



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Control civil sobre la inteligencia de Estado en Uruguay: un análisis basado en el proceso de negociación

Nicolás Alvarez

Control civil sobre la inteligencia de Estado en Uruguay. Un análisis basado en el proceso de negociación.¹

Resumen:

La inteligencia sigue siendo un *tabú*, tanto para el mundo académico como para el político (Bruneau, T y Matei, F 2010). Esta ponencia tiene como objetivo presentar los principales avances de una investigación del autor que indaga sobre la orientación y el proceso de negociación referente a la creación del Sistema Nacional de Inteligencia en la “Comisión Especial fines de asesoramiento en Inteligencia de Estado” del Parlamento uruguayo. A tales efectos, se presentará, en primer lugar, un breve recorrido de la historia de la inteligencia en Uruguay que incluye los principales avances del nuevo escenario de debate para, en segundo lugar, presentar un marco analítico para un posible abordaje del proceso de negociación. Las actividades de inteligencia representan un aspecto central de las políticas públicas de seguridad y defensa, definir un sistema de inteligencia de Estado y de inteligencia militar asegurando su estricto control civil forma parte de una reforma exitosa (Serra, N, 2008). Si bien en Uruguay la actividad de inteligencia ha sido monopolio exclusivo de las FFAA durante gran parte de la historia (González, J 2002) el mencionado marco legal daría un giro a esta perspectiva permitiendo avanzar en el campo de las políticas públicas de seguridad y defensa post dictadura, que tienen como punto de partida natural la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional (N° 18.650/ 2010, Uruguay).

Palabras clave: inteligencia de Estado, negociación, Uruguay

Autor: Nicolás Alvarez

nicolasalvarezrosas@gmail.com

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay

¹Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014)

Introducción

La trayectoria histórica y el legado institucional que caracterizan a América Latina, han montado un terreno propicio para que áreas como la defensa y seguridad interior, fuesen manejadas durante mucho tiempo exclusivamente por las Fuerzas Armadas (FFAA). Las actividades de inteligencia en concordancia con las demás políticas públicas de defensa y seguridad, fueron de manejo exclusivo de las FFAA, la Doctrina de la Seguridad Nacional en conjunto con los sucesivos quiebres institucionales², convirtieron en algún punto de la historia a las FFAA en *representantes sustitutos*³ en el control del aparato estatal, permitiendo manejar con total discreción los asuntos de inteligencia. (Garreta, J, 2002)

En la actualidad, donde la democracia parece haberse asentado sobre pilares sólidos -*tercera ola democrática*⁴-, muchos países del mundo⁵ han generado insumos de control civil sobre los asuntos de inteligencia de Estado. En Europa a pesar de ser recientes, estos controles concentran cierto grado de institucionalización y la legislación en la materia es significativa, logrando así una legislación suficiente y controles sólidos. En América Latina sucede lo contrario, los controles son escasos y pocos son los países que tienen una legislación adecuada a los desafíos del mundo moderno. (Ugarte, J 2002)

En este contexto, Uruguay forma parte del grupo de países que no poseen una legislación específica en materia de control de inteligencia de Estado y las FFAA detentan el monopolio de dicha actividad (González, J 2002), y si bien, desde el retorno democrático se han ensayado diversos cambios en materia de inteligencia, los mismos han logrado multiplicar los *círculos viciosos* contraídos durante la dictadura militar.

A partir de 2010, se ha presentado un debate serio en torno al tema. El parlamento, a través de la “Comisión Especial fines de asesoramiento en

² Pueden resaltarse las dictaduras en Perú, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay. Todas en el marco de la Guerra Fría.

³ Para un análisis exhaustivo de las FFAA como “sustitutos”. Ver: Rial, J (1998) “Los militares en tanto partido político sustituto”. En: La autonomía militar en América Latina. Ed. Augusto Varas. Caracas, Nueva sociedad.

⁴ Para un análisis exhaustivo sobre la tercera ola de democratización. Ver: Huntington, S (1991) “The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century”, Norman, University of Oklahoma Press.

⁵ La mayoría de los países de Europa occidental tienen legislación sobre el control de la inteligencia de Estado, en América latina, Argentina, Brasil y Chile representan casos paradigmáticos, a pesar de no ser los únicos que poseen normativas al respecto.

Inteligencia de Estado” (Comisión Especial, en adelante) ha puesto en consideración el estudio de un conjunto de proyectos de ley presentados por tres⁶ de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria y por el Poder Ejecutivo, que tienen la pretensión de lograr el control civil sobre estas actividades y a pesar de que el proyecto de ley final no ha sido presentado ni promulgado aún, el proceso es por demás interesante.

Teniendo en cuenta el anterior escenario, la presente ponencia tiene un doble objetivo. En primer lugar, presentar un breve recorrido de la historia de la inteligencia en Uruguay que incluye los principales avances del nuevo escenario de debate. En segundo lugar, presentar un marco analítico para un posible abordaje del proceso de negociación en la creada Comisión Especial del Parlamento uruguayo. En este sentido, se exponen de manera preliminar algunas consideraciones sobre el proceso de negociación.

1. Contextualización de la Inteligencia:

1.1 Definición, viejos y nuevos desafíos

La inteligencia de Estado ha sido definida por una multiplicidad de autores⁷, y puede ser vista desde diferentes disciplinas⁸, mientras algunas acepciones son más amplias y otras más estrictas, la mayor parte de las definiciones reconocen los mismos lineamientos. A efectos prácticos de esta ponencia y resumiendo la amplitud de las mismas, la inteligencia de Estado puede ser definida como una “actividad institucional relativa a la obtención de información clave para los asuntos de seguridad interna y externa del Estado y su posterior procesamiento analítico e interpretativo.” Dicha actividad cuenta de cuatro fases: (i) Recolección de información. (ii) Sistematización e interpretación de la información. (iii) Contrainteligencia. (iv) Difusión de los conocimientos. (Sain, M, 2003:1)

Si bien es posible suponer -teniendo en cuenta la definición anterior- que esta estructura debería funcionar perfectamente, la realidad ha demostrado ser

⁶ El Frente Amplio (FA), Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN) presentaron proyectos, el Partido Independiente (PI) no lo hizo pero participa activamente en el proceso de negociación.

⁷ Kent, S (1951); Richelson, J (1993); Godson, R (1986); Shulsky, A (1991); Lowenthal, M (2000). Para un análisis exhaustivo de estas definiciones consultar Ugarte, J 2002, pp. 4-5.

⁸ Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Ciencias de la Información. Ver: Barreiro, K y Rivera, F, 2011 pp. 25.

otra. En primer lugar, los profesionales de la inteligencia no se han nucleado principalmente conforme a sus competencias, de lo contrario “los servicios de Inteligencia latinoamericanos no realizan Inteligencia estratégica, sino que se confunden con las policías y Fuerzas Armadas, asumiendo parte de sus funciones, o simplemente son degradados a policías políticas, con fines espurios.” (Maldonado, C 2007:291)

En segundo lugar, los representante electos no siempre auspician de control, y a razón de esto, los resultados de las actividades de inteligencia recaen sobre individuos que no son representativos, ni están sujetos a responsabilidad ante los ciudadanos. En el mismo sentido y aprovechando la coyuntura, el poder político reproduce la actitud anterior y utiliza los servicios de inteligencia con fines no exclusivamente de seguridad (*politización* de los servicios).

Al conjunto de desafíos anterior puede sumarse otro. En principio, cabe resaltar, los desafíos que conlleva la propia actividad en términos de libertades civiles de los ciudadanos. Cuando pensamos en inteligencia nuestro sentido común nos llama a pensar en el secreto. El secreto por añadidura, es parte de la inteligencia, “la realización de actos de carácter subrepticio, el empleo de medios técnicos con aptitud de penetrar virtualmente todos los aspectos de la privacidad de las personas, e inclusive la utilización de fondos (...) sujetos a un régimen especial” (Ugarte, J 2002:6) son parte constitutiva de la actividad de inteligencia.

