

Aunque en principio se presumía que los armarios contenían la misma información, según explicaron los técnicos encargados de la digitalización al Parlamento, el estudio de las actas labradas en 2006 demuestra lo contrario:

¹⁰⁹ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1776, 2018, 12-14.

Es un duplicado pero no al ciento por ciento. La Escuela de Inteligencia del Ejército y la DI.NAC.IE. tienen un mueble exactamente igual que en el informe se discriminan por los colores; uno era gris y el otro marrón. Después de haber realizado comparaciones que figuran en el informe del ministerio, el resultado indica que los informes son similares en más de un 90%, pero hay algunos que tienen unas cosas y otros, otras¹¹⁰.

Además, con independencia del armario, los técnicos encontraron indicios sobre faltante de material:

El archivo que nosotros vimos y el que quedó en la Escuela de Inteligencia, los dos comenzaban con el 99. Nosotros preguntamos ¿y qué pasa desde el rollo número 1 hasta el 98? Lo preguntamos oralmente; no éramos quiénes para hacer esa pregunta al comandante de la Escuela de Inteligencia ni a nadie. Por lo tanto, nunca nos contestaron. Nos dijeron: “Bueno, no se sabe, evidentemente...” En nuestro mueble estaba la etiqueta que decía rollo 026, o sea, el rollo 026 había existido. ¿Dónde están esos 98 rollos? ¿A qué se referían?¹¹¹

Finalmente, respecto al tratamiento de la información, es necesario aclarar que las actas del armario gris, labradas en 2006 y 2018, no fueron coincidentes. Según explicó el entonces Comandante en Jefe del Ejército, Guido Manini Ríos, en respuesta a un pedido de informes, “no existe una correlación directa” entre las actas de 2006, cuando se incautó el armario, y las de 2018, cuando se entregó a la Secretaría de Derechos Humanos, debido a que el material “sufrió tres mudanzas” siendo “removido de su ubicación original [...] sin un criterio de archivología apropiado”¹¹².

¹¹⁰ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1770, 2018, 2.

¹¹¹ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1770, 2018, 10.

¹¹² Ver en línea: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2018/5/segun-manini-rios-archivo-berrutti-sufrio-tres-mudanzas-sin-criterio-apropiado/>

4.3.2.1.2 La “causa Miranda” y el descubrimiento del “archivo Castiglioni” (2015): confirmación de un secreto a voces

A comienzos de octubre de 2015, por orden judicial, la policía científica y un grupo de peritos ingresaron al domicilio particular del Coronel Elmar Castiglioni¹¹³ logrando incautar un voluminoso archivo de inteligencia que el militar retirado resguardaba en su hogar. El allanamiento había sido dispuesto en el marco de una causa que investigaba la desaparición y el homicidio de Fernando Miranda¹¹⁴.

Desde su incautación en 2015 hasta la fecha, el “archivo Castiglioni” y los informes de los peritos –que tuvieron acceso a dicho archivo– se encuentran en custodia del Poder Judicial (Archivos Judiciales procedentes de la Justicia Militar), bajo secreto presumarial. Sin embargo, en septiembre de 2016, casi un año después de su incautación, el semanario Brecha publicó una crónica titulada *Servicios Continuados* en la que se afirmada:

El estamento político debería estar preocupado por la autonomía de la inteligencia militar que, desde 1985, venía desarrollando actividades de espionaje de las que fueron víctimas presidentes, ex presidentes, senadores, diputados, jueces y fiscales, partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales (Brecha, 02/09/2016)¹¹⁵.

El artículo daba cuenta de los informes elaborados por Isabel Wscherbor, en nombre de la Secretaria de Derechos Humanos del Pasado Reciente, y Álvaro Rico, Decano de la Facultad de Humanidades y coordinador del equipo de historiadores de la Universidad de la República,

¹¹³ Elmar Castiglioni, que había fallecido meses antes del allanamiento, había tomado contacto con la inteligencia desde comienzos de su carrera durante la dictadura cívico-militar, en la que su tío, Victor Castiglioni, fue jefe de la inteligencia policial. Hasta 2008, cuando pasó a retiro obligatorio, ocupó diversos cargos durante todas las administraciones democráticas. Fue jefe de estudios de la Escuela de Inteligencia del Ejército; jefe de división en la D.G.I.D.; jefe de departamento en la DI.NAC.I.E., presidiendo la Comisión Calificadora de Personal Superior de dicha agencia; y jefe de gestión académica en el C.AL.E.N., donde finalizó su carrera.

¹¹⁴ Militante comunista secuestrado en noviembre de 1975, durante la dictadura cívico-militar.

¹¹⁵ El resaltado es propio.

que habían sido encargados por la jueza Beatriz Larrieu a raíz del material incautado en el domicilio de Castiglioni.

Ambos escritos, que fueron incluidos en la investigación parlamentaria del caso Castiglioni luego de que varios legisladores los recibieran anónimamente, son contundentes al denunciar, por un lado, la discrecionalidad del Estado el manejo de la información de inteligencia desclasificada, y por otro, el involucramiento de personal castrense y policial en tareas de espionaje ilegal en democracia.

Sobre el primer asunto, el informe de Wscherbor señala:

El Estado ha tenido la tendencia a privatizar o seleccionar a los actores que tienen la competencia de investigar sobre este período, generando procesos de desclasificación parcial o selectivo de la documentación [...] habiendo pasado treinta años del restablecimiento de la democracia en el país y más de cuarenta del inicio de la dictadura, consideramos que lo más adecuado es que estos archivos sean transferidos a los órganos competentes en la materia y puedan ser analizados por los investigadores que especializan sobre estos temas, a los efectos de que tengamos una mayor cantidad de miradas asociadas a esta temática tan importante para el Uruguay¹¹⁶.

Respecto al segundo asunto, el informe de Rico señala:

Abarca un período extenso (casi 50 años) de la historia reciente y presente del país, entre dos siglos XX-XXI: desde 1968 a mediados del año 2015, aunque los años que van entre 1980 al 2000 parecen ser los de mayor productividad e influencia de mando del Cnel. Elmar Castiglioni [...] en buena medida, las prácticas estatales y metodologías de producción de inteligencia en la etapa democrática –a juzgar por los documentos revisados– reproducen las prácticas verificadas durante la dictadura, por

¹¹⁶ Comisión Preinvestigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 594, 2016, 31.

tanto, la relación de continuidad que se establece entre el pasado dictatorial y el presente democrático a nivel de la dinámica de los servicios es sorprendente¹¹⁷.

En su comparecencia al Parlamento, tanto Wscherbor como Rico ratificaron lo señalado en sus informes respecto al “archivo Castiglioni”, al que se lo definió como un posible “archivo de reserva” –que se nutre en su mayoría de fotocopias o duplicados de documentos de inteligencia, varios de los cuales son oficiales, con su correspondiente membrete institucional: O.C.O.A., S.I.D., E.M.E., D.N.I.I.– en el que se pueden verificar labores de inteligencia post 1985 en contra de partidos políticos y organizaciones sociales¹¹⁸.

En clave de advertencia, es necesario realizar tres aclaraciones. En primer lugar, el “archivo Berruti” y el “archivo Castiglioni”, aunque posiblemente complementarios, son diferentes. En segundo lugar, su principal novedad es la revelación de espionaje en democracia. En tercer lugar, el Parlamento no tuvo acceso al “archivo Castiglioni”, que se encuentra bajo reserva desde su incautación en 2015. Sin embargo, en el marco de la investigación de dicho archivo, la comisión investigadora parlamentaria accedió al “archivo Berruti” en su totalidad¹¹⁹, verificando las sospechas de espionaje, refrendadas luego por Fiscalía, como veremos a en los próximos apartados.

4.3.2.1.3 Problema y oportunidad: ventana de política abierta y mantenimiento del asunto en la agenda

La publicación de Brecha (*Servicios Continuados*) y las lecturas realizadas *a posteriori* en otros medios de prensa orientaron de forma particular el problema y coadyuvaron para que el asunto se mantuviese en la agenda. En el plano discursivo, las denuncias no sólo se centraron en el contenido del material incautado sino que destacaron el problema de fondo: la autonomía de los servicios de inteligencia y las responsabilidades del sistema político por ello.

¹¹⁷ Comisión Preinvestigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 594, 2016, 37.

¹¹⁸ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1765, 2018.

¹¹⁹ Parte de ese mismo archivo se encuentra disponible en la web del Semanario Brecha. Disponible en línea: <http://brecha.com.uy/documentos-espionaje-militar-democracia/>

Independientemente del medio de prensa consultado, los principales titulares se orientaron en la misma dirección: “La difusión de parte de un archivo militar puso en la mira carencias políticas, legales y profesionales de los servicios de inteligencia” (Búsqueda, 08/09/2016); “Estado debería investigar y sancionar a los responsables” (Brecha, 23/09/2016); “La entrañable transparencia que brilla por su ausencia” (El Observador, 02/11/2016); “Reclaman una ley de Inteligencia para controlar el espionaje militar” (El País, 26/12/2016).

Ante la magnitud de la denuncia, las repercusiones dentro del sistema político fueron inmediatas. Casi en simultáneo a la publicación, el Parlamento solicitó explicaciones al Poder Ejecutivo e inició las negociaciones para conformar una investigadora parlamentaria. Distintos sectores del Frente Amplio (IR, Casa Grande, Partido por la Victoria del Pueblo y Partido Comunista) presentaron una propuesta para conformar una Comisión Investigadora apoyada rápidamente por la mayoría de ese partido –a excepción del Movimiento de Participación Popular (El País, 27/10/2016)– y todos los representantes de la entonces oposición.

En la Cámara de Representantes, los Diputados oficialistas Luis Puig y Óscar Groba fueron enfáticos al señalar la actitud que debía tomar el sistema político. Durante la media hora previa de la sesión del 14 de septiembre, Puig aseguró:

Desde nuestro punto de vista, la democracia uruguaya no puede adoptar el papel del avestruz: actuar como si esta situación no existiera, sino que, por el contrario, se la debe investigar a fondo. Hay parlamentarios que fueron investigados y espiados durante un largo período. Está a estudio de la bancada del Frente Amplio un pedido que realizamos con otros sectores políticos, de crear una comisión investigadora parlamentaria que aspiramos cuente con el aporte unánime de todos los sectores políticos que integran el Parlamento¹²⁰.

¹²⁰ Diario de sesiones CRR, N° 4058 – 2016, 31.

Al día siguiente, también durante la media hora previa de la sesión del 14 de septiembre, Groba asegura:

Este es un hecho muy grave, gravísimo, que no se minimiza porque haya salido a la luz producto de una investigación, de un informe de prensa [...] Nos parece que el Parlamento no debería estar al margen de esta situación, que para nosotros es gravísima. Insistiremos en que para nosotros es la continuidad de los servicios de inteligencia de la dictadura en democracia. [...] Nos parece imprescindible buscar los mejores mecanismos, ya sea creando una comisión investigadora o una preinvestigadora o a través del sistema judicial. En los próximos días este Parlamento tiene que dar una fuerte señal a estos individuos de que estamos en democracia, y a partir de informaciones transparentes, seguir la actividad de esta gente¹²¹.

Por su parte, en la Cámara de Senadores, durante la sesión del 11 de octubre, un grupo de senadores de la oposición propuso llamar a sala al Ministro de Defensa, resolución adoptada por unanimidad. En este orden, los legisladores de todos los partidos expresaron su preocupación por los hechos.

El Senador del Partido Independiente Pablo Mieres se refirió al problema de la falta de control:

[...] el Parlamento también deberá discutir, de una vez por todas, si el sistema democrático uruguayo creará una estructura orgánica de los servicios de inteligencia del Estado que dé tranquilidad a todos los uruguayos respecto del manejo de la información que existe sobre cada ciudadano y las correspondientes organizaciones sociales y políticas. Nuestro país, a diferencia de la gran mayoría de los países democráticos, no estableció un marco legal regulatorio de las actividades de inteligencia y, por lo tanto, no ha resuelto ese difícil equilibrio entre seguridad y libertad, no ha discutido la compatibilidad entre las operaciones de inteligencia y la vida democrática y no ha resuelto cómo se garantiza el control sobre las actividades

¹²¹ Diario de sesiones CRR, N° 4059 – 2016, 23.

de inteligencia ni cuál es el papel de los diferentes poderes públicos respecto a este tema¹²².

Desde el Frente Amplio, los entonces senadores Michellini y Otheguy señalaron la gravedad de los hechos, aludiendo a la responsabilidad compartida de todo el sistema político en lo referente a la falta de control. Sostuvo Michellini:

[...] el Frente Amplio es absolutamente consciente de la gravedad de la documentación que se ha encontrado. Somos conscientes de que se ha espiado, se ha recabado información sobre instituciones políticas y sociales y se ha seguido, con un fin político, a figuras de todos los partidos políticos. También somos conscientes de que la finalidad de todo esto no era democrática y que quien lo hacía era un nostálgico de los tiempos de dictadura. Por tanto, debe haber una clara respuesta institucional y política de parte de cada uno de los partidos políticos, para que no haya equívocos sobre los valores y el amor a la libertad de nuestro pueblo¹²³.

A su turno, Otheguy afirmó:

[...] esto atraviesa todo el período democrático, desde 1985 hasta hace poco, aunque tal vez sigue sucediendo. Según el tono de algunos discursos, daría la impresión de que este es un problema de un Gobierno; sin embargo, es el problema de todos los Gobiernos desde 1985 hasta el presente. Creo que esta precisión debe ser hecha con contundencia. Este no es un problema de un partido político ni de un Gobierno. En tercer lugar, debo señalar que estos procesos no se generan solos, no se dan por generación espontánea. Sería conveniente discutir por qué esto siguió sucediendo en el Uruguay¹²⁴.

¹²² Diario de sesiones CSS, N° 35 – Tomo 557, 2016, 183.

¹²³ Diario de sesiones CSS, N° 35 – Tomo 557, 2016, 183-84.

¹²⁴ Diario de sesiones CSS, N° 35 – Tomo 557, 2016, 187.

Desde el Partido Nacional los entonces senadores Larrañaga y García fueron enfáticos al señalar la necesidad de una investigación que termine en la justicia aprobando, en paralelo, una ley de inteligencia. Sostuvo Larrañaga:

Hay que crear, urgentemente, una comisión investigadora y terminar en la justicia penal. ¡Está en la justicia penal por otra razón, no por esto, por lo que se perdió! ¡No entremos a hacer cortina de humo ni a hablar de asuntos que no son! ¡Está en la Justicia por un tema vital, gravitante y fundamental, pero no está por esto: por escuchar a la gente, a los dirigentes políticos y por violar la intimidad y la Constitución! ¡No es risa esto! ¡Esto no es risa! ¡Ya pasamos por esto! ¡Esto es desestabilización!¹²⁵

A su turno, García aseguró:

[...] las democracias modernas controlan estas cosas parlamentariamente. Acá hay un debe. Nosotros, en una comisión bicameral, estuvimos discutiendo tres años una ley de inteligencia. Esa comisión llegó a una conclusión mayoritaria, en acuerdo de todos los partidos políticos, y con diferencias en algunos artículos. Si mal no recuerdo, la comisión terminó de trabajar en el año 2014. Creo que es absolutamente imprescindible que el Poder Ejecutivo remita un proyecto de ley, por lo menos con las consideraciones generales y las particulares, para debatirlo aquí¹²⁶.

Finalmente, desde el Partido Colorado, el entonces senador Amorín Batlle, destacó el rol de su partido en la redacción de una futura ley de inteligencia, solicitando su tratamiento:

En el período pasado, en la Cámara de Representantes, el entonces diputado Amy presentó un proyecto de ley que tenía que ver con lo que decía el señor senador García, con que estos organismos de inteligencia del Estado tuvieran control parlamentario, por supuesto que con las condiciones de confidencialidad necesarias,

¹²⁵ Diario de sesiones CSS, Nº 35 – Tomo 557, 2016, 186.

¹²⁶ Diario de sesiones CSS, Nº 35 – Tomo 557, 2016, 185.

pero es evidente que quien tiene que controlar estos temas es el Parlamento. En los países democráticos el Parlamento controla los organismos de inteligencia del Estado. ¡Es evidente que tenemos que trabajar en eso! ¡No podemos seguir mirando para otro lado! Estas cosas hacen a la esencia del Uruguay¹²⁷.

A lo anterior, se sumó el involucramiento de distintas organizaciones de la sociedad civil e incluso miembros de organismos internacionales. Luego de que diversos dirigentes sindicales confirmaran lo publicado por Brecha (Sala de Redacción, 16/10/2016), el Sindicato Único de Telecomunicaciones (Sutel) presentó una denuncia penal con el objetivo de que “[...] se indaguen especialmente las responsabilidades penales que pudieran corresponder a los autores, coautores, cómplices y encubridores respecto de los hechos de espionaje militar del que hubiera sido víctima SUTEL o cualquiera de sus integrantes” (Portal PIT-CNT, 01/10/2016). Según manifestaban integrantes del Secretariado Ejecutivo, estos hechos “[...] lesionan la democracia, la violentan, la perforan, por tanto no se puede seguir sosteniendo más esta situación” (Portal PIT-CNT, 24/11/2016).

En el mismo orden, la central de trabajadores organizó un encuentro titulado *La democracia vigilada* en la que participaron, entre otros, el periodista Samuel Blixen, autor de la nota de *Brecha*, Mirtha Guianze, titular de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, e Isabel Wscherbor, perito de la Jueza Beatriz Larrieu. Según consigna *La Diaria*, las principales preocupaciones de los expositores giraron en torno: (a) “el secretismo [que] ha rondado y sigue rondando este país”; (b) la toma de “conciencia” sobre la “naturalización” de prácticas de inteligencia estatal que son “aberrantes”; y, (c) la posibilidad que estas prácticas “estén presentes en la actualidad”. En ese sentido, argumentaban los expositores, ameritaba “exigir” a los gobiernos del FA “una revisión de los criterios de inteligencia” (La Diaria, 22/11/2016).

También durante el mes de noviembre, la organización Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos solicitó acceso al archivo Castiglioni durante un encuentro con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ricardo Pérez Manrique. De acuerdo a las

¹²⁷ Diario de sesiones CSS, N° 35 – Tomo 557, 2016, 186.

declaraciones realizadas a la prensa, el grupo se manifestó en desacuerdo con el hecho de que “[...] hace un año que se incautaron [los archivos] y todavía no se sabe de forma oficial que es lo que realmente hay.” (La Diaria, 13/10/2016). No obstante, su solicitud se orientó a “[...] que los antropólogos puedan acceder a las fotos y planos de los archivos y la documentación que exista sobre los desaparecidos.” (El País, 13/10/2016).

En el mismo orden, la organización solicitó una reunión con el Presidente del Frente Amplio por considerar que quien “[...] está en el gobierno debe impulsar una investigación a fondo y se deben tomar el máximo de medidas para que esto no siga ocurriendo. Venimos a plantearle nuestra preocupación para que se lleven hasta las últimas consecuencias esta investigación que se inicia.” (El País, 13/10/2016). En ese momento, desde el Frente Amplio se “[...] comprometieron a la creación de una comisión investigadora” para cumplir con el petitorio de las distintas organizaciones (Radio Uruguay, 12/10/2016).

Finalmente, desde el ámbito internacional, el entonces Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Edison Lanza, se sumó a los reclamos de los movimientos sociales asegurando que “[...] es hora de que el país tenga una discusión en serio sobre el ejercicio de la actividad de inteligencia y cómo debe ser controlada.” (Brecha, 18/11/2016).

A finales de noviembre, el diputado Luis Puig (PVP-FA) presentó ante la Cámara de Representantes la denuncia de los hechos solicitando la conformación de una Comisión Preinvestigadora:

[...] la información que ha sido difundida en la prensa nacional, hace presumible la existencia de irregularidades en las actividades de inteligencia militar en tiempos de democracia. [...] Así, preocupados por el fortalecimiento del control democrático de las actividades de inteligencia, entendemos fundamental en defensa de nuestro actual Estado democrático de Derecho, se proceda a la investigación de los hechos denunciados¹²⁸.

¹²⁸ Comisión Preinvestigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 594, 2016, 4.

Luego de dos sesiones en las que se analizó la denuncia, la Comisión Preinvestigadora, integrada por Jorge Pozzi y Roberto Chiazzaro por el Frente Amplio y el nacionalista Gustavo Penadés por la oposición, votó por unanimidad la creación de la Comisión Investigadora y presentó un único informe en el que se señala:

Estaríamos ante una parte de los archivos de inteligencia de la dictadura que permanecían ocultos y también a un registro de actividades llevadas a cabo durante todo el período democrático, al menos hasta el 2015. [...] Presumiblemente no se trataría de una acción individual o de un grupo reducido, estaríamos ante una acción planificada [...] Esta acción, presumiblemente ilegal y por lo tanto sumamente peligrosa, de los servicios de inteligencia habría tenido y tendría como objetivo obstaculizar el camino hacia la verdad histórica, el esclarecimiento de los crímenes del Terrorismo de Estado y consolidar la impunidad de los responsables de los mismos. [...] También, presumiblemente, influenciar y distorsionar el accionar de partidos y organizaciones sociales, legales, que participan abiertamente de la vida política y que están representadas en este Parlamento, y esto se habría hecho desde una repartición del Estado y con recursos públicos¹²⁹.

En tal sentido, uno de los objetivos que se trazaba dicha comisión era el de:

Proponer medidas legislativas, políticas y de gobierno para, en caso de comprobarse esas prácticas, evitar que sigan ocurriendo y asegurarse de que no vuelvan a ocurrir en el futuro, en particular en lo referente a establecer un control democrático sobre la acción de los servicios de inteligencia del Estado¹³⁰.

La Comisión Investigadora fue finalmente creada el 23 de noviembre de 2016, quedando integrada por nueve legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria: cinco frenteamplistas (Carballo, Felipe; De los Santos, Darcy; Gallo, Luis;

¹²⁹ Comisión Preinvestigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 594, 2016, 214.

¹³⁰ Comisión Preinvestigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 594, 2016, 216.

Núñez, Gerardo; Rodríguez, Carlos), un blanco (Trobo, Jaime Mario), un colorado (Viera, Tabaré), un independiente (Posada, Iván) y un representante de Unidad Popular (Rubio, Eduardo).

4.3.2.2 Corriente de las políticas (ideas) (n2). La Comisión Especial de Inteligencia y sus soluciones a medida

4.3.2.2.1 Del cargo de Coordinador al control parlamentario: ideas que “maduran”

Hablando de ideas, se podría decir que fue una idea que fue madurando lentamente. Inicialmente, cuando Mujica nombra a Gregori como coordinador –Vázquez había creado el cargo pero lo había dejado vacío–, nosotros presentamos un proyecto de ley para crear una Comisión Parlamentaria de Supervisión de los Servicios de Inteligencia. Todo el mundo decía “bárbaro”, “de acuerdo”... pero Gregori asumió, se le dieron múltiples funciones por Decreto, y no aprobamos nada. Después estuvo el escándalo del video de los militares, que generó cuestionamientos, nuevas promesas y seguíamos sin avanzar... A raíz de eso, presentamos un segundo proyecto, un poco más ambicioso, con el objetivo de crear un Sistema de Inteligencia del Estado y todo lo que conlleva en materia de controles, que era lo que nos preocupaba. Ahí tuvimos un poco más de suerte, porque al tiempito se crea la comisión para redactar una ley de inteligencia, que salió muy bien. En función de lo que venimos hablando, ahí vino la lluvia de ideas (Amy, J, entrevista en profundidad, 7 de julio de 2022).

Como se analizó en la sección anterior de este trabajo, durante su primer año de gobierno, 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:

Créase en el programa 001 “Determinación y Aplicación de la Política de Gobierno”, un cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, el que se declara de particular confianza, y queda comprendido en el literal C) del artículo 9° de la Ley

Nº 15.809, de 8 de abril de 1986. El mismo dependerá en forma directa del Presidente de la República y tendrá por cometido la coordinación de los servicios estatales con injerencia en la materia, sin perjuicio de las responsabilidades políticas que le correspondan a los jefes de los Incisos en cuyo ámbito actúan (art. 59).

Por motivos a los que también se aludió en la sección anterior de este trabajo, el cargo fue ocupado un lustro después, en marzo de 2010, por el antiguo asesor de la exministra Azucena Berruti, Augusto Gregori. Como consecuencia de su nombramiento, el Partido Colorado presentó, en junio de 2010, un proyecto de ley con el objetivo de crear una Comisión Parlamentaria de Supervisión de los Servicios de Inteligencia, que tendría como contraparte en el Ejecutivo al Coordinador de Inteligencia.

En la exposición de motivos del proyecto, el legislador colorado y entonces presidente de la Comisión de Defensa, José Amy, aseguraba:

[...] en fecha reciente, el Poder Ejecutivo ha designado a la persona que ocupará el cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado. Resulta destacable que una tarea de tanta trascendencia y sensibilidad esté siendo desarrollada sin reglamentación ni asignación presupuestal específica; es decir, sin que se conozca institucionalmente qué debe hacer, con qué límites de autoridad y con qué recursos. Sólo sabemos, entonces, después de cinco años, que el cargo existe, que está en el ámbito de la Presidencia de la República y que se rige por el régimen de “particular confianza”. [...] Entendemos, además, trascendente, que la Ley Nacional de Inteligencia que se propone, y de la cual no hay antecedentes, sea elaborada con un amplio acuerdo político y técnico, en tanto definirá aspectos sensibles para la seguridad y defensa nacionales, así como para las garantías democráticas de los ciudadanos¹³¹.

¹³¹ Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes – Carpeta Nº 168 – Repartido Nº 266, 2010, 4-5.

Un mes después de la presentación del referido proyecto de ley, el Poder Ejecutivo reglamentó el cargo de Coordinador mediante un escueto Decreto publicado en julio (225/010). En él se faculta al jerarca de inteligencia a “[...] requerir los apoyos y toda la información disponible que posea el conjunto de Organismos de Inteligencia del Estado, independientes entre sí, que ejecuten actividades específicas de inteligencia” (art. 3°), aunque no se especifica con qué objetivo podrá solicitar dicha información.

En términos de control, si bien el Decreto explicita que la tarea se realizará con sometimiento a la Constitución y a las Leyes de la República (art. 6°) y que el Coordinador no tendrá facultades represivas, compulsivas y de investigación (art. 8°) no se establecen mecanismos de control externo; por el contrario, el Coordinador es facultado a adoptar medidas de “autocontrol”¹³² en el ejercicio de sus funciones (art. 11°).

Tras la publicación del Decreto, los ministros de Interior y Defensa Nacional de la época, Eduardo Bonomi y Luis Rosadilla, fueron citados a la Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes con el objetivo de informar a los parlamentarios respecto al alcance del cargo de Coordinador. Particularmente, la oposición de entonces cuestionaba la falta de claridad del Decreto en lo relativo a las competencias, estructura administrativa y controles a los que estaría sometido el Coordinador.

Durante la reunión, los ministros coincidieron con los parlamentarios en la necesidad de aprobar una ley marco de inteligencia que regule dichas actividades y establezca un sistema de controles. En ese sentido, el ministro Rosadilla, aseguró que su cartera había preparado un anteproyecto que se encontraba a estudio del resto de los ministerios con competencias en el área. En esa línea, los parlamentarios de la oposición demandaron mayor agilidad al Ejecutivo con el objetivo de comenzar la discusión parlamentaria al respecto¹³³.

¹³² Dice el artículo 11° del mencionado Decreto: “El Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado deberá adoptar las medidas conducentes para prevenir y evitar todo abuso o exceso en el ejercicio de las atribuciones o facultades que le otorgue el presente reglamento y velar, en todo momento, porque los procedimientos empleados respeten las garantías consagradas en la Constitución de la República”.

¹³³ Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes – Versión Taquigráfica N° 202, 2010.

No obstante, la polémica en torno al Coordinador de Inteligencia continuó, y en noviembre de 2010, trascendió públicamente la intención del Presidente Mujica de eliminar el cargo, debido a que, producto del “celo” de los servicios de inteligencia, Gregori no estaba cumpliendo sus funciones:

Ocho meses después de haber provisto el cargo, el presidente José Mujica llegó a la conclusión de que ‘es imposible llevar adelante la función’ del coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, porque no cuenta con la ‘colaboración’ de los distintos organismos que realizan esas tareas, los cuales, según el mandatario, padecen la ‘enfermedad’ de ser ‘muy celosos’ de su trabajo. Por eso Mujica ‘considera’ la posibilidad de ‘relevar’ de su puesto al actual coordinador, el ex guerrillero Augusto Gregori, y ‘eventualmente suprimir ese cargo’ (Búsqueda, 11/11/2010).

A escasos meses del anuncio, en marzo de 2011, los asuntos de inteligencia volvieron a la agenda pública. Nuevamente, por intermedio de la prensa (Búsqueda, 10/03/2011), se dio a conocer la transcripción de un video en el que tres supuestos militares, pertenecientes a un grupo autodenominado “Ejército Nacional Libertador”, amenazaban a jueces y fiscales, y advertían sobre la realización de acciones militares para liberar a los oficiales recluidos en la cárcel de Domingo Arena.

El Presidente Mujica confirmó las versiones de prensa, asegurando que el asunto se encontraba en la órbita de inteligencia. No obstante, tanto el Ministro del Interior como el de Defensa, responsables de los servicios, aseguraron no haber visto ni tenido acceso al video del supuesto grupo paramilitar (El Observador, 11/04/2011). La multiplicidad de versiones, desembocaron en una interpelación a los ministros de Interior y Defensa Nacional realizada el mes de abril. Durante la misma, los ministros quitaron trascendencia al tema, argumentando que la investigación se encontraba en curso, sin novedades. Desde la oposición, se volvió a cuestionar al gobierno en el manejo de los servicios de inteligencia, advirtiendo fallas en el funcionamiento del cargo de Coordinador¹³⁴.

¹³⁴ Diario de sesiones CSS, N° 80 – Tomo 482, 2011.

En medio de las controversias por el “video militar”, el Coordinador de Inteligencia presentó su renuncia al cargo. A través de un comunicado público, fechado en abril, el Presidente Mujica decidió no aceptarla y encomendar a Gregori una ronda de consultas con las distintas bancadas parlamentarias a los efectos de conocer su opinión respecto a la necesidad de establecer controles:

A poco de iniciada la tarea se comprobó una notoria dificultad para poder coordinar conjuntamente los recursos militares por un lado y los policiales por otro. Partiendo de la necesidad de institucionalizar controles parlamentarios, que hoy en los hechos no existen, surge la existencia de dudas –legítimas o no– que podrían al fin obstruir la tarea. Esas consideraciones llevaron a evaluar seriamente la aceptación de la renuncia del Sr. Gregori. Sin embargo, al no tener una percepción real de lo que piensan los parlamentarios, provisionalmente y luego de intercambiar con asesores se resolvió que en el transcurso de los próximos 30 días, el Sr. Gregori consulte y discuta con las distintas bancadas, y luego eleve un informe para tomar la decisión de continuar o no con el proyecto¹³⁵.