Así, dicha actividad se vuelve contraria con los ideales básicos del sistema democrático, constituyendo una actividad *no ordinaria* del Estado de Derecho y convirtiéndose en un dilema⁹ que deben enfrentar los gobiernos democráticos: la democracia incluye una rendición de cuentas precisa, mientras la inteligencia, al menos en algún punto, requiere de un estricto secreto (Bruneau, T, Matei, F 2010). Como se ha sostenido desde Platón en adelante, la paradoja a resolver es tan sencilla como el desafío que plantea: las sociedades desarrollan instituciones para protegerse pero, al mismo tiempo, dichas instituciones le generan temor.

⁹ Tal y como expresa Halperin, M (1985): “Los requerimientos de las agencias de inteligencia y las normas de una sociedad abierta representan el más notable de los dilemas aparentes de un gobierno democrático. Las agencias de inteligencia, por su naturaleza, funcionan en secreto sin estar sujetas a las reglas normales del Estado. Una sociedad abierta, por otra parte, aborrece el secreto e insiste en que todas las agencias gubernamentales sean plenamente responsables ante la ley (...) Esto significa aceptar la necesidad de una comunidad de inteligencia y eficaz y reconocer la legitimidad de la preocupación relativa a que no sea permitido funcionar a esa comunidad de inteligencia en formas que impliquen socavar las libertades civiles”

Por otro lado, se encuentran aspectos que son puramente coyunturales y otros más bien estructurales. En relación a los primeros, las agencias de inteligencia latinoamericanas nacieron y se constituyeron bajo la tónica represiva de gobiernos autoritarios -mala herencia norteamericana cimentada en la doctrina de la Seguridad Nacional-. En este sentido, y en relación a los aspectos estructurales, haber nacido con fines represivos y sin estar sujetas a control, dejaron como resultado agencias con competencias poco definidas y una escasa precisión en su función. Además, desafíos como el legado del pasado no democrático, la resistencia a la reforma, la falta de experiencia civil en la materia y la inexistencia de una cultura de inteligencia, dificultan una reestructura o reforma seria por parte de los poderes públicos. (Bruneau, T, Matei, F 2011)

Por último, se encuentran los desafíos del cambio de época. La globalización, las nuevas tecnologías y las nuevas formas de criminalidad constituyen hoy un punto clave en el funcionamiento de la inteligencia y la seguridad de un Estado. El final de la confrontación bipolar (Este-Oeste) “no sólo no supuso la desaparición de los peligros de auto destrucción regional o global (...) sino que además surgieron otros tipos de conflictos”. (Sain, M, 2003:4) Los individuos y los grupos manejan de una forma distinta la información, las tecnologías son cada vez más avanzadas y de fácil acceso, por lo que diferentes colectivos pueden organizarse de manera rápida y eficaz para atacar un Estado. (Ugarte, J 2002)

1.2 Supervisión parlamentaria de los organismos de inteligencia

La supervisión parlamentaria sobre los organismos de inteligencia responde a un fenómeno de la historia reciente, a mediados de la década de los 70' un grupo de democracias liberales (EEUU; Canadá; Australia) comenzaron los primeros ensayos de control parlamentario de los servicios de inteligencia, sirviendo así de catalizador para que esta actividad se expandiera por el mundo, primero en Europa y un poco más tarde en América Latina. (Born, H, Leigh, I, 2005)

A finales del siglo XX y principios de siglo XXI, diferentes episodios de violencia y terrorismo, principalmente en Europa y EEUU¹⁰, llevaron a que el control sobre los organismos de inteligencia y la adaptación de los mismos a los nuevos desafíos del mundo moderno se incrementaran¹¹. Los viejos déficit y los nuevos desafíos traen aparejado el incremento de los controles y regulaciones sobre las actividades de inteligencia de los distintos Estados.

En este sentido, es posible observar que se ha incrementado sustantivamente el consenso sobre un control democrático de las actividades de inteligencia a nivel internacional. Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Naciones Unidas (ONU), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), la Unión Parlamentaria y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), han bregado por ajustar los controles de las fuerzas militares, policíacas y otras fuerzas del Estado, a una estricta rendición de cuentas. (Born, H, Leigh, I, 2005)

Dicha rendición de cuentas, requiere de un conjunto de controles que involucran no solo al Poder Ejecutivo, sino que el Poder Legislativo es de suma importancia, siendo su principal objetivo “que las agencias de seguridad y de inteligencia queden al resguardo del abuso político, sin quedar al margen de la gobernabilidad del poder ejecutivo. Los servicios de seguridad y de inteligencia deben responder a las necesidades que los ciudadanos expresan a través de sus representantes electos” (Born, H, Leigh, I, 2005:13)

En el mismo orden, la participación parlamentaria en los asuntos atinentes a la inteligencia de Estado cobra sentido debido a diferentes cuestiones.

En primer lugar, otorga legitimidad al proceso democrático y posibilita una rendición de cuentas creíble, garantizando al mismo tiempo, que los organismos encargados de la inteligencia sirvan al Estado como un todo, y no a intereses sectoriales del Poder Ejecutivo o gobierno específico. (Born, H, Leigh, I, 2005) En otras palabras, “o papel do Congresso como instituição fiscalizadora do poder executivo adquire centralidade justamente porque o legislativo é considerado o poder mais representativo nas democracias”. (Cepik, M 2001:18)

¹⁰ Episodios conocidos como el atentado a EEUU (2001) y los ataques a España (2004) y Reino Unido (2005). Ver: Bruneau, T y Matei, F (2010).

¹¹ Para un análisis completo sobre los “nuevos desafíos”. Ver Sain, M. (2003) “Los desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización”.

En segundo lugar, el control parlamentario se cree sustancial en tanto se enmarca, sobre situaciones desconocidas que pueden ser manejadas de manera discrecional por los agentes de inteligencia, este manejo puede permitir la desinformación a las autoridades para sabotear sus políticas y favorecer intereses particulares, y en el peor de los casos crear una crisis del sistema. Un control legítimo y eficaz¹² por parte del parlamento, permitirá paliar estos efectos y los poderes políticos serán quienes dan las directrices de lo que debe investigarse y de cómo debe informarse.

En tercer lugar, y en estricta relación con los anteriores aspectos señalados, podemos mencionar tres funciones fundamentales que un parlamento debe cumplir para ejercer un control democrático efectivo sobre las actividades de inteligencia.

i) Función legislativa: la principal función de los parlamentos en un Estado democrático es crear y aprobar las leyes que establecen los límites dentro de los cuales los gobiernos deben actuar;

ii) Función deliberativa: los parlamentos actúan en democracia como foros de debate público, esta deliberación ayuda a garantizar que el sector de inteligencia actúe en base al interés público;

iii) Función de supervisión: al marcar los posibles excesos del Poder Ejecutivo los parlamentos desempeñan un papel clave en el control de sectores reservados como la inteligencia estatal. (Pyman, M 2013:17)

1.3 Inteligencia en democracia: ¿Una piedra en el zapato para las Ciencias Sociales?

Gran parte de los investigadores y teóricos de la Ciencia Política han dedicado un extenso tiempo y enormes ríos de tinta al estudio de la democracia. Sin la necesidad de un análisis exhaustivo podemos identificar infinitas maneras de definir y redefinir dicho concepto, tal es la vaguedad, que David Collier y Steven

¹² Entendida en términos de Bruneau, T y Matei, F (2011) "capacidad de llevar a cabo los cometidos que el cuerpo legislativo y ejecutivo crean convenientes, promulgando leyes y patrocinando controles que prohíban a las agencias de inteligencia realizar actividades represivas e ilegales". (Original en inglés)

Levitsky (1996)¹³ han podido constatar 550 *sub tipos* de democracia y a pesar de esto, pocos de los estudios que analizan este tipo de régimen político han concentrado su atención en las implicancias de los cuerpos represivos del Estado *post* dictadura -entre ellos la inteligencia estatal-.