En el mes de octubre de 2011, el Partido Colorado presentó un nuevo proyecto de ley con el objetivo de establecer y regular un Sistema de Inteligencia del Estado. En él, se sustituía el cargo de Coordinador de Inteligencia por una Secretaria de Inteligencia, que estaría sometida a control parlamentario mediante la creación de una Comisión Parlamentaria de Supervisión que integrarían todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

En la exposición de motivos, el Partido Colorado argumentaba:

La imprescindible norma [...] fue prometida en diversas ocasiones por voceros del Partido de gobierno, tanto desde el Poder Ejecutivo como de su bancada parlamentaria, en particular, ante la presentación de nuestro proyecto de control parlamentario de los servicios de inteligencia. [...] Ante la situación de conflicto

¹³⁵ Portal Presidencia, 1/04/2011.

creada entre el Presidente de la República y su Coordinador de Inteligencia, en reuniones con todas las bancadas parlamentarias, este prometió, nuevamente, hace ya varios meses, la convocatoria a reuniones de trabajo para comenzar el tratamiento de esa ley general. Transcurrido un tiempo razonable, en el cual no se aprecia ningún avance sino solo promesas postergadas por nuevas promesas, consideramos que [...] es nuestro deber presentar una iniciativa sobre el tema y comenzar todas las acciones a nuestro alcance, para conseguir su tratamiento rápido y en profundidad¹³⁶.

Finalmente, en el mes de noviembre de 2011, a instancias de los coordinadores de las distintas bancadas parlamentarias, la Asamblea General aprobó por unanimidad la creación de la “Comisión Especial con fines de asesoramiento legislativo sobre Inteligencia de Estado”.

En dicha oportunidad, el Presidente de la Asamblea General, Danilo Astori, llamó a los distintos partidos a trabajar en una nueva concepción de la inteligencia:

[...] en este tema está en juego un concepto de inteligencia con visión de Estado, y no una visión referida a ningún ámbito de la sociedad en particular, como el policial o el militar. En esa concepción, en esa visión o sobre esa base es que se ha propuesto esta Comisión Especial, en la que han coincidido todos los partidos. Por lo tanto, los invito a votar su creación¹³⁷.

En 2013, cuando la Comisión de Inteligencia se encontraba finalizando su trabajo, el Coordinador de Inteligencia decidió, en circunstancias no aclaradas, abandonar su cargo¹³⁸. Ese mismo año, la vacante se completó con la designación de un militar al frente de la

¹³⁶ Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes – Carpeta N° 1216 – Repartido N° 722, 2011, 8-9.

¹³⁷ Diario de Sesiones de la Asamblea General – N° 28 – Tomo 91 – 2011.

¹³⁸ Las versiones que circularon respecto a la separación de Gregori fueron variadas. En primer lugar, se sostuvo que el Coordinador habría renunciado por diferencias con el Presidente Mujica respecto a la futura estructura de la Ley Inteligencia del Estado. En segundo término, se aseguró que el Coordinador había abandonado el cargo desgastado por las críticas de los parlamentarios de la oposición. En tercer lugar, hubo versiones que destacaban que Gregori fue destituido debido a un estudio de su autoría que contiene “aspectos fantasiosos y peligrosos” sobre posibles amenazas a los intereses nacionales de Uruguay.

coordinación de inteligencia, el General del Aire Ramón Bonilla, exjefe de la Fuerza Aérea y del Estado Mayor de la Defensa.

4.3.2.2.2 *La Comisión Especial de Inteligencia: “lluvia de ideas”*¹³⁹

La Comisión Especial de Inteligencia sesionó en 19 oportunidades entre los años 2011 y 2014, quedando integrada por 15 legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria: ocho frenteamplistas (Bayardi, José; Dalmás, Susana; Michelini, Felipe; Passada, Ivonne; Pérez, Pablo; Rombys, Gustavo; y Xavier, Mónica), cuatro nacionalistas (García, Javier; Peña, Daniel; Penadés, Gustavo; y Trobo, Jaime), dos colorados (Amy, José; y Viera, Tabaré) y un independiente (Posada, Iván).

Durante el año 2011, la Comisión sesionó en dos oportunidades. En la sesión del 8/12, los legisladores designaron como Presidente al Diputado Bayardi y como Vicepresidente al Diputado Trobo, además de definir el régimen de trabajo. En la sesión más importante de ese año, realizada el 19/12, la Comisión recibió al Coordinador de los Servicios de Inteligencia, Augusto Gregori, que realizó una presentación de cuatro bloques en la que explicitó: (i) el proceso de creación y evolución del Coordinador; (ii) la definición de los términos de uso común en la actividad de Inteligencia; (iii) la descripción del concepto de comunidad de Inteligencia; y (iv) las pautas que podrían integrarse al futuro marco legal que regula la actividad de Inteligencia.

Durante el año 2012, tres de los cuatro partidos políticos presentes en la comisión (FA, PN y PC) presentaron propuestas para crear un marco normativo para las actividades de inteligencia; además, el Poder Ejecutivo también tuvo la oportunidad de remitir su propio proyecto. Este año la Comisión se reunió en ocho oportunidades, destacándose las sesiones en las que participaron, en calidad de “asesores”, un grupo de expertos extranjeros y la sesión que dio como resultado la creación de un “grupo de redacción”, con el objetivo de avanzar en el diseño del articulado que se proponía en la discusión general. Dicho grupo quedó

¹³⁹ Este subapartado toma como base el trabajo de grado del autor (Alvarez, 2014) en el que se analizó exhaustivamente el proceso de negociación en la Comisión Especial con fines de asesoramiento legislativo sobre Inteligencia de Estado.

conformado por siete legisladores. Dos frenteamplistas (Bayardi, José; y Passada, Ivonne), dos nacionalistas (García, Javier; y Trobo, Jaime), dos colorados (Amy, José; y Viera, Tabaré) y un independiente (Posada, Iván).

El grupo de redacción comenzó su actuación el 23 de julio de 2012, durante ese mismo año sesionó en 11 oportunidades. En el año 2013, el grupo se reunió en tres oportunidades y el 3 de junio de 2013 en sesión ordinaria de la Comisión de Inteligencia los miembros pusieron al tanto a los demás legisladores del trabajo realizado. Durante el año 2013, la Comisión de Inteligencia se reunió en otras seis oportunidades donde se destaca la presencia de invitados en materia jurídica y un trabajo intenso en cuanto a redacción del proyecto final.

Finalmente, el grupo de redacción dio por terminada su actividad el 9 de diciembre de 2013. El proceso dejó como resultado un borrador final del proyecto de ley que se presentó, en 2014, en conjunto con un informe ante la Asamblea General. Ese mismo año, la Comisión de Inteligencia se reunió en tres oportunidades en las que se designaron los encargados de dar un punto final al proyecto final y al informe que sería presentado al plenario.

Las características más significativas de este largo proceso de negociación fueron tres: (i) la presencia de intereses compartidos por parte del sistema político en materia de inteligencia: control y regulación; (ii) la presencia de diversas opciones de reforma que se encontraban dentro de una zona potencial de acuerdo: se pusieron a estudio proyectos presentados por todos los partidos y por el Poder Ejecutivo; y (iii) la legitimidad otorgada al proceso debido a la selección de criterios de reforma de mutuo acuerdo y la presencia de expertos en materia jurídica y de inteligencia.

(i) Intereses compartidos

Dentro del conjunto de intereses que culminaron con la conformación de la Comisión Especial de Inteligencia, se encontraba un criterio compartido por todas las partes negociadoras: era imprescindible que Uruguay contara con un marco legal que centralice,

coordine y controle las actividades de inteligencia del Estado. En relación a lo anterior, los distintos actores tendieron a converger desde un principio.

Por parte del Partido Colorado, se sostuvo:

[...] el país necesita un verdadero Sistema Nacional de Inteligencia eficiente, coordinado [...] y sometido a los controles imprescindibles, que debe ser motivo de una Ley Nacional [...] Entendemos, además, trascendente, que la Ley que se propone y de la cual no hay antecedentes, sea elaborada con un amplio acuerdo político y técnico...¹⁴⁰

Dentro del Partido Nacional se resaltó:

[...] la necesidad de tener mecanismos que garanticen que los servicios de inteligencia tengan contralor y estén limitados frente a aquellas acciones que pueden ir en contra de las garantías individuales o los derechos de las personas [...] garantizar un funcionamiento regular, controlado y garantista desde el punto de vista de las actividades que desarrolla¹⁴¹.

Por su parte, el Poder Ejecutivo entendió que:

[...] hoy más que nunca se requiere que la inteligencia sea considerada como una de las funciones primarias en la conducción del Estado [...] la importancia de la función, lleva a concluir en la necesidad de la creación de una ley general que le dé marco común a su funcionamiento [...] como única forma de otorgar transparencia y garantías a la actividad que desarrollan¹⁴².

¹⁴⁰ Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes – Carpeta N° 1216 – Repartido N° 722, 2011, 8-9.

¹⁴¹ García, J, entrevista en profundidad, 8 de agosto de 2014.

¹⁴² Comisión Especial de Inteligencia – Carpeta N° 86 – Repartido N° 118, 2012.

En el mismo sentido, los parlamentarios nucleados en el Frente Amplio, adelantaron que el marco regulatorio para las actividades de inteligencia “[...] es uno de los proyectos de ley más importantes que tendríamos en el futuro de acuerdo con la construcción de la institucionalidad democrática del Uruguay¹⁴³”.

Por último, a instancias de la primera sesión de la Comisión, el Partido Independiente dejó en claro, que el ámbito legislativo creado “[...] vendría a dar respuesta, desde el punto de vista institucional, dentro del poder legislativo, para desarrollar el marco legal y, además, para hacer un seguimiento de lo que concierne a esa área del Estado”¹⁴⁴.

(ii) Opciones de consenso

En el caso de la negociación sobre el control y la regulación de la inteligencia, era claro que no existía una única idea para dar solución al problema, por lo que las partes demostraron ser creativas a la hora de presentar soluciones (ver Anexo 1).

Al momento de crearse la Comisión de Inteligencia, las únicas opciones que tenían las partes negociadoras eran las presentadas en dos oportunidades por el Partido Colorado. Luego, en ocasión de la primera sesión de dicha Comisión, en diciembre de 2011, el Partido Nacional presentó un “documento mártir” para colaborar en la discusión, con la intención de dar a conocer su posición. Posteriormente, en marzo de 2012, el Frente Amplio presentó un esquema de trabajo estableciendo un conjunto de temas que según el partido sería útil incluir en la discusión.

En ese sentido, por intermedio de los parlamentarios del Frente Amplio, el Poder Ejecutivo elevó un Anteproyecto de Ley distribuido a los integrantes de la comisión de inteligencia en abril de 2012. A partir de ese momento, la comisión comenzó a trabajar sobre las distintas

¹⁴³ Palabras del legislador Bayardi. Comisión Especial de Inteligencia – Carpeta N° 86 – Repartido N° 108, 2011.

¹⁴⁴ Palabras del legislador Posada. Comisión Especial de Inteligencia – Carpeta N° 86 – Repartido N° 108, 2011.

propuestas. Desde el comienzo, los actores estaban de acuerdo en que las ideas presentadas revestían importantes cuotas de consenso, por lo que no sería difícil lograr un acuerdo.

Por parte del Partido Nacional se afirmaba que “[...] no hay grandes diferencias, sino algunas áreas en las que existen coincidencias y, otras, que deberíamos centrarlas como punto de atención”¹⁴⁵. En ese orden, los representantes del Partido Colorado manifestaron la existencia de “[...] muchos puntos en común con pequeñas variables y detalles...”¹⁴⁶ y desde el Frente Amplio se insistió en la idea de “[...] tener elevados niveles de consenso interno para poder lograr un proyecto de ley que dé garantías a todo el sistema político y, por ende, a toda la comunidad con respecto a esta tarea que es muy delicada”¹⁴⁷.

(iii) Legitimidad del proceso

Desde el inicio de la discusión, las partes lograron resolver dos dilemas claves en la negociación, por un lado, contar con criterios objetivos de mutuo beneficio, y por otro, acordar someter diferentes cuestiones al juicio experto.

En el caso de la negociación en la Comisión de Inteligencia dichos criterios pueden agruparse en seis clases:

- (a) Los que se basan en los principales conceptos que se deben incluir una futura ley de inteligencia.
- (b) Los basados en los cometidos que un sistema de inteligencia debe contener.
- (c) Los que se centran en el formato institucional del sistema de inteligencia (dependencias, organigramas).

¹⁴⁵ Palabras del legislador Penadés. Comisión Especial de Inteligencia – Carpeta N° 86 – Repartido N° 119, 2012.

¹⁴⁶ Palabras del legislador Viera. Comisión Especial de Inteligencia – Carpeta N° 86 – Repartido N° 119, 2012.

¹⁴⁷ Palabras del legislador Bayardi. Comisión Especial de Inteligencia – Carpeta N° 86 – Repartido N° 119, 2012.

(d) Los que se centran en el sistema de controles para regular las distintas agencias de inteligencia del Estado.

(e) Los centrados en las responsabilidades de los funcionarios de las distintas agencias de inteligencia y los jerarcas del sistema de inteligencia.

(f) Los que se refieren a las garantías civiles.

Luego de aceptar los criterios propuestos, las partes abordaron un segundo punto. Se decidió que la comisión debería mantener una discusión con profesionales en materia de inteligencia y realizar posteriormente, diferentes consultas a profesionales en materia jurídica y administrativa.

Por un lado, la Comisión recibió, durante los meses de junio y agosto del año 2012, al Director del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) Dr. Philipp Fluri y posteriormente a Hans-Jörg Schäper, Subdirector de la Cancillería Federal de Alemania y Coordinador de los Servicios Federales de Inteligencia, acompañado en dicha oportunidad por Robert Kappeler de la Embajada de Alemania en Buenos Aires. Por otra parte, durante los meses de julio y agosto del año 2013, fueron invitados cuatro expertos en materia jurídica y administrativa: Dr. Carlos Delpiazzo, Dr. Juan Pablo Cajarville, Dr. Rubén Correa Freitas y Dr. Martín Risso.

La discusión con los primeros se basó en aspectos vinculados estrictamente a la actividad de inteligencia y su control en un contexto democrático, mientras que la discusión con los segundos se basó específicamente en aspectos técnicos y jurídicos. Con los especialistas en materia de inteligencia se discutió el contenido de la ley, mientras que con los profesionales jurídicos se afinaron aspectos vinculados a la redacción del proyecto.

En relación al proceso de intercambio con expertos en materia de inteligencia¹⁴⁸, se destacan diversos temas. En primer lugar, y respecto a la comunicación con el Director del DCAF, los representantes partidarios indagaron cuestiones que involucran desde los tipos de información, hasta la ubicación institucional que debía tener el sistema de inteligencia en Uruguay.

En segundo lugar, y en relación a la comunicación e intercambio con el Coordinador de los Servicios Federales de Inteligencia de Alemania, se mantuvieron en la mesa temas relacionados con el acceso a la información y se agregaron, por ejemplo, los relativos al presupuesto.

En lo que refiere a la discusión con expertos en materia jurídica y administrativa¹⁴⁹, las recomendaciones vertidas por los mencionados expertos tienen un carácter estrictamente técnico, por un lado, se abordaron temas conceptuales, poniendo especial énfasis en las implicancias que pueden tener para la ley sutiles diferencias de nomenclatura, por otro lado, se abordaron cuestiones de carácter general, que refieren a las ubicaciones, prácticas y régimen a los que estarán sometidos los funcionarios, legisladores y dependencias del Estado en relación a la actividad de inteligencia.

Finalmente, al momento de la presentación de su trabajo ante la Asamblea General, las partes se mostraron conformes con el acuerdo logrado en la Comisión de Inteligencia.

Por parte del Frente Amplio, se sostuvo que el informe presentado “[...] es de gran importancia [...] ya que la Comisión fue integrada por todos los sectores”, justamente, se destaca, que “[...] la certeza de la norma está dada por la participación de todos los partidos políticos en su elaboración”¹⁵⁰.

En la misma línea, desde el Partido Nacional, se señaló la importancia de que todos los partidos políticos hayan trabajado juntos para lograr un acuerdo:

¹⁴⁸ Comisión Especial de Inteligencia – Carpeta N° 86 – Repartido N° 153, 2012.

¹⁴⁹ Comisión Especial de Inteligencia – Carpeta N° 86 – Repartidos N° 193-194; 198-199, 2012.

¹⁵⁰ Palabras de la legisladora Passada. Diario de Sesiones de la Asamblea General – N° 62 – Tomo 94 – 2014.

Como legislador de la oposición vengo aquí, con absoluta honestidad intelectual, a rescatar la apertura que se tuvo desde la bancada de Gobierno y desde la bancada de la oposición, al entender que esto no debía tener color partidario sino ser un proyecto de ley en el que todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria nos pudiéramos encontrar¹⁵¹.

Desde el Partido Colorado, se puso énfasis en la importancia que representa que cada partido haya tenido la posibilidad de generar opciones a la hora de la negociación:

El otro aspecto sustantivo a destacar es que todos los partidos tuvimos la oportunidad, a través de la hoja de ruta que nos fijamos en el Grupo de Redacción, de presentar nuestras iniciativas; algunos las presentamos con anterioridad y otros lo hicieron a posteriori. [...] ha sido el resumen de las iniciativas presentadas por todos los partidos con representación parlamentaria y es la génesis de un control que no existe actualmente y sería muy beneficioso para la salud y bienestar del sistema democrático y, por ende, de todos los uruguayos¹⁵².

Por último, desde el Partido Independiente se destacó, que el informe “[...] refleja los acuerdos y los consensos a los que hemos arribado” y “[...] representa en un todo al Partido Independiente”¹⁵³.

4.3.2.2.3 Los tiempos políticos “conspiran”: ventana de política cerrada

El éxito de la negociación interpartidaria en la Comisión Especial de Inteligencia no garantizó la discusión posterior del proyecto en el plenario, y tampoco su aprobación durante la legislatura 2010-2015 (Alvarez, 2014). De acuerdo a uno de los miembros de la Comisión de Redacción, entrevistado para un trabajo anterior del autor (Alvarez, 2017), el principal problema fue “el tiempo”:

¹⁵¹ Palabras del legislador Penadés. Diario de Sesiones de la Asamblea General – N° 62 – Tomo 94 – 2014.

¹⁵² Palabras del legislador Amy. Diario de Sesiones de la Asamblea General – N° 62 – Tomo 94 – 2014.

¹⁵³ Palabras del legislador Posada. Diario de Sesiones de la Asamblea General – N° 62 – Tomo 94 – 2014.

Cuando trabajas en algo de esta magnitud, el tema de los tiempos no es sencillo. Nosotros éramos conscientes, pero entre la discusión a la interna de cada partido una vez que terminamos el borrador en la Comisión de Redacción, y el tema de agenda de nuestros invitados, logramos terminar a finales de 2014. Ya no había tiempo de aprobar la propuesta, teniendo en cuenta que faltaba discutirla en el plenario (Amy. J, comunicación personal, 15 de junio de 2017).

Iniciada la campaña electoral de 2014, el asunto quedó relegado a un segundo plano. Así lo reconocieron los legisladores al momento de presentar el proyecto de ley ante la Asamblea General, argumentando que el tema tratado “[...] escapa a la atención de la opinión pública, ya que los tiempos electorales la derivan hacia otros asuntos”¹⁵⁴ o que “[...] no llega en el mejor momento; todos estamos acuciados por otros tiempos y situaciones que no se relacionan con la materia legislativa sino con la política partidaria”¹⁵⁵.

Una prueba adicional de ello, surge del análisis de los programas de gobierno que los partidos presentes en la Comisión de Inteligencia presentaron a la ciudadanía en dicha campaña electoral. Si bien, los partidos de la oposición política de entonces hicieron referencia a la necesidad de abordar la problemática en cuestión¹⁵⁶, el Frente Amplio, identificado como favorito en los referidos comicios, no planificó dentro de sus prioridades para el período 2015-2020 la aprobación de la nueva política de inteligencia¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Palabras del legislador Penadés. Diario de Sesiones de la Asamblea General – Nº 62 – Tomo 94 – 2014.

¹⁵⁵ Palabras del legislador Amy. Diario de Sesiones de la Asamblea General – Nº 62 – Tomo 94 – 2014.

¹⁵⁶ Ver: Programa Partido Colorado 2014, 344 – Programa Partido Nacional 2014, Cap. IV, 39-43.

¹⁵⁷ Cabe destacar que, mientras la Comisión Especial finalizaba su trabajo, el gobierno de José Mujica, por Decreto 3578/14, aprobó la Política de Defensa Nacional formulada por el Consejo de Defensa Nacional. Dentro de los Lineamientos Estratégicos de la Defensa Nacional, en su apartado dedicado a los asuntos domésticos, destaca como objetivo “fortalecer el Sistema de Inteligencia del Estado” (Política de Defensa Nacional 2014, 28).

4.3.2.3 Corriente de la política (discursos) (n3). Presión, atención y conjunción. La dinámica de intercambio entre hacedores y emprendedores

4.3.2.3.1 La Ley de Inteligencia vuelve a escena: a las ideas les llegó su tiempo

El rápido reconocimiento del problema –mediante la creación de la Comisión Investigadora– y la presencia de soluciones de política concretas –desarrolladas con independencia a la apertura de la ventana de oportunidad–, determinaron que la discusión tomara un vuelco favorable en la corriente de la política, en la que problemas y soluciones finalmente coincidieron en un contexto político favorable –ventana de oportunidad– dando lugar al cambio.

En diciembre de 2016, tres meses después de la crónica periodística que dio a conocer los informes periciales sobre el contenido del “archivo Castiglioni”, el Poder Ejecutivo elevó al Parlamento un proyecto de ley para crear un Sistema Nacional de Inteligencia de Estado.

En una entrevista realizada una semana después de la publicación de la información, el ministro de Defensa Nacional, Jorge Menéndez, aseguró:

El Ministerio de Defensa Nacional ha consolidado todo ese trabajo que hizo la comisión parlamentaria [Comisión Especial de Inteligencia]. Nosotros, con mi firma, elevamos días pasados a refrenda de otros ministerios y a consideración del Ejecutivo Nacional, el Proyecto de Ley de Inteligencia que creemos deberá tener el país en el futuro (Caras y Caretas, 13/09/2016).

En la exposición de motivos del proyecto, el Ejecutivo reconoció que el texto que se estaba presentando –con modificaciones– había sido elaborado por la Comisión Especial de Inteligencia creada en 2011. De igual manera, el Ejecutivo recordó que en el Informe de la citada Comisión se destaca que:

[...] existe un compromiso de todo el sistema político, de todos los partidos con representación parlamentaria, de avanzar en esa ley marco que atienda a una función como la inteligencia, muy importante, e involucre la necesaria comunicación e información para el proceso de toma de decisiones en lo que tiene que ver con los intereses estratégicos que tiene el país¹⁵⁸.

El proyecto del Ejecutivo fue ingresado a estudio de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia de la Cámara de Representantes, que comenzó a tratar el asunto en mayo de 2017.

En paralelo, la Comisión Investigadora comenzó a recibir a autoridades políticas, militares y policiales, confirmando en cada comparecencia el evidente “divorcio” entre las autoridades electas y los servicios de inteligencia, consecuencia directa de la falta de control y el desconocimiento del área en cuestión por parte de los primeros. Estos hechos, fueron despertando cada vez mayores voces a favor de la aprobación de la Ley de Inteligencia.

Con excepción de la exministra Berruti, cuyas declaraciones abordamos en el apartado 4.3.2.1.1 de esta sección, ninguna de las autoridades políticas convocadas logró aportar información relevante para la investigación parlamentaria. La mayoría de los exministros de Interior y Defensa argumentaron, como principal motivo de desconocimiento, no haber recibido “denuncias” ni “pruebas” vinculadas a espionaje ilegal en sus administraciones. Por otra parte, todos fueron enfáticos al señalar que, aunque evidentemente el espionaje ilegal pudiera haber existido, no fue ordenado por los responsables políticos. Finalmente, algunos jefes manifestaron su desinterés por los asuntos de inteligencia, aludiendo también a las dificultades para ejercer un control de dichas actividades y establecer los límites entre lo que se considera una intrusión (“espionaje ilegal”) y lo que no.

A modo de ejemplo, es interesante advertir el testimonio de exministro de Defensa Nacional, Raúl Iturria (1995-1998), que reconoce que las dificultades de control vienen dadas por el

¹⁵⁸ Comisión Especial de Seguridad y convivencia – Carpeta N° 1763 – Repartido N° 630, 2017, 2.

diseño institucional de inteligencia, que conserva para los servicios un espacio de autonomía importante:

También hay que tener en cuenta que el trabajo de los servicios se realiza de una manera bastante descentralizada por la naturaleza de las funciones y porque el Ministerio de Defensa Nacional –que ahora ha perdido algunos cometidos, porque ha cambiado– es enorme. Había mucha actividad permanente de parte del ministro. No es una cartera chica; por el contrario, atiende muchas circunstancias y actividades. Lógicamente, no podía monitorearse el grado de trabajo interno, porque no es fácil hacerlo o es casi imposible, en la medida en que había cierto grado de autonomía para hacer un trabajo que técnicamente debe ser profesional: reunir información, procesarla y organizarla. En ese sentido, no podemos asegurar que conocíamos todo lo que allí pasaba, pero siempre tratamos de mantener una relación de jerarquía y de respeto; siempre buscamos ese medio¹⁵⁹.

De manera similar, el ex Ministro del Interior, Didier Operti (1995-1998) señaló al momento de su comparecencia:

Naturalmente, los temas de inteligencia se plantean siempre en un terreno en el que – la propia expresión lo dice– las competencias de las autoridades o dependencias desarrollan actividades no fácilmente controlables, en todos los casos, por el poder político¹⁶⁰.

Respecto a la dificultad para establecer límites entre lo legal y lo ilegal –en términos de inteligencia– el testimonio del exministro del Interior, Juan Andrés Ramírez (1990-1993), resulta elocuente:

[...] creo que la gran dificultad que tiene el legislador nacional es establecer dónde está el límite. Ese es el problema. [...] Por supuesto, los procedimientos especiales

¹⁵⁹ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1771, 2017.

¹⁶⁰ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1773, 2018.

que afectan, con certeza, los principios generales de la privacidad y la libertad necesitan una orden judicial, pero el resto quizás no, porque el Estado cada vez más necesita tener información archivada y conocimiento de la gente; lamentablemente, es así. Un país que no tenga información de quienes realizan una actividad colectiva o, inclusive, de los individuos, en el momento actual, asume un enorme riesgo en valores mucho más importantes. Quizás se pueda decir que el Departamento de Inteligencia no puede ir a las convenciones, pero puede leer lo que se dijo, tener un informante o, por ejemplo, interrogar a un convencional del Partido Nacional, preguntarle qué dijo el convencional Ramírez, y qué piensa sobre lo que opina el otro¹⁶¹.

Respecto al desinterés en los asuntos de inteligencia, ya sea por una cuestión de prioridades de política o por falta de tiempo, resulta elocuente el testimonio de exministro de Defensa Nacional, Yamandú Fau (2002-2005):

No olviden que yo fui Ministro durante la crisis, entonces, las preocupaciones del gobierno, más que por la inteligencia, pasaban por la economía; todo dependía de eso, y todos los problemas que teníamos eran de esa naturaleza. Por tanto, nunca vi que algún director elaborara un plan estratégico de la DI.NAC.I.E., que lo comunicara y lo tratáramos. [...] Lo del Ejército lo manejaba el Ejército. En la medida en que no había información de que estuviera pasando algo, no se actuaba. [...] No ocurrió nada que motivara o marcara interés en saber qué estaba pasando en los servicios de inteligencia de las fuerzas, el famoso S- 2. ¿Me explico?¹⁶²

En el mismo sentido, se expresaron el exministro del Interior, Luis Hierro López (1998), y el exministro de Defensa Nacional, Gonzalo Fernández (2009-2010). El primero aseguró:

¹⁶¹ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1772, 2018.

¹⁶² Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1773, 2018.

Confieso que en los nueve meses que fui ministro, presté mucha más atención a otros temas que me urgían más: los temas de seguridad pública cotidiana que refieren a asaltos rapiñas, etcétera¹⁶³.

El segundo dijo:

No supe nunca de las tareas de inteligencia; nadie las comentó siquiera. No tuve ningún contacto con la Dirección de Inteligencia, porque el ministerio tenía problemas mucho más serios¹⁶⁴.

Sólo dos de los jefes convocados, los exministros del Interior José Díaz (2005-2007) y Daisy Tourné (2007-2009), aseguraron tener indicios de actividades que, al menos desde su punto de vista, no eran necesarias y ordenaron que se detuvieran durante sus administraciones. Particularmente, la exministra Tourné se refirió a las investigaciones que realizó la inteligencia policial sobre grupos minoritarios de izquierda en el marco de las movilizaciones por la visita del expresidente norteamericano, George Bush, en marzo de 2007:

Usted recordará la llegada del expresidente Bush. Yo justamente entro al Ministerio en ese momento. Obviamente, luego de que se producen las movilizaciones, tengo reuniones con todo el equipo que había organizado el operativo de seguridad. Y ahí es donde se muestran por parte... Quiero aclarar una cosa: no creo que se hiciera con alguna intencionalidad política, sino con una intencionalidad de que era el uso y costumbre de las órdenes que habían recibido durante muchísimos años; se ve que era así. Ahí aparecieron algunas fotografías que identificaban personas de determinados grupos políticos muy pequeños, pero para el juicio de quien habla son manifestaciones del pensamiento libre de la ciudadanía y, por lo tanto, no tenían por qué ser estudiadas con especificidad. No pasó de una conversación y un mejor entendimiento con quien era la autoridad –después cambiaron muchas veces las

¹⁶³ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1775, 2018.

¹⁶⁴ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1777, 2018.

autoridades– sobre por dónde había que conducir la información y qué papel jugaba la inteligencia en garantiza la libertad de circulación y de expresión de las personas¹⁶⁵.

Finalmente, los puntos más álgidos del debate parlamentario se dieron durante las comparencias del entonces Ministro del Interior, Eduardo Bonomi (2010-2020), del expresidente Julio María Sanguinetti (1985-1990 / 1995-2000) y de la asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos.

Respecto al primer asunto, la controversia giró en torno a una denuncia realizada meses antes por el diputado Rubio, integrante de la Comisión Investigadora, que reveló un presunto hecho de espionaje ocurrido ese mismo año. En la sesión del 12 de junio de 2017, Rubio sostuvo:

Quisiera agregar un elemento, en la medida en que estamos investigando el espionaje militar y policial en el período democrático hasta la fecha. En tal sentido, recibimos información sobre una situación que se dio el viernes pasado frente al Palacio Legislativo. Ese día se realizó una marcha de estudiantes de secundaria y UTU vinculada a reclamos presupuestales, y ellos vieron desde que comenzaron a una persona que filmaba la movilización con un celular [...] como había una guardia policial cubriendo el Palacio, los estudiantes se dirigieron hacia allí y realizaron la denuncia; el comisario Mockford Miguez, de la Seccional 6a., dijo que la persona no estaba filmando y que no era delito filmar pero, finalmente, reconoció que existía un operativo montado por el Ministerio del Interior, del cual el sujeto vestido de particular que se encontraba filmando era parte. Esa persona después se identificó como Gabriel, y reconoció estar trabajando para la Dirección General de Información e Inteligencia Policial, mostrando su documento de identificación policial¹⁶⁶.