En la actualidad, es poco lo que se sabe sobre la *democratización de la inteligencia*¹⁴, y es posible afirmar que estamos frente a un *régimen parcial*¹⁵ que no se ha logrado resolver en su totalidad pese a que ya paso un tiempo considerable desde la restauración democrática. La inteligencia de Estado no ha podido desprenderse de los constantes fantasmas que la vinculan con los *espías* y conspiraciones establecidas en bandos bipolares y si bien existen estudios aislados, el tema de inteligencia no ha logrado un interés específico por parte de la Ciencias Sociales y la mayoría de los trabajos elaborados refieren a problemas coyunturales y mediáticos protagonizados por las propias agencias de inteligencia. (Barreiro, K y Rivera, F, 2011)

En Uruguay existen escasos trabajos sobre el tema y lo común en ellos es que el control legislativo de la inteligencia no constituye el objeto de estudio específico¹⁶. Esta situación no es extraña en la región y el desinterés se debe, en parte, a la dificultad e imposibilidad de obtener fuentes confiables de dominio público. A lo anterior, debe sumarse la exigencia y la rigurosidad teórica y metodológica requerida por las Ciencias Sociales, que alentó a la reproducción de relatos exagerados basados en testimonios de las mismas comunidades de inteligencia (Barreiro, K y Rivera, F, 2011:27). En este sentido, Bruneau, T y Matei, F (2010:758) han sostenido qué:

“This is due to many reasons, but probably most important is that in some newer democracies intelligence still remains a “taboo” subject, which limits researchers’ and

¹³ Collier, D y Levitsky, S. (1996). “Democracy With Adjective: Conceptual Innovation in Comparative Research” Departamento de Ciencia Políticas, Universidad de California, Berkeley.

¹⁴ Ver: Bruneau, T y Matei, C (2010; 2011).

¹⁵ Para un análisis exhaustivo sobre los regímenes parciales. Ver: Serra, N. (2008) “Transición Democrática y Fuerzas Armadas. La Autonomía Militar” y “Qué es la Reforma Militar” en La Transición Militar, Ed. Random House Mondadori, Barcelona

¹⁶ Los escasos trabajos que pueden ser consultados para el caso uruguayo (González, J 2002 y 2007; Jouroff, J 2009; Capó, G 2003) abordan una mirada hacia las estructuras internas del sector defensa y un análisis histórico sobre la cultura institucional y normatividad de las agencias de inteligencia. Existe una ausencia total de estudios sobre los mecanismos de control legislativo de dichas actividades.

scholars' access to information, and an "intelligence literature" is yet to be accepted as valid in the academic environment."

En definitiva, cualquier discusión sobre el control de los servicios de inteligencia en democracia es problemático debido a tres razones concretas:

- *First, the terms and concepts associated with intelligence are ambiguous and frequently controversial.*
- *Second, much about intelligence -gathering, analysis, and dissemination- is secret; knowledge is power and those who hold it want to keep it to themselves. Intelligence professionals are a special club even within their own militaries or civilian organizations, and deliberately minimize the knowledge outsiders have about them and their activities.*
- *Third, there is relatively little written about intelligence and democratization. What good material exists usually pertains to the established democracies such as Great Britain, France, and the United States, where the goal of research is to reiterate the need to control the intelligence apparatus lest it undermine democracy. (Dombroski, K y Bruneau, T 2004:1)*

2. Marco de análisis:

El presente apartado proyecta un posible marco analítico que puede ser útil para abordar el proceso de negociación en relación a la aprobación de la ley de inteligencia en Uruguay. Si bien la ponencia no aborda por completo dicho proceso, se esbozan, más adelante, las principales claves para comprenderlo.

2.1 "El arte y la ciencia de la negociación"

En su clásica obra "El Arte y la Ciencia de la negociación" Raiffa, H (1984) expone una forma sencilla de clasificar las diversas formas que asumen los procesos de negociación. A partir de un conjunto de preguntas organizativas y dos variables (*número de partes involucradas y número de temas*) el autor define un

conjunto de tipos básicos de negociación: con dos partes y un tema; con dos partes y muchos temas y con muchas partes y muchos temas. Además, para lograr una matriz de negociación exhaustiva puede agregarse la situación de *muchas partes y un tema*. (Luján, C 2002 y 2007)

Una de las principales virtudes de dicha tipología es qué puede utilizarse “no sólo (para) describir una situación específica de negociación, sino también (para) analizar los juegos de poder de los actores a la hora de determinar quiénes participan en el proceso de negociación y cuáles son los temas que se incluyen o excluyen de la negociación.” (Lujan, C 2007:183) en otras palabras, permite observar el proceso de negociación tanto de forma estática, como en forma dinámica.

En este sentido, “mientras en las negociaciones **simples** predominan los atributos de los actores, en las **complicadas** lo hacen las relaciones horizontales entre los mismos; a su vez, si en las negociaciones **interconectadas** la lógica de funcionamiento en red es clave, en las negociaciones **complejas**¹⁷ el poder de los participantes se debe unir a sus relaciones y contextualizar en el sistema en que se procesa dicha información” (Lujan, C 2002:112)

Por otra parte, y permitiendo también un análisis dinámico y estático de los procesos de negociación, la Escuela de Negociación de Harvard ha desarrollado un modelo de negociación *-desde principios-* que en la actualidad predomina en su campo teórico. El citado trabajo de Raiffa, H (1984) en conjunto con los trabajos de Fisher, R y Ury, W (1991) son referencias obligadas para abordar dicha temática.

Gran parte de las negociaciones políticas se plantean de acuerdo a posiciones. Las partes asumen una posición sobre un tema; argumentan a su favor y, acto seguido, hacen concesiones para llegar a un compromiso. Dentro de la negociación sobre posiciones existes dos tipos, las duras y las suaves, “el negociador suave procura evitar conflictos personales, y por eso ha ce concesiones con objeto de llegar a un acuerdo (...) el negociador duro ve todas las situaciones como un duelo de voluntades, en el cual la parte que tome las posiciones más extremas y se resista por más tiempo es la que gana”. (Fisher, R y Ury, W 1991:9)

¹⁷ Negritas en el original.

Decirle a la otra parte lo que uno quiere y llegar a producir los términos de un acuerdo aceptable son funciones útiles en un proceso de negociación, sin embargo, la negociación según posiciones la mayoría de las veces no cumple con los criterios básicos¹⁸ para producir un acuerdo maduro. (Ídem)

Frente al modelo de posiciones, existe una alternativa a la cual Fisher, R y Ury, W (1991) dan a llamar modelo de negociación según principios. El modelo consta de cuatro criterios principales:

1- Relaciones y comunicación: En la mayoría de las negociaciones las emociones y los valores de cada actor (o conjunto de actores) se entrelazan con el problema, por lo tanto, antes de comenzar a negociar sobre este, si los actores dejan de lado sus conflictos de fondo, llegaran a acuerdos satisfactorios que deriven en un resultado *win-win* (ganar-ganar). Para este fin la comunicación resulta evidente, no existe negociación sin comunicación y además, cuanto mayor sea el volumen de temas o partes en la negociación más importante será que las partes tengan un conocimiento personal entre ellas algo que es trascendente para lograr un resultado positivo en la negociación.

2- Intereses: Si basarse en posiciones deriva en una negociación insensata, conflictiva y que se extiende por demasiado tiempo, concentrarse en los intereses subyacentes de los actores (necesidades; deseos; preocupaciones), derivará en una construcción de consenso en la cual las partes involucradas ganan más de lo que pierden. Los intereses son los que definen el problema y conciliarlos resulta central en al menos dos aspectos. En primer lugar, porque suelen existir diferentes posiciones que satisfacen un interés, y en segundo lugar, porque tras posiciones antagónicas puede haber intereses comunes.

3- Opciones y legitimidad: Buscar una única solución a un problema no es solo difícil sino que socava la creatividad de las partes por ello, previo a la definición del problema pueden delinear opciones de mutuo beneficio. En cualquier negociación puede que los actores tengan opciones limitadas y sientan frustrados sus intereses,

¹⁸ Según Fisher, R y Ury, W (1991:12) todo proceso de negociación puede evaluarse en base a tres criterios, i) debe conducir a un acuerdo sensato; ii) debe ser eficiente y iii) no debe deteriorar la relación entre las partes.

para no caer en un juego de nunca acabar y culminar discutiendo sobre posiciones, es muy importante, aunque nada fácil, incentivar la creatividad con el fin de lograr una opción creativa¹⁹ que desestime cualquier discusión.