Durante la comparencia del entonces Ministro del Interior, el diputado denunciante lo consultó respecto a éste y otros casos en los que organizaciones aseguraban ser víctimas de espionaje por parte del Ministerio del Interior. El jerarca explicó que, en el caso denunciado

¹⁶⁵ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1783, 2018.

¹⁶⁶ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1773, 2018.

por el legislador, el policía acusado por los manifestantes había faltado al protocolo, ya que ni estaba uniformado ni había respetado una distancia prudencial para efectuar el registro fílmico; sin embargo, reconoció que las movilizaciones se filman por orden del Ministerio:

Lo que está establecido es que toda vez que haya un vallado policial en alguna movilización, hay filmación. Esa filmación tiene dos objetivos. Uno es que muchas veces, después de la manifestación, se denuncia a la Policía por determinada actuación; con la filmación queda claro si eso es correcto o no es correcto. [...] Otras veces, luego de la marcha o de lo que sea, hay declaraciones o situaciones, no con respecto a la Policía sino a la propia marcha: es una marcha que fue tranquila, y hay algún hecho que a la Policía le queda claro, y puede demostrar que es una marcha correcta. Estos son los objetivos de la filmación, no otro¹⁶⁷.

Respecto al segundo asunto, la controversia giró en torno a una declaración efectuada por el Inspector General Costa Rocha, director de inteligencia policial durante el primer gobierno del Dr. Sanguinetti. Al ser consultado sobre si su dirección había realizado algún informe sobre el plebiscito del voto verde, Costa Rocha aseguró:

[...] nosotros teníamos un cuerpo de analistas; eran tres o cuatro funcionarios que me hacían informes que yo elevaba a mi superioridad, no a superioridad aquella. De esos se puede haber hecho sí un análisis sobre el referéndum por un tema que era de interés del gobierno de turno, evidentemente. Pero que yo le haya pasado o con mi conocimiento que le hayan pasado a los militares, en ningún momento. [...] es parte de la información que necesita cualquier gobierno, sobre la parte analítica de cómo está el movimiento estudiantil, cómo está el movimiento obrero; cómo está la salud; qué descontentos hay. Esa es la información, que por otra parte era información abierta, de prensa: se hacía la recopilación y esos informes se elevaban a la superioridad; pero no se espiaba a nadie, no se seguía a nadie; de ninguna forma: tenga presente que eso es así, clarito. [...] Las directivas que yo recibí de entrada del señor presidente Sanguinetti fueron que siguiera trabajando en lo que respecta a la

¹⁶⁷ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1779, 2018.

defensa del Estado por intermedio de la información e inteligencia, sin apartarme de los rangos, sin apartarme de las normas legales, en una palabra¹⁶⁸.

Al momento de comparecer en Comisión, el expresidente Sanguinetti¹⁶⁹ aseguró, al igual que el resto de los jefes convocados, que no dio ninguna directiva de espionaje en contra de partidos u organizaciones sociales, aunque no desestimó que podría haber ocurrido, sin su orden, como también hicieron los demás jefes. Respecto al asunto particular del plebiscito, el Dr. Sanguinetti manifestó:

Las declaraciones del inspector Costa Rocha son también muy claras. Léidas en su contexto, dice claramente que él tuvo instrucción desde el primer día de estar conforme a la ley. Lo reitera varias veces. Pone ejemplos de algunas acciones que fueron policiales. Pone, luego, ejemplos de algunas acciones que fueron del tipo de inteligencia. En cuanto al referéndum, puedo decir dos cosas. Primero, no le pedimos ningún informe especial al servicio. En segundo lugar, sería irresponsable que el servicio de inteligencia no hiciera un seguimiento de las acciones públicas abiertas, a los efectos de recoger información y hacer el análisis. El Estado paga en esos servicios a analistas para recoger información, para analizarlas y, eventualmente, asesorar al mando superior de lo que está pasando; o sea que lo de Costa Rocha es efectivamente el cumplimiento del deber¹⁷⁰.

Finalmente, respecto al tercer asunto, los integrantes de la asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos aprovecharon su comparecencia en la Comisión Investigadora para volver a poner en agenda un conjunto de hechos ocurridos en 2016,

¹⁶⁸ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1786, 2018.

¹⁶⁹ Sanguinetti fue el único expresidente convocado a la Comisión Investigadora. Su asistencia fue propuesta por el Frente Amplio luego de las declaraciones de Costa Rocha, no siendo acompañada por el resto de los partidos de la oposición, a excepción del legislador de Unidad Popular. El diputado Viera, miembro de la Comisión en representación del partido al que pertenece el expresidente, argumentó: “Asigno a esta propuesta una actitud política, debido a que el expresidente Sanguinetti empezó a hacer política activa y volvió al ruedo político. Entonces, aunque no creo que tenga mucha trascendencia lo que pudiera suceder, no me parece bien traerlo a una comisión y exponerlo a dar explicaciones para que pueda quedar una sombra de dudas. Lamentablemente, esa es la actuación en política de algunos sectores.” (Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1795, 2018).

¹⁷⁰ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1798, 2018.

cuando un grupo de desconocidos ingresó ilegalmente las oficinas del Grupo de Investigación en Antropología Forense del Uruguay (Giaf)¹⁷¹, robando información y efectuando amenazas en contra de los investigadores de dicho grupo.

Dijo al respecto Javier Tassino, uno de los integrantes de la asociación que concurrió al Parlamento:

Sufrimos ese atentado o entrada al local en un momento en el que habíamos difundido una carta en la que pedíamos una ayuda humanitaria a los efectos de que todas las personas que tuvieran alguna información sobre enterramientos tuvieran la posibilidad de comunicarla de la forma que quisieran. [...] Esa acción fue totalmente premeditada. Fue alguien que entró, que conocía la situación, que marcó la dirección de los antropólogos. Había alarma, pero la compañía que tiene la alarma dijo que no había sufrido una detención. Entonces, se dio toda la instancia del Ministerio del Interior, de la Justicia, pero no sabemos más nada. Evidentemente, alguien que sabía de la situación entró y la alarma no sonó o sonó y la compañía dice que no sonó. Y ni qué hablar que eso tiene algo que ver con el espionaje, pero no se ha sabido absolutamente nada de esa situación¹⁷².

En el mismo sentido, otro de los integrantes del grupo, Nilo Patiño, aseguró:

Lo del GIAF es más que una teoría. Obviamente, nosotros no podemos comprobar los hechos y decir: ‘Fue Fulano, Mengano o fue la inteligencia militar’. Pero sabemos perfectamente que hasta el día de hoy la inteligencia militar actúa, porque eso está comprobado: ustedes lo tienen en la propia Comisión. Si actuó hasta 2005, ¿por qué

¹⁷¹ El robo al GIAF, que funciona en las instalaciones de la Facultad de Humanidades de la Universidad de la República, se produjo durante la Semana de Turismo de 2016 y fue detectado el lunes 28 de marzo cuando los investigadores del grupo retomaron sus tareas. De acuerdo a una investigación administrativa de urgencia que realizó la institución educativa mencionada (Consejo de Facultad de Humanidades – Exp. N° 121700-000405-16), los intrusos ingresaron a la oficina sin forzar la puerta ni hacer sonar la alarma, logrando extraer y llevarse los discos duros de cuatro computadoras donde había información referida a investigaciones judiciales de búsqueda de restos de desaparecidos durante la dictadura. Además del robo, los intrusos efectuaron amenazas en contra de los integrantes del GIAF, marcando en un mapa que se encontraba en las oficinas las zonas donde viven los integrantes del mismo.

¹⁷² Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1795, 2018.

vamos a pensar que no sigue actuando? ¿Por qué se puede decir que se interrumpió en 2005? ¿Por qué razón se interrumpió y no siguió con esa forma de actuar?¹⁷³

Como se afirmó al comienzo de este apartado, además de la comparecencia de autoridades políticas, académicas y de organizaciones sociales, la Comisión Investigadora recibió a militares y policías con responsabilidades de inteligencia. En este grupo se registraron las mayores ausencias. En el informe final de la Comisión se menciona:

De las setenta y dos declinaciones, telefónicas y por correo electrónico, una fue por viaje y tres por motivos de salud, mientras que las restantes sesenta y nueve no tuvieron ninguna fundamentación. La mayoría de las declinaciones fueron de miembros y exmiembros del Ejército, quienes casi corporativamente rechazaron la invitación de la Comisión¹⁷⁴.

De los 30 militares y policías que brindaron su testimonio a la Comisión Investigadora, sólo uno¹⁷⁵ reconoció una situación irregular. El resto aseguró no haber recibido órdenes ni haber realizado ninguna actividad de espionaje. Además, casi la totalidad de los citados negaron la existencia de una coordinación fluida entre las distintas agencias y aludieron a la escasa capacidad operativa de las mismas para realizar tareas como las que se encontraban a estudio de la comisión. Respecto a lo anterior, un punto común en las declaraciones es la alusión a fuentes abiertas, particularmente prensa, como principal método de recolección de información.

¹⁷³ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1795, 2018.

¹⁷⁴ Ver Anexo II. Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 594, 2018, 12-13.

¹⁷⁵ Al ser consultado sobre informes en poder de la Comisión que dan seguimiento a actividades de partidos y organizaciones sociales, el Contralmirante (R) Óscar Otero, jefe del servicio de inteligencia del Ministerio de Defensa entre 1995 y 1996, aseguró: “No necesariamente lo que se hace siempre está bien hecho, así como no necesariamente lo que no se hace siempre está bien. Seguramente, se venía con una forma de trabajar que no se modificó y esa información se incorporaba solo para tener un archivo histórico. La Inteligencia se basa en archivos históricos. Si usted me pregunta por qué se quería conocer esa información del Frente Amplio o del Partido Colorado -quizás, también haya información al respecto sobre el Partido Nacional-, la respuesta es que quizás era una costumbre hacerlo. Si hay algún error, ese es no haber dicho: ‘Esto no se hace más, porque no corresponde’ o no haber consultado si eso debía seguir haciéndose o no. Esa es la realidad” (Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1781, 2018).

Durante su comparecencia a la Comisión Investigadora en abril de 2018, el Capitán (R) Héctor Erosa denunció al Coronel (R) Eduardo Ferro¹⁷⁶, al que acusó de montar una célula de espionaje ilegal cuando estuvo al frente del Batallón de Ingenieros de Combate N° 2 de Florida a principios de la década de los 90’:

Inmediatamente de que el comandante Ferro se hace cargo de la Unidad procede a hacer acciones contrarias a los reglamentos y a la operatividad que tiene el Batallón de Ingenieros de Combate. Monta una célula de espionaje a través de elementos ajenos a la Unidad, que no correspondían a la plantilla del Batallón, y comienza a hacer operaciones hacia afuera de la Unidad¹⁷⁷.

Erosa aseguró que Ferro pagaba a informantes, autorizaba a civiles –entre ellos, dos ex tupamaros–, a practicar tiro en un polígono de la unidad y que llegó a tener varias cajas de documentación con material de inteligencia que había acumulado en su paso por la DGID, incluyendo una carpeta sobre la esposa del expresidente Jorge Batlle, cuando este era Senador:

[...] en semana de turismo de ese año –o semana santa para los que corresponda– da licencia en el batallón y quedamos los que estábamos arrestados y muy poco personal. Comienzan a llegar de la D.G.I.D., supuestamente, o de las casas que estaban alquiladas en el entorno de cincuenta a sesenta cajas. Las cajas contenían carpetas viejas y algunas nuevas en donde, apiladas y atadas, quedaron guardadas en el casino y custodiadas por estos elementos que les digo que dormían y cuidaban el casino. Esas cajas habían venido de la compañía de contrainteligencia y de la compañía de inteligencia; vinieron directamente de Monte Caseros. Eran archivos que Ferro se

¹⁷⁶ En 2017, Ferro se negó a declarar ante la Justicia en una causa que investiga crímenes cometidos en la dictadura y se fugó a España, donde fue detenido. Habiendo logrado la excarcelación, se volvió a fugar, siendo detenido en Valencia y enviado a Uruguay en enero de 2021. A fines de abril de ese mismo año, fue procesado con prisión por la desaparición y asesinato del militante comunista Óscar Tassino en 1977. Actualmente, está detenido en la cárcel de Domingo Arena. En una entrevista reciente con El Observador, Ferro reconoció haber “juntado información” sobre partidos políticos y organizaciones sociales. Disponible en línea: <https://www.elobservador.com.uy/nota/militar-presos-admite-que-se-hizo-espionaje-en-democracia-y-el-participo-20221035014>

¹⁷⁷ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1791, 2018.

trajo cuando se pelea y lo saca de la D.G.I.D. el gobierno blanco. [...] ¿Qué tenían las cajas? [...] En las cajas lo que vi era relatos de informantes y carpetas de analistas. [...] En una de esas carpetas estaba el seguimiento a la esposa de Batlle, fue lo que puede ver en su momento, del presidente Batlle que no era presidente en ese momento¹⁷⁸.

El militar aseguró que en su momento fue recibido por el entonces Ministro de Defensa Nacional, Raúl Iturria, al que lo puso en conocimiento de la situación, alertando que Ferro realizaba actividades “ajenas a la Constitución”. Finalmente, Erosa denunció que en 1998 fue pasado a retiro por incapacidad completa por trastorno severo de la personalidad, con el objetivo de quitarle voz a sus denuncias¹⁷⁹.

A medida que la Comisión avanzaba en la recolección de testimonios y en el análisis de documentos provenientes del “archivo Berruti”, la necesidad de contar con una ley de inteligencia quedaba en evidencia, surgiendo cada vez más voces a favor de la aprobación del proyecto de ley que el Ejecutivo había remitido al Parlamento en 2016.

El propio presidente de la Comisión Investigadora sería en encargado se insistir, en reiteradas oportunidades, en la necesidad de trabajar paralelamente sobre el proyecto de ley a estudios de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia:

Que no haya habido controles en las labores de Inteligencia, en este caso militar, preocupa. Ojalá estemos avanzando en estos próximos meses en una Ley de Inteligencia, estratégica, con características nacionales, que fundamente sólidamente, lo que son los controles, las garantías (La República, 18/07/2017).

¹⁷⁸ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1791, 2018

¹⁷⁹ Una investigación periodística reciente a cargo de El Observador comprueba que el Ejército fraguó una junta médica para declarar incapaz a Erosa y pasarlo a retiro. Disponible en línea: <https://www.elobservador.com.uy/nota/ejercito-fraguo-una-junta-medica-para-declarar-loco-a-oficial-que-denuncio-espionaje-en-democracia-20201021910>

Casi en simultáneo, el exministro de Defensa Nacional y expresidente de la Comisión Especial de Inteligencia, José Bayardi, también argumentaba que:

[...] hay que tener una Ley que regule la tarea de inteligencia [ya que] es inherente al proceso de toma de decisiones, el tema es que tiene que estar subordinado al mando político (Montevideo Portal, 25/07/2017).

En el mismo sentido, el entonces Ministro de Defensa Nacional, Jorge Menéndez, aseguraba:

El Parlamento Nacional tiene un instrumento muy importante para poner al servicio de la nación que el Ejecutivo envió tiempo atrás [...] la Ley de Inteligencia Estratégica es una Ley muy importante para el Estado donde reafirma, entre otras cosas, el control parlamentario de las actividades de inteligencia, una innovación total en nuestro país (Radio Uruguay, 25/07/2017).