4- Alternativas y compromisos: ¿De qué manera dos partes pueden estar de acuerdo para escoger una solución justa? La respuesta es en que ambas insistan en acordar criterios objetivos. Por más voluntad que tenga una parte en entender los intereses de la otra, por más que se especifiquen opciones creativas, lo real es que hay intereses que están en conflicto sino no sería necesario negociar. Siendo el conflicto una situación real, la búsqueda de criterios objetivos generando compromisos con la parte opuesta es un remedio más fácil que intentar que la otra parte retroceda, además de ganar tiempo las partes se sienten menos comprometidas y es más sencillo comprometerse en un criterio objetivo que hacerlo sobre una posición, ya que comprometerse en una posición aumenta los costos al querer romper dicho compromiso.

3. Historia de la Inteligencia en Uruguay:

3.1 ¿Persistencia del (des)control civil?

Han pasado más de 20 años desde la restauración democrática y aun quedan en Uruguay muchos asuntos por resolver. La inteligencia es probablemente uno de los puntos más problemáticos y sobre los que menos se ha trabajado. Hasta el momento, no ha habido un debate público y sincero sobre el cual sentar las bases para una reforma de la inteligencia (con la excepción del debate parlamentario posterior a 2010) y se han reproducido constantemente los *círculos viciosos* que tuvieron su punto crítico durante la dictadura cívico-militar.

Desde su nacimiento en tiempos de guerra fría, el “sistema” de inteligencia de Uruguay ha mostrado rasgos predominantes que se mantienen hasta el día de hoy. La alta fragmentación de sus agencias, la escasa definición de competencias,

¹⁹ Según Fisher, R y Ury, W (1991:54) para crear opciones creativas es necesario: i) separar el acto de inventar opciones, del acto de juzgarlas; ii) ampliar las opciones en discusión en vez de buscar una única respuesta; iii) buscar beneficios mutuos; y iv) inventar maneras de facilitarles a los otros su decisión.

una transparencia nula, un escaso control civil y una feroz cooptación de las FFAA hacia estos servicios, definen en pocas palabras la historia y realidad actual de la inteligencia uruguaya.

Fue a mediados de los años 40', que la inteligencia tiene en América Latina su punto más álgido. Mientras países como Argentina y Brasil fueron pioneros y crearían sus sistemas de inteligencia en el año 1946 (Gómez de la Torre, A 2009), en Uruguay recién en 1965 se crea el Servicio de Información de la Defensa (SID) un órgano formal y conjunto de inteligencia militar. El SID funcionó, con su misma denominación, hasta fines del año 1974. Por su parte, la inteligencia policial estaba escasamente coordinada y funcionaba desde la dirección de investigaciones de la capital del país. En 1971 se crea la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII), dependiente del Ministerio del Interior²⁰. (Jouff, J 2009)

Entrado el año 1973 la dictadura cívico-militar era un hecho irreversible, la guerrilla había sido derrotada años antes (1972), y si bien la izquierda organizada electoralmente había amenazado la hegemonía tradicional, el país se sumergiría en uno de los períodos más oscuros de su historia. Durante este periodo, más específicamente en el año 1975 “se rebautiza” al SID como Servicio de Información de las Fuerzas Armadas (SIFFA), dándole potestades de inteligencia interior, que de hecho ya había asumido su antecesor. (Jouff, J 2009:146)

Cabe resaltar que la lógica de organización *cerrada*²¹ en conjunto con una salida negociada a su favor, han imposibilitado la recolección de datos precisos sobre la inteligencia llevada a cabo por las FFAA en el período dictatorial²². Sin embargo, se ha podido constatar que dichos servicios funcionaban bajo la lógica del enemigo interno siguiendo a paso firme las directrices de la Doctrina de la Seguridad Nacional. El control sobre el aparato estatal y sobre la sociedad civil fue total y represivo, “prácticamente todas las dependencias públicas tuvieron

²⁰ Una vez que el Poder Ejecutivo designó a las FFAA como garantes del orden y les encargó la lucha contra los grupos de la izquierda armada, las mismas subordinaron a la policía así como también a sus agencias de inteligencia.

²¹ Según López, S (2004:30) en su forma actual, la institución militar (FFAA) dispone de distintos rasgos que la hacen profesional y ayudan a cumplir sus tareas. Uno de estos rasgos, es el de institución cerrada “porque efectúa un intenso proceso de socialización de sus componentes en un ámbito espacial que delimita un adentro y un afuera”.

²² En el año 2005 un grupo de investigadores lograron acceder, previa resolución del Ministerio de Interior, a un conjunto de archivos de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, que revelaron distintos operativos montados por la inteligencia policial durante la dictadura. En este sentido puede consultarse: Aparicio, F et al. (2013): Espionaje y política: guerra fría, inteligencia policial y anticomunismo en el sur de América Latina, 1947-1961. Ed. B Uruguay.

destacado al menos un oficial militar con fines de «enlace» (...) lo mas sintomático fue que las FFAA construyeron un registro completo de la población donde cada residente en el país fue clasificado como A, B, C”. (González, J 2002:13)

En este sentido, Stepan, A (1985:38) señala que “el aparato de inteligencia cumplió un rol importante en la campaña contra la guerrilla tupamara, pero la acción de inteligencia fue definida fundamentalmente en términos operacionales, y fue desarrollada y controlada por unidades de combate de las FF.AA”.

La vuelta a la democracia, colmada de euforia pública dejó intactas las estructuras del pasado y el gobierno triunfante, presidido por el Dr. Sanguinetti, prefirió el silencio y la prudencia, antes que la reforma. En una suerte de tras bambalinas la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado (N° 15.848) (por la cual los militares negociaron su salida del Estado) decretó en su Artículo 10.-

“El Servicio de Información de las Fuerzas Armadas pasará a denominarse Dirección General de Información de Defensa. Dicho Servicio dependerá directamente del Ministerio de Defensa Nacional. Tendrá por objetivo 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 militares especializados existentes. La Dirección será ejercida por un Oficial General o Superior debiéndose implementar la alternancia de las tres fuerzas en la dirección del Servicio por período de dos años.” (Ley N° 15.848)

Finalmente la DGID quedo 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, se encontraba la inteligencia interior dividida en tres departamentos, por otro, la inteligencia exterior y en tercer lugar el apoyo encargado de la logística general.

Entrada la década de los 90’, transcurrido el primer gobierno civil y haciéndose efectiva la primera rotación de partidos en dicha etapa democrática, nada cambio. El gobierno “blanco” liderado por el Dr. Lacalle, no fue profundo en abordar el tema de la defensa y por supuesto la inteligencia no fue tema prioritario. Por ley de presupuesto 1990-94 el gobierno encomendó “a las Fuerzas

Armadas, en particular al Ejército, «las misiones de seguridad interior y mantenimiento del orden público» (Jouhoff, J 2009:148-149) La prerrogativa otorgada logró exacerbar una función que las FFAA cumplieron en su etapa represiva y no patrocinó, al igual que en la anterior gestión, ningún tipo de control civil.

Con la vuelta al gobierno del Dr. Sanguinetti (1995-2000) el tema inteligencia se instaló en la agenda política, “por primera vez se habla de inteligencia de estado (...) y de Plan Nacional de Inteligencia” (Jouhoff, J 2009:149) a pesar de ello, los cambios sucedidos fueron superfluos.

En diciembre del 1999, a escasos meses de culminar su mandato, el citado presidente transforma, por decreto N° 405/99, la Dirección Nacional de Información de Defensa (DGID) agencia producto de la ley 15.848, en la actual Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE²³). 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, J 2002)

El texto del Decreto fue elaborado por los propios funcionarios de la antigua DGID, heredera a su vez del SIFFA (González, J 2007) y dentro de los principales lineamientos que encomendó a DINACIE se encuentran:

- 1.- Elaborar un Plan Nacional de Inteligencia a favor de la capitalización de organismos y medios ya existentes planifique, coordine y ejecute la inteligencia al más alto nivel del Estado.
- 2.- Dirigir las actividades de inteligencia y contra inteligencia.
- 3.- Instrumentar un Sistema Nacional de capacitación en el área de inteligencia y además la autorización de diseminar la información que se considere necesario hacerlo.