Consultado otro trabajo del autor (Alvarez, 2017), el Vicepresidente de la Comisión Investigadora y miembro de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia, Jaime Trobo, aseguraba que, aunque se trate de procesos paralelos –el tratamiento del problema en la Comisión Investigadora y el tratamiento de las soluciones en la Comisión Especial– “[...] en los intercambios hay consenso en la necesidad de aprobar el Proyecto que está radicado en la Comisión de Seguridad y Convivencia, en tiempo breve”. En tal sentido, aseguraba:

El Proyecto debe ser aprobado sin que ello esté condicionado por la existencia de una Comisión Investigadora. Nos preocupa que si sobre fines de este año no se pueda aprobar en Diputados y pueda pasar al Senado para su tratamiento en el primer tercio del 2018 encontremos dificultades para terminar el proceso. Hay que apurarse (Trobo. J, entrevista semiestructurada, 28 de julio de 2017).

Efectivamente, tal y como sostuvo Trobo, en la propia Comisión Investigadora la necesidad de la aprobación del proyecto de ley de inteligencia fue evidenciada en distintas oportunidades, particularmente durante las comparencias del exministro de Defensa

Nacional, José Bayardi, y del entonces ministro de Defensa Nacional, Jorge Menéndez. Al respecto, dijo el primero durante su comparecencia:

[...] creo que uno de los grandes deberes que ha tenido el Gobierno de la fuerza política que integré, en la que tuve responsabilidades tanto parlamentarias como ejecutivas, que integro, que voté y que volveré a votar como fuerza política, fue no haber podido contar ya con una ley marco de inteligencia. [...] Si bien yo pensaba que todavía no había entrado el proyecto de ley, hoy me dijeron que efectivamente había entrado un anteproyecto de ley, en el que se trabajó durante casi tres años con bastante responsabilidad de todos los partidos políticos. Creo que es el instrumento más importante que se debe al país respecto a una función que, vuelvo a repetir, se va a hacer con ley o sin ley, nos guste o no nos guste, porque la función de inteligencia es una función inherente al proceso de toma de decisiones¹⁸⁰.

En la misma línea, aseguró el segundo:

Como ciudadano y como ministro de Defensa Nacional, aspiramos a que este proyecto –gracias a un gran acuerdo político que conformaron los señores diputados en el Parlamento nacional– sea aprobado cuando lo crean conveniente, pero como ciudadano lo antes posible, porque creo que marca una determinada línea en el accionar, estableciendo claramente cuáles son las tareas de inteligencia y cuáles, por otro lado, no son de inteligencia y se transforman en espionaje¹⁸¹.

Finalmente, durante la última sesión de la Comisión Investigadora, por unanimidad, los parlamentarios decidieron incluir en su informe final, la recomendación de aprobar la ley de inteligencia antes de la finalización de la legislatura, estableciendo como prioridad el contralor parlamentario de los servicios de inteligencia¹⁸².

¹⁸⁰ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1776, 2018.

¹⁸¹ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1779, 2018.

¹⁸² Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 1808, 2018.

4.3.2.3.2 Momentos de cambio: confirmación de espionaje ilegal en democracia y aprobación de la Ley de Inteligencia

La Comisión Investigadora dio por concluida su actividad en agosto de 2018. En su informe final, presentado en la Cámara de Representantes en setiembre del mismo año, los parlamentarios concordaron en que la hipótesis que motivó la creación de dicha Comisión se comprueba:

Hemos recogido pruebas suficientes, documentales y testimoniales, que permiten afirmar que hubo espionaje ilegal contra la totalidad de los partidos políticos, sindicatos, gremios estudiantiles, organizaciones de Derechos Humanos, entes del Estado, el Poder Ejecutivo, personalidades, periodistas, integrantes del Poder Judicial y empresas en democracia¹⁸³.

Como solución, proponen los parlamentarios:

Establecer controles mediante instrumentos legales y administrativos sobre la operativa de los Servicios de Inteligencia del Estado. En tal sentido, recomendamos que la legislación establezca el control parlamentario y la previa venia de la Cámara de Senadores, de acuerdo al artículo 187 de la Constitución de la República, para la designación del Director de Inteligencia. Asimismo deberán establecerse rendiciones de cuentas periódicas, de los responsables políticos y operativos de estos servicios. En suma, recomendamos la aprobación de un proyecto de ley que regule el sistema de inteligencia del Estado¹⁸⁴.

¹⁸³ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 594, 2018, 4. En julio de 2022, la Fiscalía de Delitos Económicos de 1° turno, a cargo de la denuncia realizada por el Parlamento, concluyó que “[...] es contundente la evidencia obtenida en cuanto a que, efectivamente, se efectuaron acciones irregulares e ilícitas de espionaje desde 1985 y en principio, hasta el 2005, por agencias de inteligencia del Estado”. No obstante, debido a que delitos denunciados prescribieron, la denuncia fue archivada. El dictamen completo puede consultarse en línea: <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/comunicacion/noticias/fiscalia-archivo-denuncia-actos-espionaje-democracia-considerarlos>

¹⁸⁴ Comisión Investigadora – Carpeta N° 1615 – Repartido N° 594, 2018, 6.

Durante el mes de octubre, dos meses después del informe que puso fin a la Comisión Investigadora, la Cámara de Representantes¹⁸⁵ y la Cámara de Senadores sancionaron la Ley de Inteligencia, promulgada de inmediato por el Poder Ejecutivo¹⁸⁶.

Durante la sesión del 10 de octubre, los diputados reconocieron el trabajo de la Comisión Especial de Inteligencia, como “la fuente” del entonces proyecto a tratar, recordando su importancia a la luz del informe a la Comisión Investigadora. Además de los aspectos relacionados a la discusión del articulado, que sufrió pequeñas modificaciones de forma, los parlamentarios celebraron el avance que significaría la Ley de Inteligencia para la democracia.

Desde el Frente Amplio se argumentó:

Con la norma que hoy sometemos a votación hacemos un avance y damos un salto cualitativo para la democracia, porque controlar y regular una cuestión tan delicada como la de inteligencia nos parece de suma importancia. Esta norma, que respeta los principios de la democracia, que respeta el Estado de derecho, que resguarda la privacidad de las personas y de los derechos humanos, al mismo tiempo, fija reglas de juego claras, es decir, un Poder Ejecutivo que dirige y define, y un Poder Legislativo que ahora [...] tiene el control parlamentario asegurado¹⁸⁷.

Desde el Partido Nacional se aseguró:

¹⁸⁵ Las actas de la Comisión Especial de Inteligencia, que discutió por segunda vez el proyecto de ley de inteligencia, no son públicas. No obstante, además de discutir puntualmente el articulado, dicha Comisión volvió a recibir a distintos jerarcas del Ejecutivo que habían participado de los trabajos de elaboración de dicho proyecto: Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, Gral. del Aire (R) Washington Martínez; Ministro de Defensa Nacional, Dr. Jorge Menéndez; Economista Gabriel Papa, Asesor del Ministerio de Economía y Finanzas; y Embajador Alfredo Bogliaccini, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁸⁶ Debido a la imposibilidad de crear cargos y realizar erogaciones durante el último año del período de gobierno, el Senado debió dar un tratamiento exprés al proyecto para que se pudiera aprobar en dicha legislatura. En este sentido, los senadores destacaron la sinergia con los legisladores de la Cámara de Representantes y el trabajo realizado previamente, que hizo posible una votación en tiempo récord.

¹⁸⁷ Palabras del legislador Lorenzoni. Diario de sesiones CCRR – N° 4194 – 2018.

Vamos a votar a favor de esta iniciativa que la Cámara está analizando, y lo haremos en la convicción de que es un paso muy relevante que está dando el sistema político; creo que, en algún sentido, es la culminación de un proceso que tal vez se haya dilatado exageradamente en el tiempo, porque habría sido menester que esta solución legislativa se hubiera concretado bastante antes. Nos ha tomado más de treinta años, desde que el país se reinstitucionalizó, desde el retorno de la democracia, que esto aconteciera¹⁸⁸.

Finalmente, el Partido Independiente dijo:

La experiencia reciente de la comisión investigadora relativa al espionaje en democracia pone claramente de manifiesto la necesidad de una institucionalidad dentro del Estado uruguayo relativa a los temas de inteligencia y responsables en esa materia; es decir que, en definitiva, haya una secretaría nacional que coordine todos los aspectos y que sea la cabeza visible y responsable de todas esas áreas y de todas las actividades que se realizan en distintos ministerios. Creo que este proyecto de ley supone un avance trascendente y, en cierta forma, algunas de las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión investigadora sobre espionaje en democracia, que esta Cámara aprobó por unanimidad, recogían algunas de las sugerencias incorporadas especialmente en este proyecto de ley¹⁸⁹.

El Partido Colorado, que había tenido una actuación destacada en la Comisión Especial de Inteligencia y en la Comisión Investigadora, enfrentó un problema político¹⁹⁰ que lo dejó sin representación en la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia. Durante la sesión del plenario, sus legisladores se excusaron, por dichos motivos, de acompañar el proyecto.

Pocas semanas después, durante la sesión del 24 de octubre, en el Senado los legisladores volvieron a destacar los antecedentes del proyecto de inteligencia, subrayando nuevamente

¹⁸⁸ Palabras del legislador Abdala. Diario de sesiones CCRR – N° 4194 – 2018.

¹⁸⁹ Palabras del legislador Posadas. Diario de sesiones CCRR – N° 4194 – 2018.

¹⁹⁰ El diputado Fernando Amado, representante del Partido Colorado en la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia, se alejó de dicha colectividad política.

la importancia del mismo para la democracia. Además, los cuatro partidos políticos con representación en dicha Cámara, resaltaron el cambio de ideas en la materia.

Desde el Frente Amplio se argumentó:

En los últimos tiempos ha surgido un cambio fundamental en la percepción de la inteligencia. Esta nueva visión apunta a generar un proceso de acumulación y de procesamiento de la información, que resulta fundamental para su aprovechamiento en la toma de decisiones a nivel gubernamental. Esa perspectiva, en la que la inteligencia se vuelve un factor determinante para los tomadores de decisiones, permite una mejora cualitativa en las políticas que se desarrollan. Detrás de las actividades de inteligencia existe la anticipación para la toma de decisiones estratégicas relativas a la seguridad y la defensa del Estado. Es bajo esas consignas que se desarrolla este proyecto de ley¹⁹¹.

Desde el Partido Nacional se aseguró:

El Sistema Nacional de Inteligencia de Estado es indispensable para un Estado que se proyecta hacia adelante. Nosotros encaramos el tema en forma distinta a lo que parecería que sucede con algunos señores senadores, que lo ven con desconfianza. Para nosotros es necesario que el Estado tenga una estrategia de inteligencia, prescindiendo del síndrome que muchos legisladores parecen tener en cuanto a que este tema tiene que ver con el espionaje que se llevó adelante en la época de la Dictadura a figuras opositoras. Esto existió, incluso hasta hace poco tiempo; tanto es así, que se creó una comisión investigadora en la Cámara de Representantes. Pero no es ese el encare que nosotros tenemos del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado. Las desconfianzas las tenemos por lo que sucedió, pero el proyecto de ley eleva el punto de mira para diseñar una estrategia de inteligencia que termine con las chacras de inteligencia que existen en el Estado¹⁹².

¹⁹¹ Palabras del legislador Carrera. Diario de sesiones CSS, N° 38 – Tomo 558, 2018.

¹⁹² Palabras del legislador Heber. Diario de sesiones CSS, N° 38 – Tomo 558, 2018.

Desde el Partido Colorado se dijo:

Digo que es un buen proyecto de ley porque creo que moderniza y, sobre todo, plantea a todo el sistema político una forma de trabajar con responsabilidad. Es muy bueno que haya un control parlamentario –pero no cualquier control parlamentario– por el que se informe al Parlamento de determinadas actividades del Poder Ejecutivo vinculadas a la inteligencia¹⁹³.

Finalmente, el Partido Independiente expresó:

Tiene mucha actualidad, obviamente, en el mundo en que vivimos. Ciertamente, es clave para cualquier Estado democrático tener una regulación y un ordenamiento de lo que suponen las tareas de inteligencia de Estado. En todo caso, la Comisión investigadora sobre posibles actos de inteligencia de Estado, violatorios de la normativa legal y constitucional, llevados a cabo por personal policial o militar, desde 1985 a la fecha, que funcionó en la Cámara de Representantes hasta hace muy poco tiempo, puso en evidencia la gravedad que implica la ausencia de control, desde el Estado democrático, de las actividades de este tipo, control que implica su ordenamiento, el conocimiento de los contenidos de la inteligencia en todas sus dimensiones y también la certeza de que no hay desviaciones en cuanto a cuáles son sus tareas¹⁹⁴.

El 29 de octubre de 2018, el Poder ejecutivo promulgó Ley Nro. 19. 696. La norma original –como se analizará en las reflexiones finales, el nuevo gobierno (2020-2025) le realizó una serie de modificaciones–, titulada “Sistema Nacional de Inteligencia”, se compone de seis títulos, y 41 artículos.

¹⁹³ Palabras del legislador Bordaberry. Diario de sesiones CSS, N° 38 – Tomo 558, 2018.

¹⁹⁴ Palabras del legislador Mieres. Diario de sesiones CSS, N° 38 – Tomo 558, 2018.

El Título I “De la actividad de Inteligencia”, define el alcance del proyecto y establece las normas de actuación de los órganos que componen el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE). Determina que el Poder Ejecutivo es quien fijará la Política Nacional de Inteligencia (art. 1º), actuando bajo el más estricto cumplimiento de la Constitución de la República, los principios del régimen democrático republicano de gobierno y el pleno respeto a los derechos humanos (art. 2º) con el objetivo de protección y defensa de los intereses estratégicos nacionales (art. 4º). Además, establece como prohibición a los órganos de inteligencia la ejecución de tareas represivas, la intervención en la vida política y social del país y la revelación de información obtenida en el ejercicio de sus funciones, salvo excepciones en las que mediare disposición judicial (art. 7º).

El Título II refiere a la integración del SNIE (art. 8º y 9º) y a la creación de la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIEE). Esta última, se crea como órgano desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo, cuya misión será producir inteligencia estratégica de Estado para asesorarlo. La SIEE estará a cargo de un Director (art. 10º), quien coordinará el funcionamiento del SNIE. Finalmente, se definen los cometidos del SIEE (art. 11) y las competencias y limitaciones del Director y los demás funcionarios de dicha Secretaría (art. 12º - 19º).

El Título III refiere a los “procedimientos especiales para la obtención de información”, estableciendo que toda operación de búsqueda de información que realicen los órganos que componen el SNIE, y puedan afectar la libertad y privacidad de los ciudadanos, deberá ser autorizada por el Poder Judicial (art. 20º).

El Título IV refiere a los controles a los que estará sujeto el SNIE. Por un lado, se establecen los mecanismos de control interno, estando a cargo de los jefes de cada uno de los servicios que componen el SNIE (art. 23º), por otro lado, en lo que refiere a los controles externos, se faculta a la Asamblea General a crear una comisión parlamentaria bicameral de control y supervisión del SNIE, en la que se encontrarán todos los partidos políticos con representación parlamentaria (art. 25º).

Para el cumplimiento sus cometidos, la comisión parlamentaria se relacionará directamente con el Director de la Secretaría, así como con los Ministros integrantes del SNIE. En ambos casos, el Poder Ejecutivo está obligado a facilitar información detallada sobre la actividad general de los servicios y sobre los hechos de especial relevancia (art. 26°). Como contrapartida, los parlamentarios tienen la obligación de guardar secreto, incluso luego de haber concluido sus funciones como legislador (art. 27°).

El Título V, refiere a la información, clasificación, desclasificación y reclasificación de la misma, de acuerdo a la Ley N° 18.381, de Acceso a la Información Pública (art. 28° -37°). Allí, se establece como salvedad a la categoría de “reservada y restringida”, la información refiera a la violación de los derechos humanos o sea relevante para prevenir o investigar violaciones a los mismos (art. 34°).

Finalmente, el Título VI, contiene las disposiciones transitorias por las que se elimina el cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado disponiendo el pasaje de los créditos y bienes de cualquier naturaleza a la SIEE (art. 41°).

5. Reflexiones finales

5.1 Pasado, presente y futuro: áreas problemáticas y desafíos persistentes

En perspectiva comparada, la situación de Uruguay –en lo que hace a la génesis, desarrollo y consolidación de sus servicios de inteligencia– no ha distado mucho a la de sus pares latinoamericanos. Pese a contar con instituciones que, excluyendo el período de facto, han gozado de una muy buena salud –como elemento diferencial en la región–, no ha logrado escapar a las dificultades más frecuentes que implica el binomio inteligencia-democracia: *politización y autonomía*.

Durante el período fundacional, etapa de nacimiento de las primeras estructuras de inteligencia del Estado, la *penetración* de las mismas en la sociedad fue alta, con prerrogativas que incitaban al control de ciertos núcleos de la población definidos como “enemigos”, mientras que la *autonomía* respecto a los poderes públicos, si bien se intensificó en el correr del período, por lo menos hasta el año 1972, presenta un nivel medio, debido a que las actividades de las diferentes estructuras contaban con el aval de diversos sectores de los sucesivos gobiernos democráticos.

Como sugiere la evidencia presentada en este trabajo (hipótesis I), en un contexto de Guerra Fría (*coyuntura crítica*), los actores seleccionaron una opción de política que privilegió la autonomía técnica y operativa de los servicios, otorgándoles el monopolio del saber y asignándoles un rol de naturaleza política: perseguir “enemigos internos”.

En el período de supremacía militar, el patrón institucional se reproduce y refuerza. La *penetración* en la sociedad fue total. La evidencia recogida anteriormente, demuestra que el control ejercido sobre la sociedad durante el período de facto fue monopolístico y se extendió sobre todas las esferas de la sociedad. La *autonomía* de la que gozaron las estructuras de inteligencia en este período fue también total, debido a la inexistencia de todos los controles públicos (electos), excluyendo –claro está– al mando militar.

Como se dijo antes, la cultura y la *praxis* de inteligencia desarrollada en ese contexto particular, fue uno de los elementos más desafiantes que debieron enfrentar los sucesivos gobiernos democráticos, teniendo en cuenta que, con la vuelta a la normalidad institucional, las estructuras de inteligencia se mantuvieron incambiadas, producto del proceso de restauración del *statu quo ante* determinando en el marco de una transición negociada.

Pese a las sucesivas alarmas, que daban cuenta del descontrol de los servicios de inteligencia en democracia, la evidencia analizada indica que, recién entre 2015 y 2016, cuando se desató el escándalo del “archivo Castiglioni” los asuntos de inteligencia ingresaron y se mantuvieron en la agenda política y de gobierno, con una posibilidad real de cambio (hipótesis II). La creación de la Comisión Investigadora parlamentaria implicó un ágil *reconocimiento del problema* y el resurgimiento de ideas de política que habían sido procesadas anteriormente y que no habían logrado mantenerse en agenda. El hecho de que la *corriente de las políticas* se haya desarrollado en forma previa, a partir de la creación de la Comisión Especial de Inteligencia en 2011, facilitó la presentación de una propuesta inmediata ante el reconocimiento del problema.

Distintos sucesos confirmatorios de éste último, determinaron que la discusión tomara un giro favorable en la *corriente política*. A raíz de ello, los distintos actores coincidieron en la necesidad de aprobar rápidamente la Ley por la cual se creó el Sistema Nacional de Inteligencia. Sobre esto último, cabe destacar que los medios de comunicación, junto a los diversos actores de la sociedad civil, desempeñaron un papel fundamental en la supervisión del sistema político y en la formación de la opinión pública respecto a los asuntos de inteligencia. En ese sentido, se destaca su rol en la definición, inclusión y permanencia del problema en la agenda gubernamental, así como en la difusión de información de interés público.

Habiendo aprobado un robusto marco legal, 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.

Sucesos recientes¹⁹⁵ dan cuenta de la necesidad de continuar los esfuerzos por consolidar una cultura de inteligencia que, como sostiene el propio documento de la Política de Nacional de Inteligencia (Decreto 157/022), fomente en la sociedad uruguaya el conocimiento respecto al papel de los servicios de inteligencia en un contexto democrático, pero que sirva también como herramienta de control y transparencia, fundamentales para un desarrollo armónico de la inteligencia en un Estado de Derecho.

Entrevistados para este trabajo, los dos secretarios de inteligencia nombrados desde la aprobación de la Ley Nro. 19. 696 en 2018, el General del Aire (R) Washington Martínez (2019-2020) y el Dr. Álvaro Garcé (2020-actualidad), tienden a coincidir en que si bien ha existido un positivo cambio de ideas –consolidado en la nueva legislación– el pesado legado del pasado –vinculado a la represión– todavía opera en sentido contrario a la *democratización*, generando un estigma que a su vez es reforzado por el desconocimiento y el desinterés general de la actividad.

Al respecto, aseguró Martínez:

[La Ley] era un gran debe del Estado uruguayo, una necesidad... Por distintas razones la inteligencia fue manejada en forma muy especial, muy compartimentada, y no atendiendo a las reales necesidades, que son los objetivos estratégicos. Se deformó durante el período de facto y la inteligencia pasó a ser un tema mal visto. [...] El sistema político es el reflejo de la sociedad. Yo creo que pasa del rechazo a todo lo que era inteligencia, a un estado de neutralidad y en algunos casos de interés. Hay que darles resultados, los frutos, para que ellos vayan dándole mayor importancia [...]

¹⁹⁵ En particular, se destacan dos sucesos en el último trimestre de 2022. Por un lado, la filtración del Plan Nacional de Inteligencia, que derivó en un fuerte cruce de acusaciones entre el oficialismo y la oposición y una denuncia penal ante Fiscalía, que fue rápidamente archivada. Por otro lado, una serie de indicios sobre el mal uso de los servicios de inteligencia en el marco del llamado “caso Astesiano”, que tiene como uno de los protagonistas principales a un ex custodio del Presidente de la República.

demostrarle a la ciudadanía que es una cosa importante. (Martínez, W, entrevista en profundidad, 20 de junio de 2019).

En el mismo sentido se expresó el actual Secretario de Inteligencia, Garcé:

Inteligencia legó a la democracia una carga muy pesada, donde las tareas más duras de la represión estuvieron vinculadas a cierto tipo de inteligencia y eso ha sido muy difícil de metabolizar. Yo creo que está pendiente un cambio cultural. [...] El desconocimiento ha sido un factor decisivo, ya que aquí hay una masa crítica muy pequeña. En general los parlamentarios no conocen a fondo el tema. [...] A nivel de la ciudadanía es peor porque el prejuicio es mucho mayor. Es un fenómeno muy arraigado y que va a costar bastante tiempo transformar. (Garcé, A, entrevista en profundidad, 22 de noviembre de 2022).

Una opinión similar se recoge en algunos actores que han tenido responsabilidades en materia de inteligencia. Entrevistado para este trabajo, el Coronel (R) Gustavo Vila¹⁹⁶ fue elocuente al momento de destacar la necesidad de consolidación de una cultura de inteligencia en Uruguay:

Uruguay no ha tenido como una prioridad la inteligencia. No creo que nos haya cambiado tan de golpe el ADN y de repente entendemos que la inteligencia es vital. Hay una realidad que no se puede soslayar, y es que en Uruguay no tenemos cultura de defensa [...] el ciudadano de a pie no tiene la más pálida idea de lo que pasa del muro del cuartel para adentro [...] y la cultura de inteligencia es una subcultura de la cultura de defensa. [...] Está bárbaro lo que ponen de control parlamentario. Pero qué podés controlar si no tenés la más pálida idea de lo que estás controlando. Vamos a lo otro, creas un sistema y no tenés doctrina. [...] Una cosa es producto de la otra,

¹⁹⁶ Coronel retirado del Arma de Infantería del Ejército Nacional. Como Oficial Superior fue Jefe del Departamento II (Inteligencia) del Estado Mayor del Ejército. Actualmente, se desempeña como Director del Posgrado de Especialización en Inteligencia Estratégica y Jefe del Departamento de Extensión Académica del Centro de Altos Estudios Nacionales.

está el concepto de que en Uruguay no pasa nada y a caballo de eso está la cultura... (Vila, G, entrevista en profundidad, 5 de marzo de 2019).

Además de consolidar una cultura de inteligencia, Uruguay se enfrenta a tres cuentas pendientes en la materia, sobre las que será necesario un diagnóstico más acabado en futuras investigaciones.

En primer lugar, el país 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 inteligencia¹⁹⁷. Si bien las presiones ejercidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional, en 2019, 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 2016¹⁹⁸.

En segundo término, Uruguay 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

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ El 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.

las que se puede acceder en el mercado local e internacional. La regulación de la importación, comercialización y uso de estos dispositivos, ha sido planteada a nivel parlamentario en distintas oportunidades¹⁹⁹; no obstante, no se ha concretado ninguna acción al respecto.

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.

5.2 Hacia una nueva política de 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 General del Aire (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 gobierno del Frente Amplio, una coalición de cinco partidos políticos (Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente) resultó victoriosa en unos reñidos comicios celebrados a finales del 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 cargo²⁰⁰.

¹⁹⁹ Ver: Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes – Carpeta N° 888 – Repartido N° 597, 2011.

²⁰⁰ 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.

En julio de 2020, el nuevo gobierno aprobó una Ley de Urgente Consideración²⁰¹ que procesó cambios en diversas áreas de políticas, incluyendo las de inteligencia. Por iniciativa de diversas organizaciones sociales y del Frente Amplio, dicha Ley fue sometida a una instancia de referéndum, en la que prevaleció la posición del gobierno y, por tanto, la legislación quedó firme²⁰². Más allá de la acalorada disputa política, la cantidad de cambios concretados en la materia son escasos²⁰³, como se verá a continuación.

Pese a que es muy pronto para evaluar el impacto del nuevo marco legal –y sus recientes modificaciones– en la *democratización* 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 uruguaya 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.

5.2.1 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.

²⁰¹ *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.

²⁰² 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.

²⁰³ 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 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 (2022b).

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 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. La D.G.I.I., al igual que su antecesora, continúa teniendo un presupuesto marginal²⁰⁴.

5.2.2 Organización

El nuevo Sistema Nacional de Inteligencia de Estado agrupa, bajo la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, a las principales agencias de inteligencia y contrainteligencia de Uruguay. Si bien la Ley no detalla cuáles serán estas agencias, menciona como principales a aquellas que dependan de los Ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, y Economía y Finanzas (ver Anexo 2).

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 región²⁰⁵.

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 Ley²⁰⁶. 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

²⁰⁴ 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.consultas-de-ejecucion-presupuestal.html>

²⁰⁵ El Partido Nacional, que lidera la coalición de gobierno, 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.

²⁰⁶ Consideraciones realizadas por expertos en derecho constitucional que colaboraron con la Comisión Especial de Inteligencia (2011-2014).

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 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 S.I.E.E., de una Mesa Coordinadora de Inteligencia que agrupará a todos los organismos con competencias en el tema.

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). Las principales: 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 2020, 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.

5.2.3 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 políticos 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.

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).

5.2.4 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.

6. Bibliografía de referencia

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

Agee, P. (1987) [1975]. *La CIA por dentro: diario de un espía*. Buenos Aires: Sudamericana.

Aldrich, R. (2009). “Beyond the vigilant state: globalisation and intelligence”. *Review of International Studies*, 35, 889-902.

Aldrighi, C. (2004). “La injerencia de Estados Unidos en el proceso hacia el golpe de Estado: Informes de la misión de Seguridad Pública y la embajada en Uruguay (1968-1973)”. En Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico y Jaime Yaffé (comps.). *El presente de la dictadura: Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay*. Montevideo: Trilce.

_____ (2008). “El programa de asistencia policial de la AID en Uruguay (1965-1974)”. *Estudios Ibero-Americanos*, PUCRS, 34(1), 181-204.

Alfonso, A. (2022). *Operación verdad. Testimonios y memorias escondidas de la historia reciente*. Montevideo: Planeta.

Alvarez, N. (2014). *Hacia una ley de regulación y control de la inteligencia de estado en Uruguay: un análisis basado en el proceso de negociación*. Tesis de grado. Udelar. FCS.

_____ (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.

_____ (2022a). “Uruguay”. En Estévez, E., Halladay, C. y Matei, C (eds.). *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*. Maryland: Rowman & Littlefield.

_____ (2022b). “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>

Ambros, C., y Cepik, M. (2014). “Intelligence, crisis, and democracy: Institutional punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India”. *Intelligence and National Security*, 29(4), 523-551.

Andregg, M., y Gill, P. (2014). “Comparing the Democratization of Intelligence”. *Intelligence and National Security*, 29(4), 487-497.

Aparicio, F. y García, R. (2010). “El Cine Trocadero, un testigo de la Guerra Fría”. *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX*, 1(1), 27-49.

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.

Arcos, R. y Antón, J. (2010). “Reservas de Inteligencia: hacia una Comunidad ampliada de Inteligencia”. *Inteligencia y seguridad*, 8, 11-38.

Barreiro, K., y Rivera, F. (2011). “Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política”. En *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, Fredy Rivera (ed.), 25-47. Quito: FLACSO.

Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

_____ (2012). “From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing”, *The Policy Studies Journal*, 40(1), 1-19.

Baumgartner, F., Jones, B., y True, J. (2007). “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas”. En Sabatier (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Bs. As, Argentina.

Beach, D. y Pedersen, B. (2013). *Process tracing methods. Foundations and guidelines*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

Béland, D. y Cox, R. (2011). *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press.

Béland, D. (2005). “Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective.” *Social Policy and Administration*, 39(1), 1-18.

Bennett, A. (2008). “Process tracing: A bayesian perspective”. En J. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier (eds.), *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Birkland, T.A y Warnement, M. K. (2016). “Refining the Idea of Focusing Events in the Multiple-Streams Framework”. En Zohlnhöfer, R. and Rüb, F. W. (eds.), *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints Assessing the Multiple-Streams Framework*. Reino Unido: ECPR Press.

Blixen, S. y Patiño, N. (2018). “Un modelo de guerra sucia: El rol operativo del OCOA en la represión”. *Proyecto Sistematización de archivos militares*. Udelar. FIC.

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

Blixen, S., Costabel, L. y Patiño, N. (2018). “Una máquina (casi) perfecta: El SID como usina de inteligencia y soporte de la represión durante la dictadura militar”. *Proyecto Sistematización de archivos militares*. Udelar. FIC.

Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.

Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1988). *Democracia y secreto*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

Born, H. y Leigh, I. (2005). *Hacia un control democrático de las actividades de inteligencia. Estándares legales y métodos de supervisión*. Ginebra: Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

Bruneau, T., y Boraz, S. (2006). “Reforming intelligence: democracy and effectiveness”. *Journal of Democracy*, 17(3).

Bruneau, T., y Dombroski, K. (2004). “Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies”. En Thomas C. Bruneau & Scott D. Tollefson (eds.) *Who Guards the Guardians and How Democratic Civil-Military Relations*.

Bruneau, T., y Matei, C. (2008). “Hacia una nueva conceptualización de la democratización y las relaciones civiles militares”. *Democratización*, 5(5).

_____ (2010). “Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency and Effectiveness”. En *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Loch K. Johnson (ed.), 757-773. Nueva York: Oxford University Press.

_____ (2011a). “Policymakers and Intelligence Reform in the New Democracies”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 24(4), 656-691.

_____ (2011b). “Intelligence reform in new democracies: Factors supporting or arresting progress”. *Democratization*, 18, 602-630.

Bruneau, T. (2001). “Controlling Intelligence in New Democracies”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 14(3), 323-341.

Caetano, G. y Rilla, J.P. (1987). *Breve historia de la dictadura 1973-1985*. Montevideo: Grupo Editor.

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

_____ (2021). *Historia mínima de Uruguay*. Montevideo: El Colegio de México.

Cairney, P. y Jones, M. (2016). “Kingdon’s Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?”. *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58.

Cairney, P. y Zahariadis, N. (2016). “Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes”. En *Handbook of public policy agenda setting*, Nikolaos Zahariadis (ed.). US: Edward Elgar.

Calle, R., y Gómez de la Torre, A. (2011). “Inteligencia en los Andes: Avances y retrocesos”. Disponible en línea: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/inteligencia-en-los-andes2.pdf>.

Campbell, J. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Caparini, M. (2014). “Comparing the democratization of intelligence governance in East Central Europe and the Balkans”. *Intelligence and National Security*, 29(4).

Capó, G. (2003). “Inteligencia estratégica en Uruguay”. En Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy (eds.) *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington, DC: National Intelligence University.

Carvalho, A., y Esteban, M. (2012). “La inteligencia y los activos informacionales”. En González Cussac, José Luis (Coord.), *Inteligencia*, Valencia: Tirant lo Blanch, 19-26.

Castro, G. (2015). “Narcotizando la Guerra Fría orígenes históricos del control de drogas en Uruguay”. *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX*, 6 (6), 83-102.

Cavelty, M. y Jaeger, M. (2019). “From madness to wisdom: intelligence and the digital crowd”. *Intelligence and National Security*, 34 (3), 329-343.

Cepik, M. (2001). “Segurança Nacional e Controle Público: Limites dos mecanismos institucionais existentes”. *Contexto Internacional*, 23(2).

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

Christensen, K. y Liebetrau, T. (2019). A new role for ‘the public’? Exploring cyber security controversies in the case of WannaCry”. *Intelligence and National Security*, 34(3), 395-408.

Ciganda, JP., Rodríguez, U. y Visconti, S. (2009). “Los archivos de inteligencia y la historia uruguaya”. *Revista de la Biblioteca Nacional*, 1(3), 15-48.

Clarck, R. (2013). *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*. Washington, DC: CQ Press.

Cobb, R. y Elder, C. (1984) [1993]. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis Aguilar Villanueva (ed.). México, D. F: M. A. Porrúa.

Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (1972) [2011]. “El bote de basura como modelo de elección organizacional”. *Revista Gestión y Política Pública*, 20 (4), 247-290.

Collier, D. (2011). “Understanding process tracing”. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.

Collier, D. y Collier, R. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Cox, R. (2001). “The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany.” *World Politics*, 53(3), 463-498.

Davies, P y Gustafson, K. (2013). *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage outside the Anglosphere*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Díaz Aldret, A. (2020). Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas públicas. En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, Gloria Del Castillo Alemán y Mauricio I. Dussauge Laguna (eds.). México, D.F.: FLACSO.

Díaz, A. y Velasco, F. (2016). “Cultura de inteligencia”. En *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Antonio M. Díaz Fernández (ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Díaz, A. (2005). *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una Transición*. Madrid: Alianza.

_____ (2006). “Modelos de servicios de inteligencia en Europa y Latinoamérica”. En *La seguridad desde las dos orillas*, Rafael Martínez y Joseph S. Tulchin (eds.). Barcelona: Fundació CIDOB.

Estévez, E. (2014a). “Escenarios actuales de inteligencia: desafíos en las dimensiones estratégica y criminal. Legados, cambio y prioridades”. *Congress of the Latin American Studies Association (LASA 2014 – Democracy & Memory)*, Chicago, Illinois.

Estévez, E. (2014b). “Comparing intelligence democratization in Latin America: Argentina, Peru, and Ecuador cases”. *Intelligence and National Security*, 29(4).

Estévez, E., Halladay, C. y Matei, C. (2022). *The Handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*. Maryland: Rowman & Littlefield.

Flyvbjerg, B. (2005). “Cinco equívocos sobre la investigación basada en estudios de caso”, *Estudios Sociológicos*, 23(2), 561-590.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

Garat, G. (2013). “Un siglo de políticas de drogas en Uruguay”. Documento de análisis, FES – Uruguay. Disponible en línea: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>

_____ (2016). *Marihuana y otras yerbas*. Montevideo: Debolsillo.

Garcé, A. (2015). “El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas”, *Política y gobierno*, 22(1), 199-226.

García, R. (2011). “Espionaje y política: La Guerra Fría y la inteligencia y la inteligencia policial uruguaya, 1947-64.” *Revista Historia*, 63-64, 13-33.

Gentry, J. (2015). : “Toward a Theory of Non-State Actors' Intelligence”. *Intelligence and National Security*, 31(4), 465-489.

George, A. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Gerring, J. (2015). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gill, P., y Phythian, M. (2012). “Intelligence Studies: some thoughts on the state of the art”. *Annals of the University of Bucharest / Political science series*, 14(1), 5-17.

Gill, P. (1994). *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Ed. Frank Cass, London.

_____ (2012). “Alguns aspectos da reforma da inteligência na América Latina”. *Varia Historia*, 28(7), 101-120.

_____ (2013). “The Implications of Intelligence Practice Within and Beyond the State: An Analytical Model”. *Journal of Regional Security*, 8(2), 93–114.

_____ (2014). “Thinking about Intelligence Within, Without, and Beyond the State”. *All Azimuth*, 3(2), 5-20.

Glees, A. (2013). “The Future of Intelligence Studies”. *Journal of Strategic Security*, 6(3), 124-127.

Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca & NY: Cornell University Press.

Gómez de la Torre, A. (2009). “Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur. ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?”. *Agenda Internacional*, 27.

_____ (2011). “Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009)”. En *Inteligencia estratégica y prospectiva*, Fredy Rivera Vélez (ed.). Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador.

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

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.

Hall, P y R. Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalism”. *Political Studies*, XLIV, 936-957.

Hall, P. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Harber, J. (2009). “Unconventional Spies: The Counterintelligence Threat from Non-State Actors”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 22(2), 221-236.

Hastedt, G. (1991). "Controlling Intelligence: Defining the Problem". En *Controlling Intelligence*. London, Frank Cass.

Hay, C. (2011), "Ideas and the Construction of Interests". En D. Béland y R.H. Cox (eds), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press, 65-82.

Herman, M. (2003). "Prólogo". En *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy (eds.). Washington, D.C.: National Intelligence University.

Heuer, R. y Pherson, R. (2011). *Técnicas Analíticas Estructuradas para el análisis de inteligencia*. Madrid: Plaza y Valdés.

Howson, C. y Urbach, P. (2006). *Scientific Reasoning: The Bayesian Approach*. La Salle, IL: Open Court.

Hulnick, A. (2006). "What's wrong with the Intelligence Cycle". *Intelligence and National Security*, 21(6), 959-979.

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

Jiménez, R. (2018). "Tipos de inteligencia". Documento de trabajo, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada. Disponible en línea: <https://global-strategy.org/tipos-de-inteligencia/>

Jordán, J. (2015). "Introducción a la inteligencia en el ámbito de seguridad y defensa". Documento de trabajo, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada. Disponible en línea: <https://global-strategy.org/introduccion-a-la-inteligencia-seguridad-y-defensa/>

_____ (2016). “Una revisión del ciclo de Inteligencia”. Documento de trabajo, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada. Disponible en línea: <https://global-strategy.org/ciclo-de-inteligencia-revision/>

Jouff, 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.

Kent, S. (1951). *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana*. Círculo Militar, Buenos Aires.

Kingdon, J. (1984). (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman: University of Michigan.

_____ (2001). “A model of agenda-setting, with applications”. *The Law Review of Michigan State University-Detroit College of Law* 2(1), 33-337.

Krasner, S. (1984). “Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics”. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.

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

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires: Ariel.

Lijphart, A. (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method”, *American Political Science Review*, 65(3), 682-93.

Lindblom, C. (1959). “The Science of ‘Muddling Through’”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

_____ (1979). "Still Muddling: Not yet through". *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.

Lipset, S. y Rokkan, S. (1967). "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction". En Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.

Lodola, G. (2009). "Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada". *Boletín de Política Comparada*, 1.

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

Lowenthal, M. (2012). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington, DC: CQ Press.

Macartney, J. (1999). "Teaching Intelligence: Getting Started". *Convention of the International Studies Association*, Washington, DC, 17-20 Feb.

Mahoney, J. (2000). "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society*, 29, 507-548.

_____ (2001). "Path-Dependent explanations of regime change: Central America in Comparative Perspective". *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 111-141.

Maldonado, C. (2009). "Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica". *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*, 9(1), 49-66.

March, J y J. Olsen (1984). “The new institutionalism: organizational factors in political life”. *American Political Science Review*, 78, 738-749.

Marrin, S. (2013). “Rethinking Analytic Politicization”. *Intelligence and National Security*, 28(1), 32-54.

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

_____ (2005). “Documento descalificado de la CIA revela reunión de ‘servicios’ en 1974”. La República edición con fecha 17 de agosto. Montevideo, Uruguay

_____ (2007). “Escuadrones de la muerte como fuerzas paralelas: Uruguay, Operación Cóndor, y los Estados Unidos”. En *Cuadernos de la historia reciente Uruguay, 1668-1985*, N° 3. Montevideo: Banda Oriental.

Meny, I., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ed. Ariel.

Metha, J. (2011). “The Varied Roles of Ideas in Politic’s”. En D. Béland y R.H. Cox (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press, 47-64.

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.

Navarro, D. (2004). “El ciclo de Inteligencia y sus límites”. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 48, 51-66.

North, D. (2001) [1990]. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

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.

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

_____ (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.

O'Connell, K. (2004). “Thinking About Intelligence Comparatively”. *The Brown Journal of World Affairs*, 11(1), 189-199.

Palier, B., y Surel, Y. (2005). “Les “Trois i” et l'Analyse de l'État en Action”. *Revue Française de Science Politique* 1, 07-32.

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

Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*. Routledge.

Petersen, K. y Tjalve, V. (2017). “Intelligence expertise in the age of information sharing: public–private ‘collection’ and its challenges to democratic control and accountability”. *Intelligence and National Security*, 33(1), 21-35.

Petersen, K. (2019). “Three concepts of intelligence communication: awareness, advice or co-production?”. *Intelligence and National Security*, 34(3), 317-328.

Pierson, P. y Skokpol. T. (2008). “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.

Pierson, P. (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo Veintiuno: Buenos Aires.

Ravecca, P. (2013). “La política de la ciencia política en Chile y Uruguay: Ciencia, Poder, Contexto Primeros hallazgos de una agenda de investigación”. Documento preparado para el 7mo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política 25, 26 y 27 de setiembre Uniandes – Bogotá.

Rial, J. (1985). “Las reglas del juego electoral en el Uruguay y sus implicaciones”. *Revista Mexicana de Sociología*, 47(2), 85-110.

_____(1986). *Las Fuerzas Armadas: ¿Soldados-políticos garantes de la democracia?* Montevideo: CIESU / CLADE/ Banda Oriental.

_____(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.

Rocha, C. (2012). “La ciencia política en Uruguay (1989-2009): temas, teorías y metodologías”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(2), 97-127.

Rodríguez Ayçaguer, A. (1996). *Selección de informes diplomáticos de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay. Tomo I: 1930-1933*. Montevideo: FHCE.

Rønn, K. y Søre, S. (2019). “Is social media intelligence private? Privacy in public and the nature of social media intelligence”. *Intelligence and National Security*, 34(3), 362-378.

Rovner, J. (2013). “Is Politicization Ever a Good Thing?”. *Intelligence and National Security*, 28(1), 55-67.

Sabatier, P., y Jenkins-Smith, H. (1988). “An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein”. *Policy Sciences*, 21, 129-168.

Sabatier, P., y Weible, C. (2007). “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press/Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sabatier, P. (2007). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press/Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sain, M. (2003). “Los Desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización”. En III Simposio Regional sobre Seguridad y Defensa “Nuevas tendencias de la seguridad subregional”, Centro de Graduados CHDS, Santiago de Chile.

Sancho, C. (2016). “Política pública de Inteligencia”. En *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Antonio M. Díaz Fernández (ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Saugmann, R. (2019). “The civilian's visual security paradox: how open source intelligence practices create insecurity for civilians in warzones”. *Intelligence and National Security*, 34(3), 344-361.

Schlager, E. (2007). "Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press/Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Schmidt, V. (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.

_____ (2010). "Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation". *Presentation for the 5th International Conference in Interpretive Policy Analysis*, Grenoble.

_____ (2011). "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism". En D. Béland y R.H. Cox (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press.

Simon, H. (1972). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.

Smith, R. (2006), "Which Comes First, the Ideas or the Institutions?", En I. Shapiro, S. Skowronek y D. Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press, 91-113.

Stake, R. (1994). "Case studies". En Denzin y Lincoln (eds.), *Handbook of qualitative research*. London: Sage.

Steinmo, S. (2001). "The new institutionalism". En *The encyclopedia of democratic thought*, B. Clark y J. Foweraker (eds.). Londres: Routledge.

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

Stewart, J. (2006). "Value conflict and policy change". *The Review of Policy Research* Vol. 23(1), 183-195.

Strachan-Morris, D. (2019). "Developing theory on the use of intelligence by non-state actors: five case studies on insurgent intelligence". *Intelligence and National Security*, 34(7), 980-984.

Swenson, R., y Lemozy, S. (2003). *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington, DC: National Intelligence University.

_____ (2009). *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington, DC: National Intelligence University.

Swenson, R., y Sancho, C. (2014). *Gestión de Inteligencia en las Américas*. Washington, DC: National Intelligence University.

Thelen, K. (1999). "Historical Institutionalism and Comparative Politics". *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.

_____ (2006). "How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis". En *Comparative historical analysis in the social sciences*, J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.). Cambridge: Cambridge University Press.

Ugarte, J.M. (2000). *Legislación de Inteligencia: Legitimidad y Eficacia*. Washington D.C.: WOLA.

_____ (2002). "Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa". Ponencia en el Congreso Internacional Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires.

_____ (2005). *La relación entre inteligencia y política*. Federation Of American Scientist.

_____ (2012). “Apuntes y propuestas para la cooperación en materia de inteligencia”. *Revista Política y Estrategia*, 120, 153-199.

_____ (2016). “Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas a futuro”. *Revista Política y Estrategia* 127, 37-74.

Vallarino, R. (2016). *Mi nombre es patria*. Montevideo: Fin de Siglo.

Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Warner, M. (2009). “Building a Theory of Intelligence Systems”. En *National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects*, Gregory F. Treverton y Wilhelm Agrell (eds.). Cambridge: Cambridge University Press.

Weeks, G. (2008). “A Preference for Deference: Reforming the Military's Intelligence Role in Argentina, Chile and Peru”. *Third World Quarterly*, 29(1), 45-61.

Wills, A. (2010). *Hacia un Mejor Conocimiento del Control de la Inteligencia*. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF).

Yin, R. (1989). *Case Study Research. Design and Methods*. Londres: Sage Publications.

Zahariadis, N. (2010). “El marco de las corrientes múltiples: Estructura, limitaciones, perspectivas”. En *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*, Sabatier Paul (ed.). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Zourek, M. (2018). “Uruguay en el Archivo de las Fuerzas de Seguridad en Praga”.
Contemporánea, 9, 228-231.