²³ Según González, J (2007:11-15) en lo que tiene que ver con la producción de inteligencia relevante para la defensa, son tres los niveles donde existen organismos dedicados a la inteligencia. En primer lugar, los servicios de inteligencia de cada una de las Fuerzas. En segundo lugar, y también conformada a partir de los cuadros de inteligencia militar se encuentra la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE). Por último, también podría considerarse, en un tercer nivel, al Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), que según el Dec. N° 87/005 tiene entre sus misiones, «investigar y analizar permanentemente la realidad nacional en todos sus aspectos y su interrelación con el mundo».

4.- Asesorar al Poder Ejecutivo, a través del Ministro de Defensa Nacional, en materia de Inteligencia y contra inteligencia a nivel nacional e internacional.

5.- Administrar los recursos materiales y financieros

6.- Actualizar de forma permanente la infraestructura informática para la rapidez y eficiencia en la inteligencia producida.

7.- Administrar los recursos humanos y potenciar su desarrollo.

8.- Instrumentar un Sistema Nacional de capacitación en el área de Inteligencia a fin de obtener una alta calificación y perfeccionamiento de los especialistas actuales y prever un adecuado reemplazamiento de los cuadros del Sistema de Inteligencia de Estado, tomando como base la actual Escuela de Inteligencia del Ejército.²⁴

Esta amplitud de competencias sumado al escaso control definido autogeneró, al decir de González, J (2002:12), “una situación algo *sui generis* en lo referido a las misiones de las FFAA en el mantenimiento del orden interior”, por un lado, las leyes nacionales referidas a la no intervención militar en los asuntos interiores y por otro, las leyes orgánicas de las FFAA que mantienen la vieja *fórmula* de contribución a la seguridad interior.

Culminado el gobierno del Dr. Sanguinetti y apenas entrado el gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2005), el atentado terrorista del 11 de setiembre en Nueva York, tuvo sus principales repercusiones para la inteligencia uruguaya. Continuando con la línea de sus antecesores, las medidas adoptadas no fijan su atención en el control sobre el organismo, en tanto “la principal medida adoptada (...) fue la orientación de otorgar a la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE) la responsabilidad de conducir las actividades de inteligencia sobre el terrorismo en el territorio nacional” (González, 2002:9)

²⁴ Los fragmentos que refieren al mencionado decreto y fueron citados por González 2002. Ver pp. 10-12.

La anterior decisión tuvo como contrapartida diferentes implicancias desde el punto de vista de las libertades públicas y las garantías individuales. En primer lugar, “no existe (en Uruguay) tradición política ni previsiones normativas adecuadas referidas a la supervisión y control democrático de los organismos de inteligencia”. El segundo problema, “refiere a la cercana experiencia dictatorial del Uruguay y el papel que los organismos militares de inteligencia cumplieron es ese período” El tercer asunto, “es que la decisión del Presidente de la República trasunta y refrenda de hecho el concepto de inteligencia como virtual *monopolio militar* (...) que representa una importante prerrogativa que debilita el *control civil*.” González, J (2002:9)

Transcurrido y culminado el gobierno del Dr. Batlle, el primer triunfo de las fuerzas de izquierdas se concretó y nucleadas en el partido político FA, presididas por el Dr. Tabaré Vázquez, se enmarcaron en la tarea de gobierno. El nuevo gobierno heredaría la situación anterior y a pesar de aspectos positivos -en lo que respecta a las políticas de defensa y seguridad-, el cambio no representaría aspectos sustantivos.

Dos sucesos, a nuestros efectos, deben resaltarse de la gestión Vázquez (2005-2010). En primer lugar, la ley 17.930 (Presupuesto Nacional) de 2006 que crea el cargo de *Coordinador de Inteligencia*. En segundo lugar, debemos hacer una mención a la ley 18.650 de 2010 *Ley Marco de Defensa Nacional*.

A un año de haber asumido el gobierno (marzo 2006) se promueve por parte del Ministerio de Defensa Nacional el llamado “Debate Nacional sobre Defensa”, este marcaría un punto de inflexión al paradigma mantenido desde la restauración democrática, sin embargo, el tema inteligencia no fue tomado en cuenta.

El mencionado debate se mantuvo durante todo el año 2006 y tuvo como objetivo principal: “(...) *promover los más amplios acuerdos sobre políticas de defensa nacional como fruto de la amplia participación y el intercambio informado de muy diversos actores sociales: parlamentarios, funcionarios civiles y militares, diplomáticos, políticos, académicos, expertos, sociedad civil organizada, comunicadores sociales*”²⁵

²⁵ Documento elaborado como presentación por el Ministerio de Defensa Nacional, consultar: <http://www.mdn.gub.uy>

En lo que refiere estrictamente a la ley 18.860, esta establece un conjunto de disposiciones y competencias inexistentes hasta el momento. La misma constituye un paso importante para concretar el control civil de los organismos militares, y como mencioné, a pesar de que el debate no consideró el tema en cuestión, la ley que de él se desprende hace una mención no menos importante.

En su artículo 16.- define al Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) como un *“órgano de asesoramiento ministerial militar encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas, bajo las directivas de la política militar, en materia de:*

(...) e) Planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar; así como la actuación de los Agregados de Defensa de la República acreditados ante gobiernos extranjeros.”

No es menos relevante que la nueva ley de Defensa Nacional, enmarque dentro de las competencias del ESMADE la organización de la inteligencia militar, sin embargo, la ley deja enormes vacíos en lo que refiere a inteligencia de Estado. Igual de confuso es el cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, entrado en vigencia por ley 17.930 en enero de 2006. Dicha normativa estableció:

“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 9º de la ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986” Su cometido principal será *“la coordinación de los servicios estatales con injerencia en la materia”*.

Algunas precisiones deben hacerse sobre la magnitud de este hecho. Primero y continuando la línea de los anteriores gobierno, salta a vista la escasa precisión y transparencia en lo que tiene que ver con competencias, limitaciones y recursos que se destinan al Coordinador, en el mismo sentido no se decreta *ex ante* ninguna regulación externa, como la parlamentaria, solo se destaca el régimen de particular confianza en la órbita de presidencia. Segundo, el cargo no fue ocupado en la gestión Vázquez, por lo que en su vigencia queda demostrado la dificultad de su implementación.

En marzo de 2010, al ser nombrado Augusto Gregori Souto, el cargo de Coordinador de inteligencia fue ocupado durante la actual gestión del Sr. José Mujica. En 2013, a tres años de su asunción, Gregori decidió, en circunstancias que aún no están claras, abandonar su cargo, el Presidente Mujica decidió no aceptar su renuncia en abril de 2013, cesándolo meses después. Las hipótesis que circularon sobre la separación de Gregori fueron variadas, el perfil bajo del ex coordinador y la escases de notas que este brindó a la prensa alimentaron las versiones.

En este clima de incertidumbre asumió como Coordinador Ramón Bonilla - exjefe de la Fuerza Aérea y del Estado Mayor de la Defensa-, quien asegura que sus prioridades actuales al frente del organismo son “mantener contactos con las autoridades de los cuatro ministerios en que están organizados los distintos servicios de inteligencia” para intentar “armar un equipo de analistas”²⁶.

4. Algunas claves para comprender el proceso de negociación:

4.1 Proceso Parlamentario para la creación de una Ley Nacional de Inteligencia

Como aclaraba anteriormente, a menos de un año de ingresar al gobierno, en enero de 2006, el Presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) creó, por Ley N° 7.930, el cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado. En este contexto, comparecieron ante la Comisión de Defensa Nacional -el 26 de agosto de 2010- el Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, el Ministro de Defensa Luis Rosadilla y acompañando a este último en calidad de asesor el Teniente Coronel Almir Da Cunha. Los puntos álgidos del debate se presentaron en torno a las falencias jurídicas y prácticas que, según los miembros de la oposición, presenta el cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia, además, se esgrimieron referencias al control sobre dicho coordinador, y en las actas parlamentarias puede notarse cierto grado de voluntad política, tanto de los ministros, como de los parlamentarios, para crear una ley de inteligencia que centralice estas actividades.

Dicha voluntad se vio reflejada cuando en noviembre de 2011 en reunión de ambas cámaras, y por unanimidad, se creó la “Comisión Especial con fines de asesoramiento legislativo sobre Inteligencia de Estado” que nucleó a

²⁶ Ver diario “La República” edición con fecha 17/7/2013.

representantes de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria²⁷.

La Comisión de Inteligencia comenzó a sesionar ese mismo año. Durante el 2011, sesionó en 2 oportunidades, siendo la sesión más importante el 19 de diciembre, en la cual se recibió al Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Augusto Gregori y a su asesor Coronel Luis Suárez, con el objetivo de poner en conocimiento *“el pensamiento y eventuales propuestas respecto a dotar al país de un marco legal en materia de inteligencia que están en consideración del Poder Ejecutivo”*²⁸.

Durante el año 2012, tres de los cuatro partidos políticos presentes en la comisión 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 8 oportunidades, destacándose las sesiones en las que participaron expertos extranjeros²⁹ y la sesión que dio como resultado la creación de un “grupo de redacción”³⁰.

El grupo de redacción comenzó su actuación el 23 de julio de 2012, durante ese mismo año sesionó en once oportunidades³¹. En el año 2013, el grupo se reunió en tres oportunidades³² 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 6

²⁷ Los integrantes son: Senadores: Dalmás Susana; Rosadilla Luis; Xavier Mónica; Penadés Gustavo y Viera Tabaré. Diputados: Michelini Felipe; Bayardi José; Gonzáles Pablo; Passada Ivonne; Rombys Gustavo; Peña Daniel; García Javier; Trobo Jaime; José Amy y Posada Iván.

²⁸ Asuntos del Parlamento: Trámites Parlamentarios (19/12/2011). Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/dgip/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=110458> Consultado por última vez 12/07/2014.

²⁹ La comisión recibió 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.

³⁰ El grupo de redacción esta compuesto por los siguientes legisladores: en representación del FA se encuentran José Bayardi e Ivonne Passada, por el PC Tabaré Viera y José Amy, por el PN Jaime Trobo y Javier García, por último y representando al PI se encuentra Iván Posada.

³¹ 23 y 30 de julio; 6 y 13 de agosto; 10 y 17 de setiembre; 1º y 22 de octubre; 5 y 26 de noviembre y 3 de diciembre.

³² 15 de abril, 6 y 13 de mayo.

oportunidades donde se destaca la presencia de invitados en materia jurídica³³ 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 informe³⁴ ante la Asamblea General, para luego tener trámite en una comisión parlamentaria³⁵ y lograr su votación en ambas cámaras. Si bien se esperaba que en los primeros meses de 2014, luego del receso parlamentario, el proyecto logre convertirse en ley, todo parece indicar que el proyecto quedará para la próxima legislatura.

4.2 Propuestas de los actores, objetivos e intereses

Al momento de crearse la Comisión Especial de Inteligencia de Estado las únicas propuestas concretas en materia de inteligencia eran las presentadas en dos oportunidades por el PC. Luego, en ocasión de la primera sesión de dicha comisión, en diciembre de 2011, el PN presentó un “documento mártir” para colaborar en la discusión, y posteriormente, en marzo de 2012, el FA presentó un esquema de trabajo estableciendo un conjunto de temas que según dicho partido sería útil incluir en la discusión.

En el mismo sentido, y por intermedio de los parlamentarios representantes del FA, el Poder Ejecutivo elevó un Anteproyecto de Ley distribuido a los integrantes de la Comisión Especial en abril de 2012. Desde ese momento en adelante, la comisión comenzó a trabajar sobre las distintas propuestas partidarias, recibiendo además el asesoramiento técnico de especialistas nacionales e internacionales.

El presente apartado pretende abordar, de manera breve, las diferentes propuestas observando en ellas los objetivos e intereses partidarios. Con ese fin se establecen las siguientes categorías analíticas:

i) Conceptos

³³ Fueron propuestos e invitados cuatro expertos en materia jurídica y administrativa: Dr. Carlos Delpiazzo; Dr. Juan Pablo Cajarville; Dr. Rubén Correa Freitas; Dr. Martín Risso.

³⁴ Hay que tener en cuenta que, la Comisión de Inteligencia, al ser una Comisión de la Asamblea General debe finalizar con un informe ante esta última.

³⁵ La iniciativa debe remitirse a la Comisión de Defensa o de Constitución.

- ii) Cometidos
- iii) Institucionalidad
- iv) Aplicación
- v) Contralor
- vi) Obligaciones
- vii) Garantías civiles

La propuesta del PC

Si bien el PC presentó dos Proyectos de Ley en materia de control de Inteligencia de Estado, fue su segundo proyecto, de octubre de 2011, sobre el cual trabajó posteriormente la comisión. El mismo fue presentado como contrapartida a la Ley de creación del Coordinador de los Servicios de Inteligencia, que según el mencionado partido constituyó “un paso muy limitado y con importantes carencias, especialmente de control”, además, resalta la importancia de contar con un “verdadero Sistema de Inteligencia eficiente, coordinado, orientado por el más alto nivel de conducción política, y sometido a los controles imprescindibles, que debe ser motivo de una ley general”.

El proyecto se compone de cuatro capítulos y 26 artículos además de un conjunto de disposiciones de carácter transitorio.

En relación a los principales conceptos, se entiende por inteligencia al “proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones” por contrainteligencia a “aquella parte de la actividad de Inteligencia cuya finalidad es detectar, localizar y neutralizar las acciones de Inteligencia desarrolladas por otros Estados o por personas u organizaciones, dirigidas a obtener información que, en su poder, pueda afectar los intereses del Estado” y finalmente se define como inteligencia estratégica al “conocimiento de situaciones de interés inmediato o potencial, adquirido mediante un proceso multidisciplinario y necesario para la toma de decisiones al más alto nivel, en procura de los Objetivos Nacionales”. (Art. 2º)

Por otra parte, se define como sistema de inteligencia al “conjunto de todos los órganos de Inteligencia estatales, independientes entre sí y funcionalmente

coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de Inteligencia y Contrainteligencia” (Art. 3º)

En lo que refiere a los cometidos, se destaca primeramente la creación de una Secretaría Nacional de Inteligencia como órgano dependiente de la Presidencia de la República, con la misión de producir inteligencia estratégica para asesorar al Poder Ejecutivo, al Consejo de Defensa Nacional y al Gabinete de Seguridad. (Art 6º)

Dentro de las principales funciones de dicha Secretaría se destacan: “Formular el Plan de Inteligencia Nacional (...) Diseñar y ejecutar los programas y presupuestos de inteligencia (...) Orientar y coordinar el funcionamiento del Sistema de Inteligencia del Estado (...) Convocar al Comité de Inteligencia, presidir sus reuniones y solicitar la asistencia de los funcionarios de la Administración del Estado (...) Procesar la información colectada por los organismos integrantes del Sistema de Inteligencia (...) Conducir el relacionamiento con los organismos de inteligencia estratégica de otros Estados (...) Proponer normas y procedimientos de protección de los sistemas de información crítica del Estado (...) Requerir de los servicios de la Administración del Estado, civiles y militares, la información que estime necesaria para el cumplimiento de sus objetivos (...) Disponer la aplicación de medidas de inteligencia y contrainteligencia, con objeto de detectar y enfrentar las acciones de grupos terroristas, nacionales o internacionales (...) Presentar todos los informes a que refiere esta ley, particularmente el Informe Anual de Actividades de Inteligencia y los informes regulares ante la Comisión Parlamentaria de Supervisión de los Servicios de Inteligencia.” (Art 7º)

En lo que refiere a las principales instituciones el PC propone la creación de dos organismos concretos, que acompañaran al conjunto de órganos de inteligencia ya estipulados en la normativa nacional.

En primer lugar, se menciona la creación de la “Secretaria Nacional de Inteligencia” la cual estará a cargo de un Secretario de Inteligencia que deberá ostentar rango de Ministro y será designado por el Presidente de la República (previa venia de la Asamblea General por mayoría especial de 3/5 de sus componentes). El Secretario podrá ser juzgado en un llamado a sala pudiendo ser censurado por el parlamento y durará en funciones seis años consecutivos, no

pudiendo ser designado nuevamente antes de tres años, contados desde el término de sus funciones. (Art 8°)

En segundo lugar, se propone la creación de un Comité de Inteligencia integrado por los Jefes de los organismos que componen el Sistema de Inteligencia del Estado y aquellos otros que pueden ser convocados en representación de otras organizaciones, ante requerimientos específicos. Será una instancia de coordinación técnica entre los organismos integrantes del Sistema, para el intercambio de información e inteligencia y la facilitación de la cooperación mutua. (Art 5°)

En lo que refiere a la aplicabilidad de los mecanismos, es decir, los procedimientos establecidos para la obtención de información, el proyecto es bastante concreto y solo define en un único artículo que “toda operación de búsqueda de información que deba realizar cualquier organismo componente del Sistema de Inteligencia del Estado, involucrando procedimientos especiales que puedan afectar la libertad y privacidad de los ciudadanos, deberá ser autorizada por el Poder Judicial. A tales efectos, la Suprema Corte de Justicia determinará el órgano judicial competente para actuar en esta materia. Las actuaciones serán de carácter reservado.” (Art. 14°)

En cuanto a los mecanismos encargados del control en materia de inteligencia, el PC define dos tipos concretos de contralor, por un lado el control externo y por otro el interno. (Art. 16)

Según el citado partido el control interno será ejercido “por el Director o Jefe de cada órgano, así como por los respectivos superiores en la cadena jerárquica de la Administración Pública”, en este sentido, los encargados de dicho control estarán sujetos a los siguientes criterios de actuación: i) correcta administración de los recursos humanos y técnicos; ii) uso adecuado de los fondos asignados al servicio, de manera de que sean racionalmente utilizados y iii) adecuación de los procedimientos empleados al respeto de las garantías constitucionales y a las normas legales y reglamentarias, en particular, en cuanto al secreto y privacidad de las personas. (Art. 17°)

En lo que refiere al control externo se definen dos tipos de controles, el legislativo y el judicial. El primero será el encargado de la supervisión de todas las actividades de inteligencia y contrainteligencia desarrolladas en el país (Art. 21°),

mientras el segundo pondrá especial énfasis en las actividades que refieren a la privacidad de las personas. (Art. 24°)

Por último el PC establece la obligación de guardar “estricto” secreto en relación a los antecedentes, informaciones y registros en poder de los órganos de inteligencia y sus funcionarios respectivos. (Art. 25°)

La propuesta del PN³⁶

A diferencia del PC, el PN, dentro de lo que refiere a los principales conceptos, solo opta por detenerse en la definición de “Sistema de Inteligencia”, que según el mencionado partido puede definirse como “el conjunto de todos los organismos de Estado que ejecutan inteligencia y contrainteligencia (...) dependientes de la Presidencia de la República”.

En referencia a las principales funciones y cometidos, el PN establece que la Secretaria Nacional de Inteligencia recibirá información como parte de sus tareas para luego mantener informado a Presidencia en el nivel estratégico.

En tercer lugar, y en lo que refiere propiamente al sistema institucional, se define la creación de un organismo civil, dependiente de la Presidencia de la República, que tiene como principales cometidos el de producir inteligencia estratégica para apoyar la toma de decisión ejecutiva. Por su parte, la producción de dicha inteligencia se estructurará en base a áreas temáticas a cargo de los miembros permanentes del Sistema de Inteligencia. Por último, la designación del jerarca a cargo del organismo se realizará según lo estipula el nral. 13 del Art. 168 de la Constitución de la República.

En cuanto al sistema de control, al igual que el PC, el PN define dos tipos de formas de contralor. Interno, en materia de seguridad, financiera/presupuestal y de gestión del organismo. Externo, guiado por una “Comisión Parlamentaria de Inteligencia” que tendrá atribuciones de control en la gestión y resultado en el empleo de los recursos. En relación a lo anterior se definirá por ley que tipo de información deberá proporcionarse al parlamento cuando dicha información “comprometa la seguridad nacional”.

³⁶ El proyecto del PN fue cambiando a medida que iba avanzando el trabajo en comisión, en este apartado solo se analiza el documento general presentado al comenzar la discusión.

Por último y en referencia a las garantías civiles, el PN establece la creación de una figura que proteja a los miembros de los organismos y el sistema de inteligencia ante la eventualidad de directivas que sean consideradas ilegales.

La propuesta del FA

Como aclaraba al comienzo de esta sección, la propuesta del FA representa un esquema de trabajo que establece un conjunto de temas pertinentes para incluir en la discusión, por ello, dicha propuesta no abunda demasiado en conceptos y definiciones programáticas, sino que recopila una serie de recomendaciones para la discusión.

En lo que refiere a los principales conceptos el FA recomienda el esclarecimiento del objeto de la ley estableciendo sus bases jurídicas y funcionales, los principios, limitaciones y garantías que se aplicarán a toda la actividad de inteligencia. En este marco se cree pertinente definir: “Inteligencia, contrainteligencia, inteligencia estratégica, inteligencia militar, inteligencia criminal o policial, Comunidad de inteligencia, coordinación de inteligencia; forma de relacionarse entre los distintos integrantes de la comunidad; canal técnico (...) Definición de Política Nacional de Inteligencia (...) Definir la sujeción de los organismos y de sus integrantes en el cumplimiento de sus funciones a las disposiciones constitucionales y legales de la República.”

En referencia a la estructura de la comunidad de inteligencia, es decir la institucionalidad, el FA pretende definir los integrantes de la comunidad de inteligencia, las unidades y departamentos, así como también definir el coordinador de los servicios de inteligencia y un comité de inteligencia como instancia de coordinación entre los organismos de la materia.

En cuanto a los procedimientos de obtención de información, será pertinente definir la forma de obtención de información y los procedimientos para llevarla a cabo, en este sentido delinear de manera precisa las diferentes formas de obtención de información así como el órgano que las llevará a cabo con previa orden judicial.

Por último, y en lo que refiere a los organismos de control, a las obligaciones y garantías civiles, el FA pretende en materia de control, controles internos y

externos, en este sentido y en referencia a las obligaciones, plantea, al igual que el PC, la obligación de un estricto secreto en lo que refiere a registros e informaciones atinentes a la actividad de inteligencia. Por otra parte, en cuanto a las garantías civiles, va más allá de la propuesta del PN pretendiendo establecer limitaciones para realizar tareas represivas, influir en la situación institucional del país, así como divulgar informaciones e intervenir o interceptar datos sin previa orden judicial.

La propuesta final

La propuesta final, elevada ante la Asamblea General, recoge en buena medida las apreciaciones de cada uno de los partidos políticos presentes en la comisión. Dicha propuesta se adjunta con un informe que recoge los principales aspectos del proyecto final.

En cuanto al objeto se establece que el mismo estará dado “por la regulación de todas aquellas actividades destinadas a la inteligencia y contra inteligencia”. En referencia a las principales definiciones, “se entiende por inteligencia al conjunto de todos los organismos del Estado que ejecutan inteligencia y contra inteligencia con dependencia orgánica de diferentes ministerios”.

En lo que refiere a los cometidos los mismos estarán dados “por la producción de inteligencia estratégica para asesorar al Poder Ejecutivo, al Consejo de Defensa Nacional y al Gabinete de Seguridad, a fin de apoyar sus responsabilidades”. La principal institución del Sistema de Inteligencia será la Secretaría de Inteligencia Estratégica “cuyo director será designado por el Presidente de la República, previa venia de la Asamblea General por mayoría especial”.

Por último y en referencia a la obtención de información, el sistema de controles y las responsabilidades, se establece para el primero que “toda operación de búsqueda de información (...) que pueden afectar la libertad y privacidad de los ciudadanos, deberá de ser autorizada por el Poder Judicial”, en relación a los controles se establece que estos estarán guiados por los principios de “legalidad” y “eficiencia” y finalmente se contempla la responsabilidad de “guardar secreto en lo referente a las actuaciones de investigación que se llevan adelante so pena de entablar las acciones civiles y penales”.

5. Comentarios finales:

5.1 Hacia la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia

Como se señaló al comienzo del trabajo, el cambio en la administración de 2005 dejó como resultado un giro programático muy marcado en cuanto a las políticas públicas de seguridad y defensa. Primero con la configuración del inédito “Debate Nacional sobre Defensa” durante el año 2006, luego, en el mismo año, con la creación del cargo de Coordinador de Inteligencia de Estado, en 2010, se aprobó finalmente la Ley Marco de Defensa Nacional, llegando en 2011, y con el apoyo de todos los partidos políticos, a configurar el primer debate serio en torno a la inteligencia de Estado.

Si bien no se han presentado aquí los aspectos sustantivos del proceso de negociación en la Comisión Especial de inteligencia, pueden hacerse algunas consideraciones para echar luz sobre el mismo. En primer lugar, todo parece indicar qué, producto de una negociación basada en principios, donde los partidos políticos se concentraron en intereses básicos en torno a la inteligencia y no en posiciones que hubiesen acelerado el conflicto (Fisher, R y Ury, W 1991) se logró un proceso de negociación exitoso y consensual que logró generar, al menos hasta el momento de la discusión en comisión, un marco legal sobre el control civil de la inteligencia de Estado en Uruguay.

En segundo lugar, siendo el conflicto una situación real, la participación unánime de todas las partes que representan los más diversos intereses de la población uruguaya, sin exclusión ninguna, y además en una instancia reducida, como lo fue la Comisión Especial, han logrado una comunicación legítima, donde, a través del “tira y afloja” característico del *juego político* (Allison, G 1988) las partes lograron llegar, de acuerdo a intereses básicos, y dejando por el camino parte de sus propuestas, a una negociación exitosa del tipo *win-win* (Fisher, R y Ury, W, 1991).

En definitiva, en un país como Uruguay con un presidencialismo fuerte que, a través del Poder Ejecutivo, ha marcado la agenda en torno a la inteligencia de Estado, la conformación de una instancia de negociación con representación de todos los partidos y con una escasa injerencia del Poder Ejecutivo en la negociación, ha sido, a mi entender, la clave del éxito en la negociación posterior a 2010.

Bibliografía de referencia:

Allison, G (1988). La esencia de la decisión. Gel, Buenos Aires.

Aparicio, F et al. (2013). Espionaje y política: guerra fría, inteligencia policial y anticomunismo en el sur de América Latina, 1947-1961. Ed. B Uruguay.

Born, H. y Leigh, I. (2005). "Hacia un control democrático de las actividades de inteligencia. Estándares legales y métodos de supervisión". Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra.

Bruneau, T y Matei, C. (2010). "Intelligence in the developing democracies: The quest for transparency and effectiveness". Democratization. Disponible en: <http://www.resdal.org> RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina).

Bruneau, T y Matei, C. (2011). "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress". Democratization. Disponible en: <http://www.resdal.org> RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina).

Barreiro, K y Rivera, F (2011). "Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política" en Inteligencia estratégica y prospectiva. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador.

Capó, G (2003). "Inteligencia estratégica en Uruguay" en Profesionalismo de inteligencia de las Américas. Disponible en: <http://www.ndic.edu/press/6921.htm>.

Cepik, M (2001). "Segurança Nacional e Controle Público: Limites dos mecanismos institucionais existentes" en Contexto Internacional. Vol. 23, Nº 2.

Collier, D y Levitsky, S. (1996). "Democracy With Adjective: Conceptual Innovation in Comparative Research" Departamento de Ciencia Políticas, Universidad de California, Berkeley.

Duarte, R. (2002). "El pensamiento estratégico y la inteligencia estratégica en la resolución de conflictos. Un enfoque actual" en V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

Dombroski, K y Bruneau, T (2004). "Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies." Proceedings From an International Roundtable on Intelligence and Democracy, Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterey, California.

Fisher, R y Ury, W (1991): Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder. México DF.

Garreta, J. (2002). "Los nuevos retos para la interfase de interacción entre las Fuerzas Armadas y la Seguridad. Experiencias y conclusiones: El caso particular de la Inteligencia Argentina" en V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

Gómez de la Torre, A. (2009). "Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una generación de reformas normativas?" RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), Buenos Aires.

Gómez de la Torre, A. (2011). "Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009)" en Inteligencia estratégica y prospectiva (ed.) Fredy Rivera Vélez. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador.

González, J. (2002). "Relaciones Civiles Militares el impacto del 11 de septiembre en Uruguay" en Seminario de Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad (REDES) Brasilia, Agosto.

González, J. (2007). Defensa Nacional y FF.AA. Democracia e Integración Regional. PRISFAS – ICP – FCS, CSIC, UdelaR.

González, J. (2013). "Relaciones civil-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina" en Pion Berlin, D. y Ugarte (comp.) "Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina", Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

Halperin, M. (1985). "Intelligence in an Open Society", en Intelligence, Policy and Process, (eds). Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall y James M. Keagle, Westview Press, Boulder and London, Boulder, Colorado.

Huntington, S. (1991). "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century", Norman, University of Oklahoma Press, núm. 15.

Jouffo, J. (2009). "Inteligencia y Cultura: una Oportunidad para Uruguay" En: Democratización de la Función de Inteligencia. National Defense Intelligence College Washington, DC.

López, S. (2007). "Ciudadanía, Ethos y Formación Militar" en González Guyer, J. Aportes para una Nueva Ley Orgánica Militar, Debate Nacional sobre Defensa, MND-PNUD-UdelaR, Montevideo.

Luján, C. (2002): "La negociación de la reforma de la seguridad social", en Narbondo, Pedro, María Ester Mancebo y Conrado Ramos, Uruguay: la Reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1995-2000), Montevideo: ICP-Banda Oriental.

Maldonado, Carlos (2007). "Desafíos de los servicios de Inteligencia en la Región Andina". SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia, Andrés Gómez de la Torre (Comp.). Lima: Foro Libertad & Seguridad.

Pyman, M (2013). "Watchdogs? The quality of legislative oversight of defence in 82 countries". Transparencia Internacional, programa de Defensa y Seguridad (TI-DSP).

Raiffa, H (1984): El Arte y la Ciencia de la Negociación. México D.F.: FCE.

Rial, J. (1998). "Los militares en tanto partido político sustituto" en La autonomía militar en América Latina. Ed. Augusto Varas. Caracas, Nueva sociedad.

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.

Serra, N. (2008). "Transición Democrática y Fuerzas Armadas. La Autonomía Militar" y "Qué es la Reforma Militar" en La Transición Militar, Ed. Random House Mondadori, Barcelona.

Scheinin, M. (2010). "Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo" Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.

Stepan, A (1985). Repensando a los militares en política. Cono Sur: Un análisis comparado. Ed. Planeta, Buenos Aires.

Ugarte, J.M. (2002). "Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa" en Congreso Internacional: "Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y de la Defensa Regional en el Cono Sur". Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires.

Ugarte, J.M. (2003). "El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina" en VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa, CHDS, Santiago De Chile.

Otros documentos:

Asuntos del Parlamento, trámites Parlamentarios, ver:

<http://www.parlamento.gub.uy/dgip/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=11048>

Antecedentes legislativos. Distribuido N° 111/111

Comisión Especial con fines de Asesoramiento Legislativo sobre Inteligencia de Estado. Creación. Distribuido N° 99/11

Decreto N° 405/99. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy>

Ley Coordinador de Inteligencia de Estado N° 17.930. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy>

Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado N° 15.848. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy>

Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy>



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay