

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

**Hacia una Ley de regulación y control de la
inteligencia de Estado en Uruguay. Un análisis
basado en el proceso de negociación**

Nicolás Álvarez Rosas
Tutor: Julián González Guyer

2014

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política

Hacia una Ley de regulación y control de la inteligencia de Estado en Uruguay. Un análisis basado en el proceso de negociación

Nicolás Álvarez Rosas

Tutor: Julián González Guyer

Resumen: La inteligencia sigue siendo un *tabú*, tanto para el mundo académico como para el político (Bruneau, T y Matei, F 2010). Esta investigación tiene como objetivo analizar el proceso de negociación referente a la creación del Sistema Nacional de Inteligencia en la Comisión Especial de Inteligencia del Parlamento uruguayo. A tales efectos, sostiene como hipótesis principal que, producto de una negociación basada en principios (Fisher, R y Ury, W 1991; Fisher, R et al. 1996) donde los partidos políticos se concentraron en intereses básicos en torno a la inteligencia y no en posiciones que hubiesen acelerado el conflicto, se logró un proceso de negociación exitoso que culminó con la ratificación unánime, por parte de la Asamblea General, de un mecanismo de control y regulación de la inteligencia de Estado en Uruguay. Aplicando el instrumental teórico brindado por la *Escuela de Negociación de Harvard* para el análisis de los procesos de negociación, se concluye que el éxito de la negociación y la ratificación unánime del mencionado marco legal, generan un escenario ideal que permite a Uruguay 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).

Palabras clave: Inteligencia, negociación, parlamento, Uruguay

Resumen de contenidos:

Introducción.....	4
1. Justificación	6
1.1 <i>Supervisión parlamentaria de los organismos de inteligencia</i>	6
2. Referencias teóricas.....	8
2.1 <i>Definición, viejos y nuevos desafíos</i>	8
2.2 <i>Origen y lógica de expansión</i>	11
2.3 <i>Inteligencia en democracia</i>	12
2.4 <i>Control democrático</i>	13
3. Antecedentes históricos del caso uruguayo.....	15
3.1 <i>¿Persistencia de (des)control civil?</i>	15
4. Perspectivas metodológicas.....	21
4.1 <i>¿Cómo estudiar una negociación?</i>	23
5. El Uruguay posterior a 2010.....	26
5.1 <i>Claves para comprender el proceso de negociación</i>	26
5.2 <i>Principales características de la negociación</i>	27
5.3 <i>Ejes articuladores de la negociación</i>	31
a) <i>Intereses</i>	32
b) <i>Opciones y legitimidad</i>	36
b.1 <i>Las propuestas</i>	38
b.1.1 <i>La propuesta del Partido Colorado</i>	38
b.1.2 <i>La propuesta del Partido Nacional</i>	40
b.1.3 <i>La propuesta del Frente Amplio</i>	41
b.1.4 <i>La propuesta del Poder Ejecutivo</i>	42
b.2 <i>Discusión con expertos</i>	44

<i>c) Relaciones y comunicación</i>	45
<i>d) Alternativas y compromiso</i>	53
<i>d.1 El acuerdo</i>	55
<i>d.2 Ratificación de las partes</i>	57
5.4 <i>Claves para comprender el éxito de la negociación</i>	58
6. Conclusión.....	60
7. Bibliografía de referencia.....	65
8. Otros documentos.....	69
8.1. <i>Leyes y decretos</i>	69
8.2 <i>Comisión de inteligencia</i>	69
8.3 <i>Notas de prensa</i>	70
8.4 <i>Otros</i>	71
9. Anexos.....	72
9.1 <i>Relevamiento de datos primarios</i>	72
9.2 <i>Cuestionario aplicado a representantes partidarios</i>	72

Introducción

La Doctrina de la Seguridad Nacional¹ en conjunto con los sucesivos quiebres institucionales², convirtieron, en el marco de la Guerra Fría (1945-1989/91), a las Fuerzas Armadas (FFAA) latinoamericanas en “representantes sustitutos”³ en el control del aparato estatal, permitiendo manejar con total discreción las actividades relacionadas con la defensa. La inteligencia, actividad estrechamente relacionada con esta última, fue también asumida por las FFAA (Garreta, J, 2002:1).

En la actualidad, donde la democracia parece haberse asentado sobre pilares sólidos -tercera ola democrática⁴-, se han generado insumos de control y regulación sobre los asuntos de inteligencia de Estado. En Europa y EEUU, estos concentran cierto grado de institucionalización y la reglamentación es significativa. En América Latina sucede lo contrario, los controles son nuevos⁵ y aún existen países que no cuentan con una legislación en la materia.

Mientras marcos legales como el italiano, sobre Institución y Ordenamiento de los servicios para la información y la seguridad, y la disciplina del secreto de Estado promulgada en 1977, nos permiten hablar sobre control de la inteligencia de Estado en Europa, en América Latina, debemos remontarnos 22 años después, a la ley N° 9883 de 1999 que instituyó el Sistema Brasileño de Inteligencia y creó la Agencia Brasileña de Inteligencia, para poder hallar un marco normativo público de control sobre las actividades de inteligencia (Ugarte, J 2002:3).

A pesar de lo anterior, deben hacerse algunas precisiones sobre el carácter de la inteligencia en América Latina. En primer lugar, si bien las FFAA fueron protagonistas en la materia, en la actualidad, la inteligencia es considerada una tarea civil que involucra dentro de sus diversos “sectores” a la inteligencia militar. En segundo lugar, la región latinoamericana cuenta con un conjunto de estructuras de inteligencia, que por sus propias características dificultan un control adecuado. Estas se caracterizan por una “ausencia de diferenciación en materia de competencias, entre el interior y el exterior del propio país, y entre ciudadanos del propio país y extranjeros, y (...) por la concentración de las funciones de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia en un único organismo” (Ugarte, J, 2002:3-4).

En este contexto, Uruguay forma parte del grupo de países que no poseen una legislación específica en materia de inteligencia de Estado. A partir de 2011, se ha presentado un debate serio en torno al tema. El parlamento, a través de la creación de una comisión *ad hoc*⁶ (“Comisión Especial con fines

¹ Constituyó parte de la política exterior norteamericana durante la Guerra Fría y fue orientada a que las FFAA latinoamericanas garantizaran en sus Estados el orden interno (y externo) combatiendo al comunismo soviético.

² En América Latina se destacan, durante la guerra fría, los quiebres institucionales de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Perú, Ecuador y Colombia.

³ Para un análisis 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, núm. 15.

⁵ Durante los años 2001 y 2009, distintos países latinoamericanos (México, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela) optaron por crear comisiones especiales, destinadas a formular diagnósticos y sugerir marcos legales para modernizar sus estructuras y sistemas de Inteligencia (Gómez de la Torre, A 2011:177).

⁶ Las comisiones especiales o *ad hoc* son aquellas creadas con fines específicos. Una vez que han resuelto y dictaminado sobre el tema para el cual fueron creadas, las mismas dejan de existir. Los plazos de término y el carácter de estas varían de país a país (García, M y Sánchez, F, 2002:10), en Uruguay las Cámaras podrán, por mayoría absoluta

de asesoramiento en Inteligencia de Estado”), puso en consideración el estudio de un conjunto de proyectos de ley con el fin de lograr el control y la regulación de dichas actividades.

Luego de presentados los proyectos por parte de los partidos políticos⁷, el Poder Ejecutivo también remitió el suyo, en este orden, la comisión especial dispuso la creación de una comisión redactora que entregó una versión final del proyecto en diciembre de 2013. Finalmente, en 2014, se presentó, ante la Asamblea General, el informe final de la comisión especial -que contiene el proyecto de ley- y en septiembre del mismo año fue ratificado por unanimidad. Todo parece indicar, que la sanción definitiva del proyecto y su posterior promulgación quedarán pendientes para la próxima legislatura (2015-2020)⁸.

Teniendo en cuenta el anterior escenario, la presente investigación tiene como objetivo general analizar el proceso de negociación referente a la creación del Sistema Nacional de Inteligencia en la Comisión Especial de Inteligencia del Parlamento uruguayo. A través de la metodología diseñada por la Escuela de Harvard (Fisher, R y Ury, W 1991; Fisher, R. et al 1996; Ury, W 1993; Raiffa, H 1984) para el análisis de los procesos de negociación, el trabajo pretende dar luz sobre la posición de los principales actores, sus intereses, alternativas, relaciones, pérdidas y ganancias en el proceso de negociación, sin perder de vista el resultado final de la misma.

Se sostiene como hipótesis que, 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, se logró un proceso de negociación exitoso que culminó con la ratificación unánime, por parte de la Asamblea General, de un mecanismo de control y regulación de la inteligencia de Estado en Uruguay.

La presentación de la investigación será dividida en un conjunto de apartados. En primer lugar, se plantea una justificación sobre la pertinencia del objeto de estudio. En segundo lugar, se presentan las perspectivas teóricas que permiten contextualizar dicho objeto. En tercer término, se explicitan las perspectivas históricas que permiten comprender las dinámicas que ha seguido el campo de la inteligencia en Uruguay atendiendo los diferentes contextos. En cuarto lugar, se presenta el encuadre metodológico utilizado para el análisis del problema. En quinto lugar, se aborda el análisis empírico y se presentan los principales hallazgos de la investigación. En un último apartado, se esbozan un conjunto de conclusiones.

de sus miembros, crear una comisión especial para que informe sobre un tema específico, fijando asimismo el plazo en el cual la comisión deberá presentar su dictamen (Reglamento de CCRR/ Uruguay, 2000:151).

⁷ El Frente Amplio (FA), Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN) presentaron proyectos, el Partido Independiente (PI) no lo hizo pero participó activamente en el proceso.

⁸ A pesar de haberse aprobado el informe final, aún resta una parte importante del trámite legislativo. Primero, el proyecto deberá tratarse en una comisión permanente y luego se pondrá a consideración de ambas cámaras para su sanción. Finalmente, el Poder Ejecutivo podrá promulgarlo o vetarlo -total o parcialmente-, debiendo en este último caso, volver al parlamento para su modificación.

1. Justificación

1.1 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, y Leigh, I, 2005:13). A finales del siglo XX y principios de siglo XXI, diferentes episodios de violencia y terrorismo, principalmente en Europa y EEUU⁹, llevaron a que el control sobre los organismos de inteligencia y la adaptación de los mismos a los nuevos desafíos del mundo moderno se incrementaran¹⁰.

En este sentido, es posible observar un fuerte consenso a nivel internacional sobre el control democrático de las actividades de inteligencia. 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, y Leigh, I, 2005:13).

Un ejemplo de lo anterior se presentó durante el año 2009, cuando la ONU, a través del “Consejo de derechos Humanos”, ordenó un estudio y revisión de los estándares de control sobre las actividades de inteligencia en la lucha antiterrorista. Dicho trabajo recopiló un conjunto de “mejores prácticas” y fue presentado en 2010. El estudio y las prácticas que de él se desprenden tuvieron en cuenta que “las medidas para luchar contra el terrorismo pueden también infringir o menoscabar el goce de los derechos humanos y el estado de derecho” (Scheinin, M, 2010:5) teniendo especial precaución en la actuación para combatir el terrorismo.

Por otra parte, en enero de 2013, Transparencia Internacional, en su programa de Defensa y Seguridad (TI-DSP), ha publicado un informe¹¹ sobre las vulnerabilidades que enfrentan los diferentes países¹² ante el riesgo de corrupción en el sector de la defensa y seguridad. Mediante una novedosa metodología¹³ se seleccionan 19 dimensiones que, posteriormente, se aplican a los casos buscando interpretar el papel de los parlamentos en la reducción del riesgo de la corrupción. El objetivo del informe es lograr una mayor comprensión de la supervisión de los parlamentos sobre los temas de defensa y proporcionar a las elites políticas y a la población en general, información

⁹ Episodios conocidos como el atentado a EEUU (2001) y los ataques a España (2004) y Reino Unido (2005).

¹⁰ Para un análisis sobre los “nuevos desafíos”, ver: 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.

¹¹ El informe se titula: “Watchdogs? The quality of legislative oversight of defence in 82 countries” y es una continuación de “Government Defence Anti-Corruption Index” (GI).

¹² Fueron analizados 82 gobiernos. Si bien Uruguay no forma parte de los casos analizados si lo hacen diferentes países latinoamericanos como Brasil y Colombia (riesgo bajo de corrupción parlamentaria) Argentina, Chile y México (riesgo moderado).

¹³ Para una presentación de la metodología utilizada, ver pág. 14-24 del mencionado informe.

relacionada con cómo su parlamento se compara con otros en la lucha contra la corrupción del sector defensa. En relación a la supervisión de los organismos de inteligencia el informe es claro en señalar:

“Intelligence services worldwide conduct covert and secretive activity in the name of national security. Due to the nature of their work, such secrecy might be accepted as a necessary evil by citizens, but the implications of this view on corruption risk are substantial. This may include sensitive financial and political information that, in corrupt hands, may be used for personal gain, blackmail, or party political advantage” (2013:48).

En definitiva, las actividades de inteligencia requieren de un conjunto de controles donde 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” (Born, H, Leigh, I, 2005:13). Los servicios de inteligencia, al igual que los demás servicios de seguridad del Estado, deben responder a las necesidades que los ciudadanos expresan a través de sus representantes electos. En el mismo orden, la participación parlamentaria en los asuntos de inteligencia 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, 2005:13). 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).

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. La posibilidad de interferir en la vida privada de los ciudadanos y manejar información relativa a los intereses del Estado requiere de un control legítimo y eficaz¹⁴ por parte del parlamento.

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 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;

¹⁴ 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” (Traducción propia del original en inglés). Por otra parte, y según Ugarte, J (2002:7) La legitimidad refiere a la vinculación de la actividad de inteligencia con las garantías que otorga un Estado de derecho, es decir, que la actividad se realice “con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Por su parte, la eficacia, refiere “a una adecuada relación entre los medios puestos a disposición de los órganos que desempeñan la actividad -los fondos públicos- y el producto obtenido: la inteligencia”.

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)¹⁵.

Por lo anterior, el control legislativo sobre los organismos de producción de inteligencia y contrainteligencia resulta crucial en democracia, al tiempo que requiere esfuerzos importantes (González, J 2007:15). La inteligencia constituye una rama central dentro de las políticas públicas de defensa y seguridad escasamente estudiada en la academia nacional. Por lo tanto, este trabajo propone como novedad el análisis de una iniciativa inédita dirigida a generar mecanismos de control parlamentario, que se enmarca en un avance sobre las políticas públicas de defensa y seguridad, que tienen como punto de partida natural la promulgación de la Ley Marco de Defensa Nacional (N° 18.650) en 2010.

Por otro lado, la decisión de analizar el proceso de negociación, tiene su fundamento en el hecho de que la misma nos permite obtener una comprensión acabada de la iniciativa, distinguir los diferentes cursos de acción y relaciones de poder de los actores involucrados y generar insumos que sean útiles para determinar el grado de avance que ha logrado Uruguay en materia de control y regulación de la inteligencia de Estado.

2. Referencias teóricas

2.1 Definición, viejos y nuevos desafíos

La inteligencia ha sido definida por una multiplicidad de autores¹⁶ y puede ser vista desde diferentes disciplinas¹⁷. Mientras algunas acepciones son más amplias y otras más estrictas, la mayor parte de las definiciones reconocen los mismos lineamientos. De un modo general, la inteligencia 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” (Sain, M, 2003:1). Dicha actividad cuenta de cuatro fases:

(i) *Recolección de información*. Refiere a la recolección intencional de datos sobre actores individuales y colectivos, así como también, información de actividades, prácticas, relaciones y acontecimientos por ellos protagonizados.

(ii) *Sistematización e interpretación de la información*. Responde al fenómeno del conocimiento. Es el estudio que permite generar un conocimiento sistemático y organizado para elaborar un cuadro de diagnóstico acerca de determinada situación política, social o económica relevante para los asuntos de la seguridad interna o externa del Estado.

¹⁵ Traducción propia del original en inglés.

¹⁶ Kent, S (1951); Richelson, J (1993); Godson, R (1986); Shulsky, A (1991); Lowenthal, M (2000). Para una reseña de estas definiciones consultar: 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.

¹⁷ Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Ciencias de la Información (Barreiro, K y Rivera, F, 2011:25).

(iii) *Contrainteligencia*. Refiere a la protección y el resguardo de toda la información reunida y procesada, así como también de los encargados de dicha labor. Se relaciona al medio externo y también al medio interno, que pueden obstaculizar las actividades para el desarrollo de acciones que vulneren la seguridad.

(iv) *Difusión de los conocimientos*. Refiere a la comunicación que se da por parte de los agentes de inteligencia a las autoridades competentes (legislativas, ejecutivas o judiciales) para que estas delinee su plan de acción. (Sain, M, 2003:2)

Dejando de lado la definición anterior, el escenario de actuación de la inteligencia es amplio y abarca el análisis de sectores geográficos, sociales, culturales, económicos, militares y políticos. De una forma más específica, se pueden detallar dos “tipos” de inteligencia y cinco “sectores o materias” de la misma.

En relación a los tipos, puede distinguirse, por un lado, la inteligencia estratégica y por otro, la inteligencia táctica. La primera es entendida como aquella actividad “que responde a los requerimientos de los Gobiernos Nacionales para tener una visión global de los asuntos políticos, económicos, diplomáticos y militares, es necesaria para la preparación de políticas y planes en los niveles nacional e internacional”. La segunda es entendida como la actividad “requerida por los mandos para el planeamiento y dirección de las operaciones de combate” (Chávez, et al. 2011:13).

En relación a los sectores pueden distinguirse los siguientes: **i) Inteligencia exterior**: como aquella actividad desarrollada en el extranjero cuyo cometido principal es apoyar la política exterior del Estado; **ii) Inteligencia interior**: como una actividad destinada al apoyo de la seguridad interior del Estado; **iii) Inteligencia militar**: como aquella que recoge y evalúa información sobre las capacidades militares y armamentísticas del Estado; **iv) Inteligencia económica y tecnológica**: como la actividad encargada de producir inteligencia industrial y comercial y **v) Inteligencia criminal**: como la actividad encargada a la lucha contra el crimen organizado -tráfico de armamento, combate de grupos terroristas, delitos financieros, delincuencia internacional, tráfico de armas y divisas (Chávez, et al. 2011:14).

Si bien es posible suponer -teniendo en cuenta las anteriores definiciones- que la estructura de la inteligencia estatal debería funcionar perfectamente, la realidad ha demostrado ser otra. En primer lugar, los profesionales de la inteligencia no se han nucleado conforme a sus competencias, por 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 representantes electos, al carecer de mecanismos adecuados que posibiliten el control, han permitido que las actividades de inteligencia recaigan 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, en diversas oportunidades, reproduce la actitud anterior y utiliza los servicios de inteligencia del Estado con fines que no son 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, la inteligencia se constituye como una actividad *no ordinaria* del Estado de Derecho convirtiéndose en un dilema¹⁸ que deben enfrentar los gobiernos democráticos: “*democracy, which is based on accountability of the governors to the governed, requires transparency, including working within the rule of law and respecting human rights, checks and balances, and defined mandates; conversely, intelligence at least at some level, requires secrecy to be effective, which negates to some degree both accountability and transparency*” (Bruneau, T, Matei, F 2010:603). Como se ha sostenido, 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.

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 en el marco de gobiernos autoritarios. 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 sus funciones. 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 reforma por parte de los poderes públicos (Bruneau, T, Matei, F 2011:776-777).

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 perjudicar a un Estado (Ugarte, J 2002:6).

¹⁸ En el mismo sentido, Halperin, M (1985) afirma que: “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”.

2.2 Origen y lógica de expansión

A pesar de la dificultad para dilucidar el “por qué” preciso de su origen, es posible suponer que la creación de los primeros servicios secretos, más tarde llamados servicios de inteligencia, respondió a la suma de al menos dos factores. Por un lado, fue una respuesta de los gobernantes para reducir los costos de transacción asociados a la obtención de información (un “cálculo estratégico”), por otro, fue resultado del esfuerzo de esos mismos gobernantes para adecuar sus estrategias a un contexto internacional cada vez más competitivo (Cepik, M 2003:76-77).

Sin embargo, mientras se suele asociar a los servicios de inteligencia con modelos híbridos como los llamados *espías*, debe quedar en claro que los servicios de inteligencia, tal como los conocemos en la actualidad, responden a un fenómeno del siglo XX, “los ingleses, antes de la Primera Guerra Mundial, empezaron con un tipo de inteligencia naval, y ese fue el primer servicio de inteligencia¹⁹” (Fluri, P, 2013).

Si bien los conflictos mundiales -primera y segunda guerra mundial- promovieron el desarrollo de la inteligencia como actividad estatal, su «*edad de oro*» se remonta al período de post guerra, más específicamente durante la Guerra Fría (Gómez de la Torre, A 2011:178). La concreción del llamado “mundo bipolar” y la necesidad de recabar toda la información posible acerca del enemigo llevaría a que se crearan no sólo en Europa, sino también en América Latina diversas agencias de seguridad e inteligencia²⁰.

El lapso en el que se desarrolló la Guerra Fría, constituyó un período oscuro para la inteligencia de los Estados. Las transiciones negociadas, el carácter reservado de los servicios y el silencio cómplice de los diferentes actores, han dificultado, aunque no impedido, las diferentes investigaciones²¹ sobre dicha etapa histórica.

Con el fin de la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín, la desaparición de la URSS y el advenimiento de nuevas democracias, se generó un cambio sustancial en el carácter de las agencias de inteligencia. Estas perdieron su *ethos* y se encontraron ante el desafío del cambio, y si bien, los actores políticos ha buscado concretar una reforma, “muchos de los servicios secretos en Latinoamérica, especialmente de los Estados pobremente institucionalizados, optan por autoinmunizarse y adoptan los más refinados y sofisticados procedimientos y técnicas de resistencia al cambio” (Gómez de la Torre, A 2011:177).

¹⁹ Otros estudios aseguran que: “As primeiras organizações permanentes e profissionais de inteligência e de segurança surgiram na Europa moderna a partir do século XVI, no contexto de afirmação dos Estados nacionais como forma predominante de estruturação da autoridade política moderna” (Cepik, M 2003:76).

²⁰ Según Gómez de la Torre, A (2009:3) “No sólo es la Doctrina de Seguridad Nacional la que ayudaría a la existencia de servicios de inteligencia como modelo de policía política en Latinoamérica. La influencia del modelo de servicio de inteligencia de la Europa Oriental de la Guerra Fría estuvo y está presente en América Latina, e inspirado por cierto en la Cheka leninista, la NKVD stalinista, luego la KGB soviética, la célebre Stasi de Alemania Oriental, también la Securitate rumana, y hasta el propio Sigurimi de Albania de Enver Hoxha”

²¹ En relación a esto pueden consultarse los diferentes archivos e investigaciones realizadas por el “Archivo de Seguridad Nacional” (NSA, por su siglas en ingles). Disponible en: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/index.html>

2.3 Inteligencia en democracia

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 democracia²². Sin la necesidad de un análisis exhaustivo podemos identificar infinitas maneras de definir y redefinir dicho concepto, tal es la proliferación, que David Collier y Steven Levitsky (1996)²³ 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 -entre ellos la inteligencia estatal.

En la actualidad, es poco lo que se sabe sobre la *democratización de la inteligencia*²⁴, y es posible afirmar que estamos frente a un *régimen parcial*²⁵ que no se ha resuelto en su totalidad. La inteligencia de Estado responde a un fenómeno de la historia reciente y hasta el momento no ha logrado desprenderse de los constantes fantasmas que la vinculan con los *espías* y las conspiraciones. Si bien existen estudios aislados, el tema 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, 2011:26).

En Uruguay existen escasos trabajos sobre el tema (González, J 2002 y 2007; Jouroff, J 2009; Capó, G 2003) y lo común en ellos es que el control legislativo de la inteligencia de Estado no constituye el objeto de estudio específico. 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, de alguna manera, 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:

²² En este trabajo entiendo por *democracia liberal* (en oposición a la *democracia electoral*) a un régimen político donde además de aspectos formales como competencia electoral regular, libre y limpia, y con sufragio universal, se incluye, “la ausencia de «terrenos reservados» de poder en los militares y en otras fuerzas sociales y políticas que no son ni directa ni indirectamente responsables ante el electorado. En segundo lugar, además de la responsabilidad «vertical» de los gobernantes con los gobernados (...), se requiere una responsabilidad «horizontal» de los funcionarios públicos entre sí; esto constriñe al poder ejecutivo y contribuye así a proteger el constitucionalismo, el imperio de la ley y el proceso de deliberación. En tercer lugar, abarca amplias disposiciones para favorecer el pluralismo político y cívico, así como las libertades individuales y de grupo” (Diamond, L 1997:2-3).

²³ Collier, D y Levitsky, S. (1996). “Democracy With Adjective: Conceptual Innovation in Comparative Research” Departamento de Ciencia Políticas, Universidad de California, Berkeley.

²⁴ Según Bruneau, T y Matei, C (2011:606) la democratización de los servicios de inteligencia se considera exitosa cuando se cumplen tres criterios: “*establishing standards and procedures for democratic civilian control and oversight of the intelligence agencies; consolidating the democratic nature of this control through explicit mechanisms; and, developing relevant expertise and capacities to support intelligence activities (to include organizational reform, openness to new roles and missions, and removing the “systemic impurities” from the authoritarian past)*”

²⁵ Narcís Serra (2008) hace un aporte fundamental en este sentido. Partiendo desde la base de que las transiciones desde gobiernos autoritarios responden a diferentes desenlaces posibles y no siempre a una democracia consolidada, propone, basado en Philippe Schmitter (1995) el concepto de regímenes parciales. Uno de los ejes fundamentales en el régimen parcial civil-militar, es la reforma militar, sobre ella Uruguay ha logrado avances considerables legislando sobre defensa nacional, y aprobando su Ley Marco de Defensa Nacional en 2010, sin embargo, en la actualidad Uruguay carece de “una definición del sistema de inteligencia del Estado y de inteligencia militar asegurando su control civil” (Serra, N, 2008:98).

“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 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).*

2.4 Control democrático

A pesar de las dificultades mencionadas, los diferentes Estados han logrado construir diversas “hojas de ruta” para abordar el control democrático de sus agencias de inteligencia. Existen diferentes formas de control de la inteligencia de Estado. Por un lado, se encuentran los controles internos y por otro, los controles externos, a su vez en el caso de estos últimos, la actividad se subdivide, por lo general, en tres organismos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Comenzando por el primero, el control interno es aquel en el cual un funcionario titular a cargo del organismo de inteligencia es quien ejerce el control. Si bien suelen establecerse diferentes pautas según el Estado del que hablemos, la mayoría de las leyes vigentes establecen como competencias del mismo: (i) la correcta administración de los recursos humanos y técnicos en relación con las tareas y misiones institucionales; (ii) el uso adecuado de los fondos asignados al servicio de manera que sean racionalmente utilizados para el logro de sus tareas y (iii) que los procedimientos empleados se adecuen a las normas legales y reglamentarias vigentes y al respeto de las garantías constitucionales.²⁶

Uno de los puntos en los cuales coinciden los diferentes estudiosos sobre el tema es que, indudablemente, el principal desafío del control interno es el carácter indirecto del mismo, para ello se definen los diferentes mecanismos de control externo. Como aclaraba, los mecanismos de control externo son ejercidos por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

²⁶ Ver: Ley del Sistema de Inteligencia del Estado de la República de Chile (Nº 19.974). Disponible en: <http://www.leychile.cl/> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

En relación al control ejercido por el Poder Ejecutivo, es posible afirmar que es en él donde recaen más responsabilidades y tareas de control. Los integrantes del mismo serán quienes delinearán qué debe y cómo debe investigarse, cuánto debe gastarse y cómo debe gastarse y además, los servicios de inteligencia lo servirán apoyando, a través de sus tareas, las políticas de seguridad y defensa previamente establecidas (Ugarte, J 2002).

En razón de que el Presidente (presidencialismo) o el Primer Ministro (parlamentarismo) son los que tienen el control absoluto sobre los servicios, también son los que tienen la mayor responsabilidad. Los Ministros se vuelven esenciales a la hora de apoyar el control de inteligencia, por ello “suelen establecerse a nivel ministerial comisiones especializadas para la formulación de políticas y ejercicio del control” (Ugarte, J 2002:8). Sin embargo, el control ministerial, a pesar de estar presente en la mayor parte de los países europeos, es escaso en América Latina.

Por último, es clave mencionar, que si bien se sostiene que el control ejecutivo es necesario en democracia, no deja de ser peligroso si es utilizado con fines espurios. Dicha situación deviene en dos desventajas principales. En primer lugar, cabe la posibilidad de mantener un secreto excesivo, es decir, que el gobierno trate la información como si fuese de su propiedad y no de dominio público. Por otro lado, el segundo riesgo, deviene de la politización del servicio, lo que en otras palabras veríamos como una manipulación excesiva de los recursos con fines de interceptar o recabar información, que no tiene que ver necesariamente con la seguridad del Estado (Born, H, Leigh, I, 2005).

En segundo lugar, se encuentra el control legislativo. En la mayoría de los países que cuentan con dicho control, el mismo está a cargo de las comisiones de defensa del parlamento, sin embargo, en otros países se crean comisiones especiales en la materia, que son las encargadas de ejercer el contralor. Según Ugarte, J (2002:14-15) “en los países de Congreso unicameral, es habitual el ejercicio del control de una Comisión permanente, integrantes de la Cámara única. En aquellos que cuentan con dos Cámaras, el control puede tener lugar a través de una Comisión Bicameral.” En este sentido, las comisiones pueden tener más o menos potestades de control, es decir, que pueden ser de dictamen y control o solo de control; en otros casos las mismas comisiones delegan en organismos externos las actividades de supervisión (Ugarte, J 2002 - Born, H y Leigh, I 2005).

Como mencionaba anteriormente, el control legislativo se cree sustancial en tanto, otorga legitimidad al proceso de control al tiempo que posibilita una rendición de cuentas creíble, sin embargo, dicho control no está exento de riesgos. Al igual que con las demás formas de control “el sector de la seguridad puede verse arrastrado al centro de una controversia entre partidos políticos, cuando los miembros del Congreso adoptan un enfoque inmaduro, la situación puede desembocar en un debate público teñido de sensacionalismo, y en delirantes acusaciones y teorías conspirativas que se ventilan, amparadas por el privilegio parlamentario (...) la prensa y la opinión pública pueden formarse una impresión inexacta y los funcionarios del sector de la seguridad pueden volverse asimismo escépticos y no confiar en los miembros del Congreso” (Born, H y Leigh, I 2005:75).

En tercer lugar, se encuentra el control externo ejercido por la justicia. En una democracia sólida, el órgano judicial es aquel que otorga garantías a los ciudadanos que pueden ser víctimas de externalidades negativas producidas por decisiones políticas, en el caso de la inteligencia, esto se vuelve esencial ya que la propia actividad involucra la privacidad de los individuos. Por otro lado, también es la justicia la que autoriza lo que puede investigarse y la que puede otorgar, si cree necesario, ciertos permisos para “prácticas especiales” que suelen solicitar los organismos de inteligencia. Al igual que con el control Legislativo y Ejecutivo, los mecanismos y procedimientos de control judicial varían de país a país, en este caso las potestades que tiene un juez, la estructura de la justicia y las propias leyes, son las que delimitan la influencia judicial a la hora de controlar la actividad de inteligencia.

Por último, y si bien no suele mencionarse con frecuencia, en la actualidad el control ejercido por la comunidad internacional, con respecto a las actividades de inteligencia, se ha vuelto importante. Como mencione en el apartado 1.1 de este trabajo, la ONU, ha ordenado recientemente estudios sobre los estándares de control de las actividades de inteligencia. Sin embargo, y a pesar de que la comisión de derechos humanos de ONU puede considerarse una forma de control externo, en lo que refiere estrictamente a las actividades de inteligencia, no existe evidencia suficiente que permita afirmar que el control de dicho organismo sea efectivo y haya sido respetado por los Estados miembros de Naciones Unidas²⁷.

3. Antecedentes históricos del caso uruguayo

3.1 ¿Persistencia de (des)control civil?

En Uruguay, la inteligencia es, probablemente, uno de los puntos más problemáticos y sobre los que menos se ha trabajado luego de la restauración democrática (1985). Hasta el año 2011 no se generó un debate público y sincero sobre el cual sentar las bases para una reforma de la inteligencia y se reprodujeron 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, una transparencia nula y un escaso control, definen en pocas palabras la historia reciente 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 2010:178), en Uruguay recién en 1965 se crea el Servicio de Información de la Defensa (SID) un órgano formal y conjunto de inteligencia militar. Sin embargo,

²⁷ Según Rumeau, D (2007:31) “luego de los atentados del 11 de setiembre, los temas de seguridad y el terrorismo, se tornaron preponderantes en la agenda internacional. Con ello, la administración de Bush, puso en práctica la doctrina de la guerra preventiva. Como se constata en los informes del Departamento de Estado Norteamericano, la política antiterrorista desarrollada, se basa en una campaña con múltiples frentes. Los mismos son: a) el diplomático; b) el de inteligencia; c) el reforzamiento del frente legal; d) el económico; y e) el militar”.

desde 1945, y aprovechando la distribución territorial del ejército, las FFAA hicieron trabajos de inteligencia a través de la sección II –Informaciones del Estado Mayor (Jouroff, J 2009:143).

El SID funcionó, con su misma denominación, hasta fines del año 1974. Por su parte, la inteligencia policial estaba encargada desde 1947 al Servicio de Inteligencia y Enlace de la Policía de Montevideo (SIE).²⁸ En 1971 se crea la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII), dependiente del Ministerio del Interior²⁹. Entrado el año 1973 la dictadura 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 ya había asumido su antecesor (Jouroff, J 2009:146).

Cabe resaltar que la lógica de *organización cerrada*³⁰ en conjunto con una salida negociada a su favor, han dificultado, aunque no impedido³¹, la recolección de datos precisos sobre la inteligencia llevada a cabo por las FFAA durante el período dictatorial. 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 Nacional³². El control sobre el aparato estatal y sobre la sociedad civil fue total y represivo, “prácticamente todas las dependencias públicas tuvieron destacado al menos un oficial militar con fines de «enlace» (...) lo más 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 2002:13) además, durante el proceso se creó el Organismo Coordinador de Actividades Antisubversivas (OCA) que, según Jouroff, J (2009:147), fue el principal responsable “de la mayor parte de los desaparecidos³³”.

²⁸ Según la investigación llevada a cabo por Aparicio, F et al. (2013:25) sobre el SIE, “no se han podido consultar sus propios registros históricos en cuanto al origen, funciones y estructura del mismo. Su labor, que habitualmente era efectuada en silencio y, en lo posible evitaba cualquier tipo de publicidad, poco contribuyó en esa dirección.”

²⁹ Una vez que el Poder Ejecutivo designó a las FFAA como el garante 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.

³⁰ 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”.

³¹ 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.

³² También en ese marco Uruguay coordinó -mediante el “Plan Cóndor”- desde 1974, acciones contra grupos “subversivos”. Un documento descalificado por la CIA de 1976 asevera que “A principios de 1974, oficiales de seguridad de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia se reunieron en Buenos Aires para preparar acciones coordinadas en contra de blancos subversivos... Desde entonces (LINEAS TACHADAS) los argentinos han conducido operaciones contra subversivos en conjunto con los chilenos y uruguayos.” Ver: J. Patrice Mcsherry (2005) en Diario “La República” edición con fecha miércoles 17 de agosto de 2005.

³³ En junio de 2007 un grupo de investigadores de la Universidad de la República presentó a Presidencia de la República un informe denominado “Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos” donde lograron constatar “un informe secreto de 1981 del director de la DNII, inspector Víctor Castiglioni, Inteligencia Policial fichó al menos a 300 mil uruguayos durante la dictadura y realizó varios miles de procedimientos de vigilancia de instituciones profesionales, culturales, sociales y deportivas. Además, el director de la DNII formó, con el consentimiento de las autoridades educativas de la época, a los profesores de secundaria en el conocimiento del comunismo” Para acceder la nota completa y el informe ver: Diario “La República” edición con fecha lunes 11 de junio de 2007.

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, quienes intercambiaban información entre ellas dentro de un esquema horizontal”³⁴.

Con la vuelta a la democracia, las estructuras del pasado quedaron intactas 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)³⁵

Finalmente la DGID 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, 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 cambió. El gobierno triunfante liderado por el Dr. Lacalle, no fue profundo en abordar el tema de la defensa y la inteligencia no fue una prioridad. 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»” (Jouoff, 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 o regulación.

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” (Jouoff, J 2009:149) pero, a pesar de ello, los cambios fueron superfluos. En diciembre del 1999, a escasos meses de culminar su mandato, el citado presidente transformó, 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 (DINACIE³⁶). La legalidad

³⁴ Citado por Rumeau, D (2007:69).

³⁵ Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/>

³⁶ Según González, J (2007:11-15) en lo que tiene que ver con la producción de inteligencia relevantes 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, incluido el de la Prefectura Naval, dependiente de la Armada Nacional. Los mismos son dirigidos desde los respectivos Comandos Generales.” En segundo lugar, “también conformado a partir de los cuadros de inteligencia militar - especialmente del Ejército (Dec. N° 405/999)- es la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE).” Por último, “haciendo una interpretación amplia del concepto de «inteligencia», también podría

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 2002:11).

El texto del Decreto fue elaborado por los propios funcionarios de la antigua DGID, heredera a su vez del SIFFA (González, J 2007:12) y dentro de los principales lineamientos que encomendó a DINACIE se encuentran: 1.- Elaborar un Plan Nacional de Inteligencia, instrumentar un sistema de inteligencia que, 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. 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, que permita utilizar al máximo los avances tecnológicos e impulsar los procesos y la implantación de sistemas computacionales de última generación, para la rapidez y eficiencia en la inteligencia producida. 7.- Administrar los recursos humanos y potenciar su desarrollo para una eficiente gestión coadyuvando al cambio de cultura organizacional. 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.³⁷

En lo que refiere a las reparticiones al interior de la DINACIE se destacan 5 dependencias. Las dos más importantes son, la División de Inteligencia Interior y División de Inteligencia Exterior, por otra parte, tres son las divisiones de apoyo, Técnica y Operativa, Administración y Sistemas.

A la división de inteligencia interior le compete “*producir inteligencia sobre la situación nacional*”, a la división inteligencia Exterior se le encarga “*producir Inteligencia sobre la situación internacional. Mantener enlace permanente con las Agencias de Inteligencia Nacionales e Internacionales y con los Agregados Militares del país en el exterior*”, a la división Técnica Operativa le compete “*efectuar las operaciones de búsqueda de información necesarias para la producción de Inteligencia, acorde a los requerimientos que se establezcan. Realizar tareas de Contra-Inteligencia*”. Por su parte, la división de administración se encargara de “*administrar los recursos humanos (...) Establecer la política de selección, capacitación y desarrollo del personal (...) Realizar la administración contable y las actividades de tesorería...*” y finalmente, la división Sistemas será la encargada de “*mantener actualizada la infraestructura informática (...) Planificar y ejecutar la selección y capacitación de los funcionarios en tareas informáticas (...) Archivar la información recabada*” (González, J 2007:14).

Esta amplitud de competencias sumado al escaso control definido autogeneró, según 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

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».

³⁷ Los que fragmentos que refieren al mencionado decreto fueron citados por González (2002:10-12).

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 septiembre 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).

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, se hizo efectivo el primer triunfo de las fuerzas de izquierda en Uruguay, que llevaron a la presidencia al Dr. Tabaré Vázquez. El nuevo gobierno heredaría la situación anterior y a pesar de aspectos positivos -en lo que refiere a las políticas de defensa y seguridad-, el cambio no representaría aspectos sustantivos. Dos sucesos³⁸, 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*”.³⁹

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

³⁸ Un tercer suceso que podría agregarse, en relación a la inteligencia, es que durante la gestión Vázquez (2008) el Estado uruguayo divulgó en Internet nombres y datos personales de los miembros del servicio de inteligencia militar como una medida de transparencia. En su momento esta actitud generó malestar y enfrentamientos del gobierno con el personal castrense. En la actualidad es imposible acceder a la noticia que había sido primicia del Diario “El Observador”, y en el Portal Web de Presidencia no se encuentran los datos que, según el medio de prensa citado, estuvieron disponibles en 2008.

³⁹ Documento elaborado como presentación por el Ministerio de Defensa Nacional, consultar: <http://www.mdn.gub.uy>

concretar el control civil⁴⁰ 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 no hace referencia a la inteligencia de Estado⁴¹. 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 9° 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 desde la restauración democrática, es posible observar 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 quedó demostrada 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 gestión del Sr. José Mujica (2010-2015). 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 escasez de notas que este brindó a la prensa alimentaron las versiones⁴².

⁴⁰ Según Huntington, S (1985:200) existe control civil “cuando se da una subordinación adecuada de una profesión autónoma a los fines de la política” alcanzándose dicho control en la medida en que “el poder de los grupos militares se reduce”.

⁴¹ Según reveló Julián González -miembro organizador del Debate Nacional sobre Defensa- entrevistado para este trabajo, “cuando se planificó el Debate Nacional sobre Defensa se optó por no incluir inteligencia en el entendido que era una actividad que trascendía lo militar y la defensa. Por lo que requería un ámbito de debate y elaboración diferente, tiene un status propio”.

⁴² En primer lugar, y según el portal “Uy Press” (1/4/2013) Gregori habría renunciado “por diferencias con el presidente Mujica con respecto a la futura estructura de la Inteligencia del Estado”; por otro lado, y según la el diario “El País” (10/7/2013) “Gregori había sido fuertemente cuestionado por parlamentarios de la oposición porque a diferencia de lo que sucede en otros países, el trabajo de inteligencia que hacía no rendía cuentas al Poder Legislativo.” Por último según “Montevideo Portal” (10/07/2013) “La destitución del coordinador de Inteligencia se debió a que realizó un estudio sobre las posibles amenazas a los intereses nacionales que contiene aspectos fantasiosos y peligrosos”.

En este clima de incertidumbre asumió como Coordinador Ramón Bonilla -exjefe de la Fuerza Aérea y del Estado Mayor de la Defensa-, quien aseguro que su 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”⁴³.

4. Perspectivas metodológicas

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). Sin embargo, la defensa y la seguridad en general y la inteligencia en particular tienen, a diferencia de otros campos de políticas públicas⁴⁴, una serie de complejidades extra. En el caso de la inteligencia, su carácter reservado, el escaso involucramiento y conocimiento civil sobre el tema y los desafíos que plantea para el sistema democrático una actividad de sus características⁴⁵, han generado carencias importantes de control.

A partir del año 2010, el sistema político uruguayo ha mostrado señales de querer revertir la situación de (des)control que caracteriza al país. Consolidada la creación de la “Comisión Especial con fines de asesoramiento en Inteligencia de Estado” (comisión de inteligencia, en adelante) en el año 2011, y luego de tres años de trabajo legislativo, se ha logrado culminar un marco legal para regular y controlar la inteligencia de Estado.

Este escenario, se vuelve oportuno para realizar un estudio de caso que centre su atención en un momento en particular: la negociación en la comisión especial de inteligencia. Según Stake, R (1994) los estudios de caso son aquellos que abordan de forma intensiva una unidad, ésta puede referirse a una persona, un grupo, una organización, una institución o una situación en particular. Por su parte, Yin, R (1989:12-13) considera que el método de estudio de caso es apropiado para el estudio de temas que se consideran desconocidos. En relación a ello, el autor afirma que un estudio de caso es “una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes”.

Siguiendo a Merriam, S (1998) y Stake, R (1994) pueden distinguirse diferentes modalidades de estudios de caso:

- Estudio intrínseco de casos: Se busca obtener una mayor comprensión del caso en sí mismo. Interesa intrínsecamente aprender sobre él en particular. No se persigue la generalización de los datos, ni se pretende generar teoría a partir de ellos.
- Estudio instrumental de casos: Analiza el caso para obtener mayor claridad sobre el tema. El caso es un instrumento útil para lograr conseguir otros fines indagatorios.
- Estudio colectivo de casos: Se centra en indagar un fenómeno, población o condición general a partir del estudio intensivo de varios casos.

⁴³ Ver diario “La República” edición con fecha 17/7/2013.

⁴⁴ En este trabajo se entiende por política pública a “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, J. et al, 2008:38).

⁴⁵ Ver: apartado 2.3 de este trabajo.

- Estudio de casos descriptivo: Presenta un informe detallado y descriptivo, a partir de la información disponible y aporta información básica sobre determinado problema.
- Estudio de casos interpretativo: Aporta descripciones exhaustivas con el propósito de interpretar y teorizar sobre el caso.
- Estudio de casos evaluativo: Pretende describir y explicar y se orienta a la formulación de juicios de valor que constituyan una base útil para la toma de decisiones.

El presente trabajo se enmarca dentro de los estudios de caso de carácter descriptivo, intrínseco y simple (una sola situación) y tiene como objetivo general analizar el proceso de negociación referente a la creación del “Sistema Nacional de Inteligencia” en la comisión de inteligencia, que integran los cuatro partidos políticos⁴⁶ con representación parlamentaria.

La elección metodológica tiene su fundamento en el hecho de que un fenómeno desconocido y escasamente estudiado, como la inteligencia de Estado, debe ser objeto de un estudio de caso que permita conocer este campo en profundidad. Por ello, esta investigación puede ser considerada una etapa previa a investigaciones de carácter comparado ya que, hasta no tener una comprensión acabada del caso, no están dadas las condiciones necesarias para realizar estudios de ese tipo.

Ahora bien, tan importante como establecer el “qué”, es determinar el “cómo”. En relación a ello, se establecen un conjunto de preguntas de investigación que guían este trabajo: ¿Cómo se desarrolló el proceso de negociación referente a la creación de un Sistema Nacional de inteligencia en Uruguay? ¿Cuáles fueron los principales actores de la negociación? ¿Qué intereses tenían los actores? ¿Cuáles fueron sus pérdidas y ganancias durante el proceso? ¿Cuál fue el resultado final de la negociación? ¿Cuenta Uruguay con un marco normativo adecuado para controlar y regular la inteligencia estatal? ¿Qué escenarios se esperan a futuro?

Por otra parte, el trabajo sostiene como hipótesis que, 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, se logró un proceso de negociación exitoso que culminó con la ratificación unánime, por parte de la Asamblea General, de un mecanismo de control y regulación de la inteligencia de Estado en Uruguay.

Para dar cuenta de lo anterior, se utiliza como principal referencia los aportes de la Escuela de Harvard (Fisher, R y Ury, W 1991; Fisher, R. et al 1996; Ury, W 1993) en particular, la definición de los siete elementos clave que permiten comprender la preparación, ejecución y el resultado de un proceso de negociación. El trabajo se nutre además, de los aportes de Raiffa, H (1984) con el fin de apreciar con mayor claridad, las diferentes formas que adoptan los procesos de negociación.

Finalmente y en cuanto a las técnicas de relevamiento de la información, la investigación se nutrió principalmente del análisis documental y de discurso y en menor medida, de entrevistas a informantes calificados. Se analizaron las actas parlamentarias de la comisión especial de

⁴⁶ En este trabajo se recurre, para conceptualizar a los partidos políticos uruguayos, a la definición brindada por Caetano y Rilla (2004:17-18), que plantea que los partidos políticos son “**comunidades interpretativas**, sostenidas en principios de ordenamiento cívico, en aprendizajes reconocidos como tradiciones que explican y proyectan lealtades ciudadanas, en ‘ideas y creencias’ que comparten fondos comunes y marcan a la vez diferencias, filiaciones, identidades” (Negritas en el original)

inteligencia, distintos documentos legislativos -documentos de trabajo y proyectos de ley presentados por los partidos políticos y por el poder ejecutivo; insumos de trabajo que suministraron los invitados internacionales que recibió dicha comisión y los distintos informes presentados por la comisión de redacción- y se aplicaron entrevistas en profundidad a informantes calificados que participaron directamente de la negociación. Estas últimas, tuvieron como objetivo robustecer los datos secundarios y cubrir el universo participante en la comisión de redacción, para la cual, no existieron actas parlamentarias⁴⁷.

Si bien la evidencia empírica es parcial, este trabajo no pretende generalizar sus conclusiones, ni explicar, a partir de él, otros procesos de negociación. Por ello, y sin perjuicio de lo anteriormente señalado, esta investigación busca únicamente generar un conocimiento acabado del tema y producir una línea de base plausible para futuras investigaciones que aborden el mismo fenómeno.

4.1 ¿Cómo estudiar una negociación?

En su clásica obra “El Arte y la Ciencia de la negociación”⁴⁸ 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).

Cuadro 1. Tipos de negociación según el número de temas y partes involucradas

Número de partes involucradas en la negociación	Número de temas	
	Muchos temas	Un tema
Muchas partes	Complejas	Complicadas
Dos partes	Interconectadas	Simples

Fuente: Luján, C (2007): *La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en el 2005*. pág. 191.

Una de las principales virtudes de la tipología representada en el Cuadro 1 es que 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

⁴⁷ Se entrevistó a un miembro del FA, uno del PC y otro del PN. El criterio utilizado para seleccionar a los entrevistados tuvo en cuenta su involucramiento en la comisión de inteligencia desde tres aspectos: se seleccionó al legislador de cada partido que tuviera el mayor número de participaciones en la comisión, el mayor porcentaje de intervenciones durante la negociación y que formara parte de la comisión de redacción. El único miembro del PI en la comisión de inteligencia y de redacción, no accedió a la entrevista.

⁴⁸ Según Raiffa, H (1984:17) con el término ciencia se refiere “al análisis sistemático para resolver problemas” y con el término arte se refiere a las “habilidades interpersonales, la capacidad de convencer y ser convencido, la capacidad de emplear toda una canasta de argucias de regateo, y la sabiduría de saber cuándo y cómo usarlas”.

negociación y cuáles son los temas que se incluyen o excluyen de la negociación” (Luján, 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**⁴⁹ el poder de los participantes se debe unir a sus relaciones y contextualizar en el sistema en que se procesa dicha información” (Luján, C 2002:112).

Cuadro 2. Preguntas organizativas para analizar una negociación

PREGUNTAS-GUÍA
1. ¿Hay más de dos partes?
2. ¿Son monolíticas las partes?
3. ¿Es repetitivo el juego?
4. ¿Hay efectos de vinculación?
5. ¿Hay más de un tema?
6. ¿Se requiere de un acuerdo?
7. ¿Se requiere ratificación?
8. ¿Son posibles las amenazas?
9. ¿Hay restricciones de tiempo o costos relacionados con el tiempo?
10. ¿Son obligatorios los contratos?
11. ¿Son privadas o públicas las negociaciones?
12. ¿Cuáles son las normas del grupo?
13. ¿Es posible la intervención de una tercera parte?

Fuente: Elaboración propia en base a Raiffa, H (1984): *El Arte y la Ciencia de la Negociación*. págs. 19-26.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que en el análisis de un proceso de reforma o transformación, es necesario observar los diferentes niveles de relacionamiento en el que se generan los juegos políticos. Según Luján, C (2006:47) se pueden distinguir tres niveles diferenciados: un primer nivel es el estratégico, en el cual los actores se interrelacionan con sus objetivos y recursos; un segundo nivel, es aquel en que participan los actores encargados de promover o vetar un proceso de reforma y por último, un tercer nivel, es aquel en donde los actores toman las decisiones relativas al proceso de reforma que llevan a cabo.

En relación a lo anterior Luján, C (2006:47) establece que no es posible comprender un proceso de negociación “sin tener en cuenta el contexto macro que lo rodea, en particular las características democráticas del régimen vigente, el régimen de gobierno y el tipo de sistema partidario (...) Complementariamente, sin la consideración del nivel micro de los procesos decisorios inherentes a toda reforma es imposible explicar cabalmente lo que ocurre en la negociación propiamente dicha”.

⁴⁹ Negritas en el original.

Por otro lado, y permitiendo también un análisis dinámico de los procesos de negociación, la Escuela de Negociación de Harvard ha desarrollado un modelo de negociación 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), Fisher, R. et al (1996) y Ury, W (1993) son referencias obligadas para abordar dicha temática. Una de las principales virtudes del modelo de Harvard es que permite estudiar procesos de negociación que incluyen la posibilidad de obtener ganancias conjuntas⁵⁰. En base a ello, la Escuela de Harvard ha desarrollado un modelo *desde principios y no desde posiciones*.

La mayoría de las negociaciones cotidianas 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 existen dos tipos, las duras y las suaves, “el negociador suave procura evitar conflictos personales, y por eso hace 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).

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 sobre posiciones, por lo general, no cumple con los criterios básicos⁵¹ para producir un acuerdo maduro.

En primer lugar, la discusión sobre posiciones **produce acuerdos insensatos**: mientras más aclara su posición el negociador y más la defiende contra los ataques de otro actor mayor es su involucramiento con la posición. Cuanto más fuerza ponga en convencer al otro de la imposibilidad de cambiar su posición, menores son las probabilidades de hacerlo.

En segundo lugar, **es ineficiente**: el regateo en base a posiciones puede producir un acuerdo, pero siempre en el largo plazo, por lo tanto, requiere de mucho tiempo. Si las partes desean siempre mantener su posición y tener réditos favorables, se producen incentivos que retardan el proceso de negociación, las partes “comienzan con una posición extrema, sustentándola tercamente, engañando a la otra parte respecto a su verdadero punto de vista, y haciendo pequeñas concesiones solo cuando es necesario proseguir la negociación (...) mientras más extremas sean las posiciones iniciales y más pequeñas las concesiones, más tiempo y esfuerzo se necesitara”.

Por último, la discusión sobre posiciones **pone en peligro la relación entre las partes**: si, de acuerdo a los criterios anteriores, cada negociador expone de manera feroz una posición inamovible, “la negociación (...) se convierte en un enfrentamiento de voluntades (...) la tarea de

⁵⁰ Las formas de cooperación mutuamente provechosas de las que se nutre el modelo basado en principios, se alejan, en parte, de una de las hipótesis principales que sostiene la escuela clásica de negociación, basada principalmente en la defensa de posiciones en un juego de suma cero (Luján, C, 2006:53). En este sentido, la primera distinción trazada en la teoría de juegos es aquella que diferencia entre los juegos de suma cero y suma no cero. En los primeros, lo que gana un jugador es proporcional a lo que pierde el otro, por lo que la ganancia del primero es siempre la pérdida del segundo, por lo contrario, en los juegos de suma no cero, la ganancia nunca es cero, teniendo en cuenta que todos los participantes pueden ganar o perder y esta relación no es estrictamente proporcional (Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R, 1993).

⁵¹ 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.

diseñar juntos una solución aceptable tiende a convertirse en una batalla”. (Fisher, R y Ury, W 1991:14)

Frente al modelo de posiciones, existe una alternativa a la cual, los autores nucleados en la Escuela de Harvard, dan a llamar modelo de negociación según principios, o lo que es lo mismo negociación con base en los méritos. El modelo consta de siete criterios principales que se presentan, de forma resumida, en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Siete elementos de una situación de conflicto

Intereses
¿Las partes entienden explícitamente sus propios intereses? ¿Cada parte entiende las prioridades y limitaciones de la otra parte?
Opciones
¿Se están generando suficientes opciones? ¿El proceso de inventar está separado del de hacer compromisos?
Legitimidad
¿Se han considerado precedentes significativos y otros valores externos de equidad? ¿Se puede encontrar principios que sean plausibles para el otro bando?
Relación
¿Cuál es la capacidad de las partes para trabajar juntas? ¿Hay una relación de trabajo entre los negociadores? ¿Las partes están prestando atención al tipo de relación que quieren tener en el futuro?
Comunicación
¿La manera en que se comunican las partes ayuda o interfiere con su capacidad de manejar constructivamente el conflicto? ¿Se han implementado mecanismos para confirmar que lo que se entiende es realmente lo que se quiso decir?
Compromiso
¿Los compromisos potenciales están bien diseñados? ¿Cada parte sabe lo que quiere acordar con la contraria? Si la otra parte dijera sí, ¿está claro quién haría qué mañana por la mañana?
Alternativas
¿Cada bando entiende su Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (MAAN)? ¿Se están teniendo en cuenta las consecuencias negativas que se darían de no llegar a un acuerdo para acercar a las partes?

Fuente: Fisher, R. et al (1996): *Más allá de Maquiavelo. Herramientas para afrontar los conflictos.* pág. 109.

5. El Uruguay posterior a 2010

5.1 Claves para comprender el proceso de negociación

Las secciones siguientes pretenden abordar el proceso de negociación referente a la creación del Sistema Nacional de Inteligencia de Uruguay, desde dos miradas completarias.

Por un lado, se desarrollará un análisis general y estático que pretende describir, a modo de introducción al proceso, las principales características del mismo. Se pondrá especial énfasis en el contexto, la delimitación de los actores, el número de participantes, sus recursos, sus restricciones, los temas que se encuentran a consideración, así como las principales características del juego político entre los actores.

Por otro lado, se desarrollará un análisis específico y dinámico que pretende observar el proceso de negociación a lo largo del tiempo. El mismo se centrará en los siete criterios definidos por la Escuela de Harvard como forma de echar luz sobre la hipótesis de investigación.

5.2 Principales características de la negociación

Las preguntas organizativas sugeridas por Raiffa, H (1984) y mencionadas en el Cuadro 2 de este trabajo, nos permiten observar las principales características de un proceso de negociación. Además, dichas preguntas, en conjunto con las variables que sugiere el autor (número de partes involucradas y número de temas) permiten caracterizar los diferentes “tipos” de negociación que se generan a lo largo del proceso.

¿Hay más de dos partes? Existen importantes diferencias entre aquellos procesos de negociación que involucran a dos partes y los que involucran a más de dos. Cuando la cantidad de actores supera el umbral de dos partes, es posible que se formen alianzas entre los actores que comparten, al menos mínimamente, un conjunto de intereses. Asimismo, este sistema de alianzas predecibles, puede bifurcarse y mutar en el transcurso de la negociación, es decir, que no tiene por qué mantenerse inalterado a lo largo del tiempo (Raiffa, H, 1984:19).

En referencia al caso de estudio, la configuración de los actores participantes, mostró una dinámica particular. En un primer momento, al comienzo de la negociación, se pueden observar cuatro actores claramente definidos: el PN, el FA, el PC y el PI. Luego, en el transcurso de la negociación, con la irrupción del Poder Ejecutivo en la arena de negociación, se genera una disputa entre dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, el Poder Ejecutivo y por otro, el Poder Legislativo integrado por los cuatro partidos mencionados. Finalmente, se puede observar un sistema de alianzas predecibles que determinan una negociación con dos actores. Por un lado y en representación del oficialismo, se encuentran los legisladores del FA designados a la comisión de inteligencia y los representantes del Poder Ejecutivo, por otra parte, se encuentra la oposición representada por el PC, el PN y el PI.

¿Son monolíticas las partes? Es común en los procesos de negociación, que los actores participantes presenten diferencias internas, es decir, que las partes negociadoras no sean internamente monolíticas. En primer lugar, y a pesar de compartir ciertos intereses u objetivos, puede que los actores mantengan diferencias internas en cuando a valores y/o creencias (Raiffa, H, 1984:19). Por otro lado, cuando las alianzas se generan de forma *ad hoc*, para resolver un problema o conjunto de problemas en determinado momento, las probabilidades de mantener diferencias, a la interna de cada parte, aumentan.

En relación a la negociación en la comisión de inteligencia, los actores mantuvieron diferencias internas sin que eso fuese un problema a la hora de negociar y posteriormente, lograr un acuerdo. Si bien los partidos políticos uruguayos han mantenido ingeniosamente cierta coherencia interna a lo largo del tiempo, las diferencias son un dato de la realidad. A pesar de ello, los representantes de cada partido lograron, y eso se observó al momento de votar por unanimidad el acuerdo en la Asamblea General, mantener la cohesión dentro de sus partidos a la hora de tratar el tema inteligencia.

¿Es repetitivo el juego? Existe una diferencia importante entre aquellos procesos de negociación que generan un resultado en un único encuentro, con aquellos que generan un acuerdo luego de discusiones uniformes pero independientes en el tiempo. Cuando la negociación es repetitiva “cada uno de los contendientes debe preocuparse particularmente por su reputación, y por ello (...) el regateo repetitivo se efectúa con un mayor grado de cooperación”, sin embargo, “con la repetición existe siempre la posibilidad de que alguna fricción accidental y descuidada pueda encontrarse y echar a perder el ambiente para un futuro regateo” (Raiffa, H 1984:20).

La negociación llevada a cabo en la comisión de inteligencia constituyó un proceso de larga duración. Durante tres años se generaron múltiples espacios de discusión independientes, en total la comisión se reunió, formalmente, en treinta y tres oportunidades, sumando las sesiones de la comisión especial y la comisión de redacción. Si bien la repetición de la negociación generó distintas fricciones a lo largo del tiempo, se logró un proceso cooperativo en el cual las partes generaron lazos de trabajo y confianza que permitieron llegar a un acuerdo consensuado.

¿Hay efectos de vinculación?

Dependiendo de la especificidad del tema o los temas que se traten, existe la posibilidad de que un proceso de negociación esté explícitamente vinculado a otro o a medida que avanza la negociación, llegue a quedar vinculado. También, una negociación llega a quedar vinculada a otra, a través de las repeticiones con los mismos actores a lo largo del tiempo, es decir, a partir de los juegos repetitivos (Raiffa, H 1984:21).

En lo que refiere al caso de estudio, no es posible afirmar que existan efectos de vinculación explícitos con otros procesos de negociación. Los antecedentes uruguayos en materia de inteligencia son escasos y debido a que la negociación realizada en la comisión de inteligencia no tiene antecedentes históricos, es difícil encontrar efectos de vinculación con procesos similares o que aborden dicha temática. Además, un factor clave de ello, es el propio status de la actividad de inteligencia que, a pesar de estar relacionada con áreas importantes del Estado (defensa, economía, seguridad, etc.) se caracteriza por ser un área “cerrada” e independiente.

¿Hay más de un tema? Frente a una negociación compleja, existen un conjunto de factores sobre los cuales se requiere decidir. “Cuando hay diversos factores que pueden determinarse conjuntamente mediante la negociación, las partes negociadoras tienen oportunidad de acrecentar considerablemente el pastel antes de cortarlo en rebanadas” (Raiffa, H 1984:21) en otras palabras, las partes negociadoras logran tener la capacidad para introducir nuevos factores y/o eliminar los anteriores, como parte del proceso de negociación.

Al comienzo de la negociación, el tema principal se redujo a la creación de un marco legal que permitiese regular y controlar las actividades de inteligencia de Estado. A medida que transcurrió la negociación, y a través de las opciones presentadas por los actores participantes, los actores acordaron trabajar sobre diversos asuntos. Se trabajó sobre los tipos de control parlamentario, las responsabilidades de los agentes reguladores, las garantías de los ciudadanos, los cometidos del sistema de inteligencia y las principales definiciones que se deben encontrar en una ley de inteligencia.

¿Se requiere de un acuerdo? Por lo general, es posible hallar dos tipos de negociaciones: las que requieren de un acuerdo y las que no lo requieren. En el primer caso, y si bien las partes podrán

sortear cierto límites que impone la negociación, finalmente deberán llegar a un acuerdo. En el segundo caso, si las partes -o alguna de ellas- sienten que el acuerdo al que eventualmente se llegará no es beneficioso, pueden suspender o retirarse de la negociación (Raiffa, H 1984:22).

En la negociación analizada por este trabajo existen ciertas restricciones legales que las partes deben respetar. Por tratarse de una comisión especial, el reglamento de la Cámara de Representantes establece ciertos plazos y obligaciones que los actores integrantes de la comisión no pueden sortear⁵². Si bien la comisión deberá llegar siempre a un dictamen, nada impide a estas dar por culminada la negociación con puntos que no lograron ser resueltos en su totalidad. Por lo tanto, si bien el acuerdo es obligatorio, el mismo puede dejar sin resolver ciertos puntos de la negociación.

¿Se requiere ratificación? En la mayor parte de la negociaciones políticas para que un acuerdo obtenga valides y logre efectos vinculantes, se requiere, una ratificación que garantice su carácter obligatorio.

El proceso que establece la normativa uruguaya para la ratificación de lo actuado en una comisión especial, requiere de un número importante de pasos. En primer lugar, y luego de que la comisión ha dictaminado sobre un tema, la misma elabora un informe final, en el cuál, además del proyecto de ley o resolución acordada, cada parte tiene la oportunidad de dejar planteadas sus discrepancias. Luego, el informe es ratificado en reunión de ambas cámaras (Asamblea General), posteriormente el proyecto deberá tratarse en una comisión especial y ponerse a consideración de ambas cámaras para su sanción definitiva. Finalmente, el Poder Ejecutivo podrá promulgarlo o vetarlo -total o parcialmente-, debiendo en este último caso, volver al parlamento para su modificación.

¿Son posibles las amenazas? La capacidad para realizar una amenaza, es un recurso de poder relevante en una negociación. Una de las amenazas más comunes es aquella que requiere abandonar la negociación, en otras palabras, cuando una de las partes no está conforme con el desarrollo de la negociación o posible acuerdo del mismo, puede amenazar con abandonar dicho proceso, esto se conoce como *amenaza fija*. A pesar de lo anterior, si los recursos de poder (amenazas) no son utilizados de forma “inteligente” por los actores participantes, la negociación corre el riesgo de endurecerse (Raiffa, H 1984:23)

En relación con nuestro caso de estudio, y si bien las amenazas fueron posibles, no se detectó durante la negociación la voluntad de abandonar el proceso, de lo contrario, las partes lograron, a través de un intenso proceso de discusión -que no estuvo exento de conflictos-, colocar sobre la mesa sus opciones y discutir sobre la base de criterios objetivos.

¿Son obligatorios los contratos?

¿Cómo pueden estar seguros los participantes de que la otra parte respetará el compromiso asumido? En una negociación donde no existen mecanismos para garantizar la obligatoriedad de los contratos, la actitud de “los otros” es siempre incierta. Por el contrario, cuando existen dichos mecanismos, el respeto está, en principio, garantizado -“penalizado”.

⁵² Ver: Reglamento de CRR/ Uruguay (2000) pág. 151, artículo 116.

Tal y como quedó dicho anteriormente, la negociación analizada no solo requiere de un acuerdo y una ratificación, sino que en caso de aprobarse el mismo, el carácter del compromiso es obligatorio.

¿Son privadas o públicas las negociaciones?

Los pronunciamientos públicos de las partes y las fugas intencionales de información, pueden ser utilizados estratégicamente durante la negociación. Las posturas públicas, pueden buscar el apoyo a un compromiso o ser utilizadas para influir en las negociaciones de las demás partes (Raiffa, H 1984:25). Al analizar un proceso de negociación, tan importante como establecer que tan secretas son las negociaciones, es observar la intencionalidad o la estrategia detrás de cada pronunciamiento público de los actores.

En relación a la negociación en la comisión de inteligencia, debe decirse que, si bien la misma se desarrolló en un ámbito privado y restringido al público, el solo hecho de la existencia de actas parlamentarias de fácil acceso, lo volvió un proceso público para cualquier interesado en observar de cerca la negociación. Así y todo, esto no despertó un interés específico en los medios de comunicación del país y las declaraciones por parte de los actores participantes no solo fueron escasas, sino que estuvieron exentas de intencionalidad.

¿Cuáles son las normas del grupo?

Los modos de comportamiento que se pueden esperar en el transcurso de una negociación son variados. Según Raiffa, H (1984:25-26) existen dos tipos de actitudes al afrontar una situación de conflicto. Por un lado, se encuentran los *antagonistas cooperadores* y por otro, los *antagonistas estridentes*. Mientras los primeros: “reconocen que tienen intereses diferentes; les gustaría llegar a una transacción, pero confían plenamente en que todas las partes están preocupadas ante todo por sus propios intereses”, los segundos: “son personajes malévolos, indignos de confianza. Sus promesas son sospechosas, con frecuencia son traidores, y explotan su poder hasta el máximo”.

Con respecto al caso de estudio, es posible afirmar que estamos frente a actores que se comportan como *antagonistas cooperadores*, es decir, que, si bien existen intereses que se encuentran en conflicto, como se demostrará más adelante, el principal objetivo de las partes es lograr un acuerdo y no manifestar su poder frente a los demás participantes de la negociación.

¿Hay restricciones de tiempo y costos relacionados con el tiempo?

Una negociación puede prolongarse en el tiempo y obtener éxito, otras negociaciones pueden ser de muy corta duración y culminar en un fracaso, también, es posible lograr un buen acuerdo en un periodo breve de tiempo y un mal resultado en un tiempo prolongado. Los costos relacionados con el tiempo y las restricciones que el mismo impone dependen exclusivamente de cada negociación y de las estrategias llevadas a cabo por los actores.

En el caso particular de la negociación en la comisión especial de inteligencia, las restricciones asociadas con el tiempo son parte de las “reglas de juego” impuestas por el funcionamiento normal de la Cámara de Representantes, los costos, por el contrario, dependen exclusivamente de la voluntad de los actores de asumirlos. Con respecto a lo primero, los términos para que una comisión especial se expida son de noventa días, pudiendo siempre pedir una prórroga a la Asamblea

General, quien es soberana en esta decisión⁵³. Con respecto a lo segundo, y si bien el tiempo fue un variable considerada por los legisladores participantes en la negociación, las tareas desarrolladas por la comisión fueron de larga duración y esto implicó un costo considerable: el informe de la comisión, junto con el proyecto de ley, solo tuvo tiempo de ser ratificado por la Asamblea General, y no logró convertirse en ley, quedando pendiente para la siguiente legislatura.

¿Es posible la intervención de una tercera parte? La intervención de un mediador o árbitro, es un mecanismo utilizado con frecuencia en las negociaciones. Cuando las partes no logran ponerse de acuerdo sobre un punto en particular, o cuando desconocen cierta especificidad del tema, una forma de resolver sus disputas es bregar por la presencia de un árbitro que, fuera del juego político entre los actores de la negociación, exponga su punto de vista sobre el asunto.

Como se verá en profundidad más adelante, la comisión de inteligencia resolvió en más de una oportunidad la intervención de terceras partes. Por un lado, se generaron intervenciones de expertos en materia de inteligencia y por otro, de profesionales en materia administrativa y jurídica.

Ahora bien, a partir de las características presentadas y recordando las distintas categorías presentadas en el Cuadro 1 de este trabajo, se pueden observar cuatro escenarios de negociación política en la reforma de la inteligencia en Uruguay:

(t1) El primer escenario de negociación es del tipo complicado. Allí se trata un único tema (la creación de un marco legal de control de la inteligencia de Estado) y como actores del proceso participan los cuatro partidos con representación parlamentaria (PC, FA, PN y PI).

(t2) En una segunda fase, la negociación puede ser considerada como compleja. En ella participan los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria, abordando una multiplicidad de temas relacionados con la inteligencia de Estado -conceptos, cometidos, controles, responsabilidades y garantías que se deben incluir una futura ley de inteligencia.

(t3) Un tercer momento, tiene como protagonistas a dos actores diferenciados, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Este escenario se caracteriza por ser del tipo interconectado. El ingreso del Poder Ejecutivo en carácter de actor en la arena de negociación, reorganiza la estructura, dejando por un lado, a todos los partidos nucleados en su calidad de representantes del Parlamento y por otro, al Ejecutivo en representación del gobierno. Los temas del segundo escenario se mantienen.

(t4) Una última fase, está signada por la configuración de dos bloques y el abordaje de un único tema. Se mantienen como actores del proceso de negociación los partidos políticos y se aborda como tema final, la creación de un marco legal para controlar y regular las actividades de inteligencia del Estado. Este escenario puede considerarse como de tipo simple, entre el bloque oficialista y la oposición acordando la opción de reforma de la inteligencia de Estado.

5.3 Ejes articuladores de la negociación

Aclarados los aspectos más importantes de la negociación y dejando planteados los escenarios en los que se desarrolló la misma, esta sección presenta un análisis -basado en los siete elementos definidos por la Escuela de Harvard- que centra su atención en los ejes articuladores que guiaron el proceso de negociación.

⁵³ Reglamento de CCRR/ Uruguay (2000) pág. 157, artículo 128.

a) Intereses

Los intereses son los que definen el problema (Fisher y Ury, 1991) la forma en la cual se delimitarán estos últimos y con la cual se piensa lograr una transformación será, desde el comienzo, de vital importancia. En primer lugar, porque la delimitación del problema condicionará todo el proceso de toma de decisiones y negociación posterior. En segundo lugar, porque a pesar de tomar una decisión bien pensada, si se parte de un punto equivocado -“de un problema que no es en realidad el que hay que resolver” (Hammond, J, et al. 2000:19)- el resultado de la decisión no será el esperado.

Dentro del conjunto de intereses que culminaron con la conformación de la comisión de inteligencia, se encontraba un criterio compartido por todas las partes negociadoras. Luego de décadas de rezago, 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 PC, se sostuvo que *“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”*.⁵⁴

Dentro del PN, 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”*, además, según el mencionado partido, se necesita *“garantizar un funcionamiento regular, controlado y garantista desde el punto de vista de las actividades que desarrolla”*⁵⁵.

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 desarrollan”*.⁵⁶

En el mismo sentido, los parlamentarios nucleados en el FA, 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 Uruguay”*.⁵⁷

Por último, a instancias de la primera sesión de la comisión de inteligencia, el PI dejó en claro, que el ámbito legislativo creado *“vendría a dar respuesta, desde el punto de vista institucional, dentro*

⁵⁴ Proyecto de ley Partido Colorado (2011): “Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado”. Exposición de motivos. Antecedentes Legislativos. Distribuido N° 111/11.

⁵⁵ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador García (PN). Agosto, 18.

⁵⁶ Anteproyecto de ley Poder Ejecutivo (2012): “Ley Marco de Inteligencia”. Exposición de motivos (Sin Número de Distribuido).

⁵⁷ Palabras del legislador Bayardi (FA). Versión Taquigráfica (2011): “Régimen de Trabajo”. Distribuido N° 108/11. Diciembre, 29.

*del poder legislativo, para desarrollar el marco legal y, además, para hacer un seguimiento de lo que concierne a esa área del Estado”.*⁵⁸

Si bien el interés de los actores a la hora de comenzar la negociación converge en un tema común - la creación de un marco normativo para las actividades de inteligencia-, deben observarse con mayor detenimiento las posiciones que desde el principio de la negociación estuvieron detrás del interés compartido. En el caso de los partidos que conforman la oposición, una máxima común, mayormente entre el PC y el PN, era el desconocimiento hacia el Cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia de Estado creado durante la Presidencia del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010).

En relación con dicho cargo, la bancada colorada señaló: *“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 (...) 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”* lo que lo convierte en *“un paso muy limitado y con importantes carencias, especialmente de control”.*⁵⁹

Al igual que el PC, el PN, señaló que su posición respecto a la figura del Coordinador fue clara desde un principio: *“desde su nacimiento, es una figura ilegítima y también ilegítima desde su soporte normativo; inconstitucional por definición”.*⁶⁰

Esta posición respecto al cargo de Coordinador de Inteligencia de Estado tuvo su origen en una convocatoria⁶¹ a los Ministros del Interior y Defensa Nacional realizada por el PN con el apoyo del PC, en agosto de 2010. El cargo había sido ocupado en marzo del mismo año, y en ese contexto, se generó la primera comunicación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sentando las bases para lo que luego sería la creación de la comisión de inteligencia. Los puntos álgidos del debate se dieron en torno a la legitimidad y legalidad del mencionado cargo.

En esta instancia el PN, al igual que el PC, dejaron en claro su posición. Por parte del PN, se resaltó la preocupación de que el decreto -que crea el cargo del coordinador- *“es de muy dudosa legalidad y, además, pone el respeto y el cuidado de las garantías individuales en manos de la voluntad de un hombre y no de la ley”*⁶², por su parte, los legisladores del PC manifestaron que, *“se podrá estar o no de acuerdo con el contenido y, de hecho, no lo estoy por una cuestión muy elemental que se circunscribe básicamente a los que estipula el artículo 11, en el que el propio coordinador se*

⁵⁸ Palabras del legislador Posada (PI). Versión Taquigráfica (2011): “Régimen de Trabajo”. Distribuido N° 108/11. Diciembre, 29.

⁵⁹ Proyecto de ley Partido Colorado (2010): “Comisión Parlamentaria de supervisión de los Servicios de Inteligencia”. Antecedentes Legislativos. Exposición de motivos. Distribuido N° 111/11.

⁶⁰ Palabras del legislador García (PN). Versión Taquigráfica (2011): “Creación”. Distribuido N° 99/11. Diciembre, 8.

⁶¹ La convocatoria se dio cita en la en la comisión permanente de “Constitución, Códigos, Legislación General y Administración” de la Cámara de Representantes.

⁶² Palabras del legislador García (PN). Versión Taquigráfica (2010): “Convocatoria a los señores Ministros del Interior y de Defensa Nacional”. N° 202/10. Agosto, 26.

*autorregula; es como aquel viejo cuento de caperucita en el que ponen al lobo a cargo del cuidado de las ovejas. Por lo tanto, no veo ilegalidad, pero sí discrepancia”*⁶³.

Frente a esta posición, y quizá una primera clave de éxito, es que el FA y el Poder Ejecutivo quienes representan al oficialismo, no esgrimieron una posición extrema frente al asunto, sino que lograron posicionar la negociación hacia el interés común del sistema político -la creación de un marco que regule las actividades de inteligencia.

En este sentido, la bancada parlamentaria del FA y los Ministros de Interior y Defensa, coincidieron en que *“existe un consenso político de todos los que estamos en el sistema político y hay una posición favorable (...) de quienes desarrollan la tarea en el sentido de contar con un marco. O sea, que estamos, diría, a punto caramelo para concretarlo”*⁶⁴. Además, se agregó que *“el cargo en si no admite ningún cuestionamiento desde el punto de vista de su legalidad. Y a mi entender tampoco desde su legitimidad. Una vez que se decidió llenarlo se especificaron sus potestades de coordinación de los servicios de inteligencia por la vía del Decreto que en nuestro ordenamiento jurídico tiene un rango inferior al de la Ley, aunque no carece de fuerza jurídica y mientras no fuera observado desde el punto de vista de su constitucionalidad o legalidad mantiene dicha fuerza jurídica”*⁶⁵.

Cuando las negociaciones se desarrollan en términos inadecuados, las partes se colocan en posiciones extremas que ignoran los intereses de las demás partes (Fisher, R. et al. 1996:110) por ello, conciliar los intereses por sobre las posiciones es central por al menos dos aspectos. Primero, porque existen varias posiciones que se pueden satisfacer con un interés y segundo, porque tras posiciones opuestas existen intereses que no necesariamente deben estar en conflicto. En este sentido, *“tanto los intereses compartidos como los intereses diferentes pero complementarios, pueden ser las bases para un acuerdo prudente”* (Fisher y Ury, 1991:42).

Ahora bien, dejando a un lado los intereses generales, es posible hallar un conjunto de intereses específicos para el caso del FA, el PC y el PN.

Dentro del PN los intereses en juego eran tres:

i. **Funcionamiento sistémico de los servicios de inteligencia.** En primer lugar, se destaca la necesidad de *“ingresar en una etapa que implique el funcionamiento sistémico de los servicios productores de inteligencia existentes”*.

ii. **Creación de un órgano de inteligencia efectivo.** En segundo término, se manifestó la necesidad de *“crear un organismo que, no solamente coordine los servicios existentes sino que tenga la capacidad de imponer directrices sin menoscabo de las atribuciones naturales de cada uno de los componentes”*

⁶³ Palabras del legislador Amy (PC). Versión Taquigráfica (2010): “Convocatoria a los señores Ministros del Interior y de Defensa Nacional”. N° 202/10. Agosto, 26.

⁶⁴ Palabras del legislador Bayardi (FA). Versión Taquigráfica (2010): “Convocatoria a los señores Ministros del Interior y de Defensa Nacional”. N° 202/10. Agosto, 26.

⁶⁵ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Bayardi (FA). Septiembre, 22.

iii. **Contralor de la producción de inteligencia estratégica.** Por último, se subraya la incorporación de *“instancias que permitan un estricto control y supervisión de los mismos, en un todo de acuerdo con los avances democráticos en materia de derechos humanos”*⁶⁶.

En el caso del PC se presentan también, tres aspectos principales:

i. **Creación de un Sistema de Inteligencia Nacional.** En primer lugar, se manifestó que el *“principal interés fue, es y seguirá siendo lograr la concreción de un verdadero sistema de inteligencia, controlado, eficaz, eficiente y legítimo, tenemos la tranquilidad de que hoy -antes no existe una voluntad manifiesta de todos los actores del sistema político para lograrlo. Si me preguntas, ese es nuestro interés, claro que hay otros, pero son marginales”*

ii. **Protección de externalidades producidas por las actividades de inteligencia.** El segundo aspecto mencionado, es aquel que involucra la libertad y privacidad de los ciudadanos. *“Otro de nuestros intereses, que nos preocupó siempre, son las externalidades que producen las actividades de inteligencia. Acá hay que dejarse de mirar para un costado, hay inteligencia (...) no podemos hacer la vista gorda. Tuvimos una experiencia con teléfonos pinchados -hasta salió en las noticias-. Debemos tener mecanismos que garanticen una protección debida de estos abusos a toda la ciudadanía y eso es otra cuestión que contemplamos en nuestras propuestas”*

iii. **Intereses del Estado.** Por último, se señalan aspectos atinentes a la protección y defensa de los intereses del Estado. *“Un aspecto que creo que es sumamente importante, son nuestro intereses sobre los intereses -valga la redundancia- del Estado. La inteligencia, si funciona dentro de los estándares legales de un Estado de derecho, es una tarea fundamental para la protección de los intereses del Estado, como lo es la defensa, el problema es que mucha gente no entiende esto y se piensa que son un montón de espías que van a reprimir. Esto paso en una época no tengo ninguna duda, es condenable, pero hoy la inteligencia es fundamental. Solo basta ver los Estados desarrollados y nos daremos cuenta que es una tarea primordial”*⁶⁷.

Finalmente, en el FA, los intereses en juego pueden presentarse en dos conjuntos:

i. **Creación de un Sistema Nacional de Inteligencia.** En primer lugar, y al igual que el PC se hace explícito el interés en crear un *“Sistema Nacional de Inteligencia (...) que quede claramente definido que debe y puede hacer cada ámbito específico dedicado a las tareas de inteligencia, que sea una actividad que respete los derechos individuales de los habitantes de la República. Que existan responsabilidades claramente definidas y que por ende se deba responder por dichas responsabilidades”*

ii. **Avances en materia de seguridad y defensa.** En segundo lugar, según lo relata el legislador Bayardi -entrevistado en el marco de esta investigación- desde 2004 la Comisión de Defensa Nacional del Frente Amplio había planteado 3 objetivos específicos en materia de seguridad y

⁶⁶ Documento expositivo del Partido Nacional (2014): “Informe Final Comisión Especial con fines de asesoramiento en Inteligencia de Estado”. Anexo 1, pág. 18 (Sin Número de Distribuido).

⁶⁷ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Amy (PC). Octubre, 6.

defensa: “uno, que el país contara con una Ley de Defensa Nacional, a punto de partida de ella, se adecuaron las Leyes Orgánicas de las FF.AA y legislar en materia de inteligencia. Quiere decir que el tema ya estaba definido antes que el FA llegara al Gobierno (...) O sea que interés principal siempre fue dotar al país del marco legal necesario en la materia y hacerlo a través de niveles amplios de participación, buscando consensos amplios que le dieran permanencia en el tiempo a las leyes que se elaboraran⁶⁸”.

b) Opciones y legitimidad

Las opciones constituyen un punto de inflexión en la negociación. A través de ellas, las partes negociadoras presentarán las distintas alternativas que tendrán como base la representación de los intereses en conflicto y se encontraran dentro de una posible “zona de acuerdo”⁶⁹ (Fisher y Ury, 1991). En la mayoría de las negociaciones, se presentan cuatro obstáculos que imposibilitan la creatividad de las partes a la hora de generar opciones:

El primer obstáculo, es la posibilidad de esgrimir “juicios prematuros”. Bajo la presión de la negociación los actores tenderán a ser más agudos en su sentido crítico y, aun cuando no se trate de una negociación conflictiva, los juicios apresurados inhiben la imaginación. Seleccionar una opción bajo presión aumentara la probabilidad de que la misma no sea la adecuada.

El segundo obstáculo, se presenta cuando las partes buscan una única respuesta al problema. Si bien el producto final de la negociación puede constituirse como un único acuerdo, descartar la selección entre un gran número de opciones al comenzar la negociación, hará menos probable la concreción de un acuerdo que satisfaga el interés de las partes negociadoras.

Un tercer obstáculo, se presenta cuando los actores parten del supuesto de que “el pastel es de tamaño fijo”. Partir desde allí, lleva a las partes a creer que sus pérdidas serán las ganancias de los demás jugadores y viceversa, sin embargo, identificar los intereses comunes aumentan la posibilidad de obtener ganancias conjuntas. Sobre estos últimos, debe aclararse lo siguiente: a pesar de estar latentes en cualquier negociación, no son fáciles de identificar; son oportunidades, pero si no se complementan con una comunicación efectiva de nada servirán, asimismo, su existencia puede hacer la negociación más sencilla.

Por último, un cuarto obstáculo, es aquel que se presenta cuando cada negociador piensa únicamente en satisfacer su interés personal. Para que cada negociador pueda satisfacer sus propios intereses, es necesario que encuentre una solución atractiva desde el punto de vista de los intereses de las demás partes, solo de esta manera se lograra un acuerdo aceptado por todos (Fisher y Ury, 1991:53-54).

En el caso de la negociación sobre el control y la regulación de la inteligencia en Uruguay, era claro que no existía una única solución al problema, por lo que, las partes demostraron ser creativas a la hora de presentar soluciones.

⁶⁸ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Bayardi (FA). Septiembre, 22.

⁶⁹ En toda negociación existe una “zona de acuerdo” o de compromiso en la cual los actores pueden culminar la negociación exitosamente.

Al momento de crearse la comisión de inteligencia, las únicas opciones que tenían las partes negociadoras 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, con la intención de dar a conocer su posición. Posteriormente, en marzo de 2012, el FA presentó un esquema de trabajo estableciendo un conjunto de temas que según el 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 de inteligencia en abril de 2012. Desde ese momento en adelante, la comisión comenzó a trabajar sobre las distintas propuestas. En dicha etapa, los actores estaban de acuerdo en que las propuestas presentadas revestían importantes cuotas de consenso, por lo que no sería difícil lograr un acuerdo.

Por parte del PN se afirmó que *“no hay grandes diferencias, sino algunas áreas en las que existen coincidencias y, otras, que deberíamos centrarlas como punto de atención.”*⁷⁰, los representantes del PC manifestaron la existencia de *“muchos puntos en común con pequeñas variables y detalles”*⁷¹ finalmente, el FA sostuvo 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”*⁷².

Con las opciones sobre la mesa las partes aún tenían un problema de cara al acuerdo: definir una hoja de ruta común para la discusión que no solo revistiese consenso, sino también amplias cuotas de legitimidad.

La legitimidad refiere a la argumentación sobre la base de criterios objetivos⁷³ e independientes de las posiciones de las partes. Dichos criterios deben cumplir como mínimo dos características. Por un lado, ser independientes de la voluntad de las partes y por otro, ser aplicable a todas las partes negociadoras (Fisher y Ury, 1991:74).

Con frecuencia, existe más de un criterio objetivo disponible como base para un acuerdo, en relación con el caso de estudio, 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.

⁷⁰ Palabras del legislador Penadés (PN). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la Ley Marco de Inteligencia”. Distribuido N° 119/12, Marzo, 12.

⁷¹ Palabras del legislador Viera (PC). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la Ley Marco de Inteligencia”. Distribuido N° 119/12, Marzo, 12.

⁷² Palabras del legislador Bayardi (FA). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la Ley Marco de Inteligencia”. Distribuido N° 119/12, Marzo, 12.

⁷³ Según Fisher y Ury (1991:72) los criterios objetivos son aún más importantes cuando es mayor el número de partes involucradas, “En estos casos (...) la negociación basada en posiciones es difícil. Requiere coaliciones entre las partes; y mientras más partes se hayan puesto de acuerdo sobre una posición, más difícil será cambiarla. De manera similar, si cada negociador tiene un público o tiene que consultar con una autoridad superior, la tarea de adoptar posiciones y después cambiarlas es difícil y requiere mucho tiempo.”

(c) Los que se centran en el formato institucional del sistema de inteligencia (dependencias, organigramas).

(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 jefes 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. La consulta a expertos, es un procedimiento usual en las negociaciones y a través del cual, se otorga legitimidad al proceso de negociación, “las partes pueden acordar que someterán alguna cuestión específica al juicio de un experto, para que el asesor o decida” (Fisher y Ury, 1991:75) las decisiones tomadas en esa “arena” pueden ser vinculantes o simplemente una recomendación.

En definitiva, 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 de un experto.

b.1) Las propuestas

b.1.1) La propuesta del Partido Colorado

Como se mencionó anteriormente, el PC presentó dos Proyectos de Ley en materia de control de inteligencia de Estado. El primero⁷⁴, fue presentado en junio de 2010 y tiene la pretensión de lograr la creación de una “Comisión Parlamentaria de Supervisión de los Servicios de Inteligencia” integrada por una Comisión Bicameral, formada por un miembro de cada partido político con representación en las Comisiones de Defensa (Diputados y Senado) y presidida por el Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Senadores (Art. 2°).

En este sentido, el escueto proyecto, que consta de solo siete artículos, define entre las prioridades de la citada comisión:

1. Responsabilidad de supervisión y control de todas las actividades desarrolladas por los organismos de información, inteligencia y contrainteligencia del país (Art. 3°).
2. Ajustar su actuación a los principios de legitimidad y eficiencia (Art. 4°).

⁷⁴ Proyecto de ley Partido Colorado (2010): “Comisión Parlamentaria de supervisión de los Servicios de Inteligencia”. Antecedentes Legislativos. Distribuido N° 111/11.

3. Obligación de sus miembros al estricto secreto de la información reservada manejada en la comisión (Art. 5°).

4. Comunicación de carácter mensual con el Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, además de otras reuniones extraordinarias que el cuerpo considere adecuado (Art. 6°).

El segundo proyecto⁷⁵, y sobre el cual trabajó posteriormente la comisión, fue presentado en octubre de 2011 como contrapartida a la creación del Coordinador de los Servicios de Inteligencia. El proyecto se compone de cuatro capítulos, 26 artículos y 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 *“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. 2°). 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. 3°).

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 “Secretaría 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 los cometidos, se definen, dentro de las principales funciones de la Secretaría Nacional de Inteligencia: *“Formular el Plan de Inteligencia Nacional (...) Diseñar y ejecutar los*

⁷⁵ Proyecto de ley Partido Colorado (2011): “Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado”. Antecedentes Legislativos. Distribuido N° 111/11.

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 enfrenar 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 7°).

En lo que refiere a la aplicabilidad de los mecanismos, es decir, los procedimientos establecidos para la obtención de información, el proyecto es concreto y 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 (Art. 14°).*

En cuanto a los mecanismos encargados del control en materia de inteligencia, la propuesta define dos tipos concretos de control, 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” (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°).

b.1.2) La propuesta del Partido Nacional

Al igual que el PC, el PN presentó dos documentos⁷⁶ a la comisión de inteligencia. El primero, fue presentado como un “documento mártir” con la pretensión de dar a conocer los principales lineamientos del partido, el segundo fue un proyecto de ley consolidado que recoge y profundiza sobre los mismos aspectos.

En relación a los principales conceptos, se entiende por inteligencia al *“proceso sistemático de colección, proceso y diseminación de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones”,* por contrainteligencia a *“la actividad de Inteligencia cuyo objetivo es detectar, localizar y neutralizar acciones desarrolladas por otros Estados o por personas u*

⁷⁶ Para acceder a los documentos: Antecedentes Legislativos. Distribuido N° 111/11 www.parlamento.gub.uy

organizaciones, que puedan afectar los intereses del Estado, su seguridad interior o la Defensa Nacional”, y por último, se define inteligencia de Estado como “el conocimiento elaborado al más alto nivel, necesario para la toma de decisiones, formulación de políticas y elaboración de planes de las más altas Autoridades de Gobierno para la consecución de los Objetivos Nacionales” (Art 2°).

En referencia a los cometidos del Sistema Nacional de Inteligencia, se define primeramente la creación de una “Mesa Coordinadora de Inteligencia” y una “Agencia Nacional de Asuntos Estratégicos”. La primera, se establece como una instancia de coordinación y cooperación entre los distintos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia, estará integrada por los jerarcas que componen el Sistema Nacional de Inteligencia y podrá convocarse a funcionarios pertenecientes a otras reparticiones estatales (Art 5°). La segunda, será un organismo dependiente a 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, a fin de apoyar la toma de decisiones estratégicas orientadas a la consecución de los objetivos nacionales*” (Art 6°).

Como cometidos de la Agencia Nacional de Asuntos Estratégicos el cumplimiento se establece: “*Formular el Plan Nacional de Inteligencia (...) Diseñar y ejecutar los programas y presupuestos de Inteligencia inscritos en el Plan Nacional de Inteligencia (...) Dirigir y coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia (...) Procesar la información proporcionada por los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia (...) Conducir el relacionamiento con los organismos de Inteligencia Estratégica de otros Estados (...) Disponer la aplicación de medidas de Inteligencia y Contrainteligencia (...) Presentar (...) el Informe Anual de Actividades de Inteligencia así como informes regulares ante la Comisión Parlamentaria de Control y Supervisión del Sistema Nacional de Inteligencia*” (Art 7°).

En lo que refiere a los procedimientos establecidos para la obtención de información, el proyecto es concreto estableciendo únicamente que “*toda operación de búsqueda de información que deba realizar cualquier organismo componente del Sistema Nacional de Inteligencia 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 15°).

En relación a los controles, se establecen, al igual que el PC, los controles internos y externos, y dentro de estos últimos el control ejecutivo, legislativo y judicial (Art 18°-29°).

Por último, se destaca la obligación de guardar estricto secreto en lo que refiere a registros e informaciones atinentes a la actividad de inteligencia (Art 30°) y se introduce como novedad la referencia a las garantías civiles.

b.1.3) La propuesta del Frente Amplio

Como aclaraba al comienzo, el FA presentó 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.

b.1.4) La propuesta del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo fue el último elevar su propuesta. El Anteproyecto se compone de 6 capítulos y 26 artículos además de un conjunto de disposiciones de carácter transitorio.

En relación a las principales definiciones el Poder Ejecutivo va más allá de las propuestas del PC y PN introduciendo definiciones que no están presentes en los proyectos de estos últimos. Por un lado, se define las actividades relativas a la inteligencia contrainteligencia e inteligencia estratégica. Se define como inteligencia al *“proceso continuo y sistemático de dirección, obtención, procesamiento, análisis y distribución de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones”*, por contrainteligencia a *“la actividad de inteligencia aplicada a negar, detectar, esclarecer, neutralizar, contrarrestar, destruir o minimizar las acciones hostiles desarrolladas por otros Estados, personas, organizaciones o grupos, extranjeros o locales, dirigidas a afectar de cualquier modo los objetivos e intereses nacionales”* y por inteligencia estratégica, al *“proceso continuo y sistemático (...) relevante para defender y alcanzar los intereses estratégicos nacionales”* (Art 6°).

Por otro lado, define la inteligencia militar, policial, la coordinación de la inteligencia, los canales técnicos, las fuentes y los informes. La inteligencia militar *“comprende lo relativo a la obtención, procesamiento, análisis y distribución de información dirigida a preservar la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República”*, la policial *“comprende lo relativo a la obtención, procesamiento, análisis y distribución de información relativa a la prevención y eventual represión de los hechos que afecten o atenten contra la tranquilidad, el orden público y el orden institucional, en su calidad de auxiliar de la Justicia, a través de la prevención y represión del delito.”*, en relación a la coordinación se define como *“la concertación de medios, recursos y actividades, para llevar a cabo una acción común a través del uso de Inteligencia”*, mientras que el canal técnico es definido como *“la herramienta empleada por la Comunidad de Inteligencia, para que en forma paralela y simultánea a sus propias dependencias jerárquicas se relacionen entre sí mediante el intercambio de información y la cooperación mutua”*. Las fuentes *“son las personas, organizaciones, objetos, acciones o documentos de las cuales puede obtenerse información importante para la actividad de inteligencia. Se clasifican en abiertas y cerradas”* y por último se define como informe a *“cualquier descripción, detallada o no, de un hecho generador de conocimiento”* (Art 6°).

En lo que tiene que ver con el sistema institucional, si bien el Poder Ejecutivo no es específico en cuando a la creación de organismos afirma que *“el Poder Ejecutivo (...) promoverá la creación de un organismo multisectorial y multidisciplinario, dedicado a la producción de inteligencia estratégica, dependiente de la Presidencia de la República”* (Art 7°).

En relación a los mecanismos de control, nuevamente el Poder Ejecutivo es bastante concreto en su definición estableciendo que *“los organismos de inteligencia están sujetos al control interno y externo que corresponda a su ubicación orgánica e institucional, conforme lo previsto en la Constitución de la República”* (Art 11°.)

Por otra parte y en relación a las garantías civiles, se establece que *“el funcionamiento de la comunidad de inteligencia deberá ajustarse estrictamente a las previsiones contenidas en la Sección II de la Constitución de la República, leyes y convenios internacionales adoptados por el Estado en materia de protección a los derechos humanos y garantías de sus habitantes.”* (Art 9°) en el mismo sentido se establecen como prohibiciones *“1) realizar tareas represivas (...) 2) intervenir en la actividad política, social o económica del país, en su política exterior, o en la vida interna de los partidos políticos (...) 3) influir de cualquier forma en la opinión pública (...) 4) revelar o divulgar cualquier tipo de información adquirida en el ejercicio de sus funciones”* (Art 10°).

Por último y en lo que refiere las obligaciones, al igual que las propuestas partidarias se establece la obligación de guardar secreto. En este sentido, el carácter secreto *“se mantendrá por un período de 25 años”* (Art. 12°) regirá *“para aquellas personas (...) que, sin ser integrantes de los organismos de inteligencia (...) deban estar involucrados circunstancial o excepcionalmente a dicha actividad”* (Art. 17°) y dicha obligación, *“no se podrá invocar (...) cuando la misma refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para prevenir o investigar violaciones de los mismos”* (Art. 14°)

b.2) Discusión con expertos

Como se aclaró anteriormente, la comisión de inteligencia desarrolló un proceso de discusión con expertos vinculados a dos áreas de conocimiento.

Por un lado, se 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, por su parte, 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 inteligencia, 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 particular los temas que guiaron la presentación del experto fueron cinco. Mientras el PN indagó sobre el acceso de los parlamentarios a la información clasificada y sobre si la legislación uruguaya debía ser de carácter general o debía definir procedimientos, proceso y mecanismos, el FA se concentró en el acceso a la información secreta y los mecanismos que determinan cuándo dicha información debe ser considerada como tal. El PI por su parte, mostró preocupación sobre la ubicación institucional del sistema, mientras el PC cuestionó el hecho de que el coordinador de los servicios de inteligencia siga operando sin ningún control parlamentario.

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 esta instancia en particular, las consultas solo se hicieron por parte de los parlamentarios del FA. En relación a ello las preocupaciones planteadas tuvieron su foco en el problema del contralor parlamentario, la responsabilidad de los ministerios, el acceso a la información por parte del parlamento, los derechos civiles, el presupuesto secreto y la contratación de peritos especialistas en inteligencia.

Finalmente, y en lo que refiere a la discusión con expertos, se destaca la presencia de especialistas en materia jurídica y administrativa. 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.

Dentro de los primeros, se destacan las diferenciaciones entre los conceptos de organismo y órgano, principios y lineamientos, legalidad y legitimidad, órgano desconcentrado y organismo desconcentrado, información clasificada e información clasificada como reservada.

En relación con los segundos, pueden mencionarse los siguientes asuntos: ventajas y desventajas de incluir definiciones en los marcos normativos; implicancias de ubicar la secretaria de inteligencia bajo la órbita de Presidencia o del Poder Ejecutivo; implicancias y diferencias entre el régimen al que estarán sometidos los funcionarios de la secretaria de inteligencia (militar, policial, civil); procedimientos especiales para la recolección de información y su vinculación con las autorizaciones que otorga el Poder Judicial; implicancia de crear una comisión por ley y la posible debilidad del Poder legislativo frente al Poder ejecutivo y la dificultad de exigir secreto a los legisladores a través de las leyes.

c) Relaciones y comunicación

Las relaciones y la comunicación son dos ejes centrales en cualquier negociación. Sin comunicación es muy difícil, más bien improbable, que las partes logren un buen relacionamiento, asimismo, si las partes no tienen al menos una relación de trabajo es difícil que sientan la necesidad de comunicarse. Comunicación y relación “van de la mano”.

Todo negociador tiene dos clases de intereses: los sustanciales y los que tienen que ver estrictamente con la relación (Fisher y Ury, 1991). Sin los primeros no existiría negociación, sería ilógico comunicarse con otra parte respecto a un problema del cuál no se tiene un interés específico. Con respecto a los segundos, al negociador le interesa -en la mayor parte de los casos- su relación con la otra parte ya que la misma, puede obstaculizar o permitir un acuerdo. Cuanto más serias sean las diferencias con la otra parte, mayor debe ser el esfuerzo por manejarlas de forma adecuada (Fisher, R. et al. 1996:114).

Uno de los problemas más comunes en una negociación es aquel que pone la relación y la sustancia en conflicto, “enfocar una negociación como una lucha de voluntades por posiciones agudiza el proceso de confusión (...) la negociación basada en posiciones trata sobre los intereses del negociador tanto en lo sustancial como en una buena relación, al poner lo uno contra lo otro” (Fisher y Ury, 1991:25).

Separar la relación de la sustancia se vuelve entonces fundamental. Discutir un problema y mantener una buena relación, no deberían ser metas conflictivas si las partes están comprometidas en lograr un acuerdo y si existe una comunicación clara. A pesar de ello, la existencia de conflictos latentes, impide que los procesos comunicación sean sencillos. Según Fisher y Ury (1991:34) en las relaciones de comunicación se presentan, por lo general, tres tipos de problemas:

i. El primer problema, es que los actores involucrados pueden dirigirse y preocuparse más por lo que piensa el público que las demás partes. Este problema es evidente en un proceso de negociación como el que estudia este trabajo ya que la simple existencia de actas parlamentarias de fácil acceso al electorado, pueden condicionar⁷⁷ la actuación de los legisladores.

ii. El segundo problema, es que si bien las partes pueden hablar entre sí de forma directa y clara, es siempre posible que no se escuchen. La preocupación de escuchar y a la vez pensar su próxima “jugada”, puede que haga imposible cumplir el primer objetivo.

iii. Un último problema son los malentendidos. En negociaciones complejas sobre temas sensibles como la inteligencia de Estado, es común que lo que una parte trata de decir sea malinterpretado o interpretado como una mala señal por las demás partes.

Ahora bien, ¿cómo solucionar los problemas de comunicación? Fisher y Ury (1991:36-37) establecen que la comunicación y las relaciones entre partes pueden mejorar si se cumplen, al menos, tres principios: i) se limita el tamaño del grupo de discusión ii) se establecen relaciones de trabajo duraderas iii) las partes se enfrentan con el problema y no entre sí.

En lo que refiere al caso de estudio, las relaciones y la comunicación fueron escasamente conflictivas y se desarrollaron en “cuatro escenarios” diferenciados. Un primer escenario se desarrolló entre el Poder Ejecutivo y los representantes de los partidos en comisión, esto es, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Un segundo escenario se presentó entre los miembros representantes en la comisión de inteligencia, es decir, entre los distintos partidos. Un tercer escenario se desarrolló en la comisión de redacción, donde participó una parte reducida de cada partido. Un último nivel se generó a la interna de cada partido.

En relación al primer escenario, podría decirse que el mismo fue el más intenso de la negociación. En primer lugar, debido a la importancia del Ejecutivo en este proceso particular. En segundo lugar, porque no solo involucró las relaciones y la comunicación de las partes negociadoras sino que también y dentro de estas, involucró sus opciones, alternativas, intereses y posiciones.

Respecto a la importancia del ejecutivo, deben resaltarse al menos dos cuestiones. La primera cuestión, es su inevitable protagonismo alrededor de la inteligencia de Estado. Si bien el Parlamento se cree sustancial al dotar de legitimidad el proceso de control y ser el órgano fiscalizador del ejecutivo en un contexto democrático, este último es quien tiene a su cargo la conducción de las principales líneas políticas del Estado. La inteligencia, y en particular el “Sistema de Inteligencia” que se pretende crear dependerá del Poder Ejecutivo, por lo tanto, su responsabilidad en el proceso no puede ser obviada.

⁷⁷ En una de las primeras sesiones del año 2012 (12 de Marzo) se planteaba la discusión de “hasta dónde llegar con la regulación de esta ley” ya que se podía alcanzar una ley marco o alcanzar objetivos más profundos. En este sentido, el Presidente de la Comisión (Legislador Bayardi -FA-) sentenció *“Comparto el hecho de que, si bien hay versión taquigráfica (...) estas sesiones deben servirnos para realizar un intercambio sin cerrar posiciones definitivas porque, como queda constancia de lo expresado, en una discusión en la Cámara cualquiera podría invocar lo que se dijo en un momento determinado y todos nos cuidaríamos en lo que manifestamos. Por eso, pediría que jugáramos con un espíritu más amplio”*

La segunda cuestión tiene que ver con la potestad del Poder Ejecutivo de rechazar y/o modificar las iniciativas legislativas. Este punto fue de real importancia en la negociación ya que, si bien el Ejecutivo no podía disolver ni impedir el funcionamiento de la comisión, puede luego, a través de su rechazo, “dejar sin efecto” el proceso iniciado en la misma. En este sentido, fue clave la presencia de los legisladores del FA como los principales “socios” del Poder Ejecutivo, sirviendo al Poder Legislativo como nexo en su relación con el Ejecutivo⁷⁸.

Como aclaré anteriormente, este escenario no solo involucró las relaciones y la comunicación sino que dentro de las mismas, se cruzan otros aspectos claves de la negociación. Dos fueron los puntos de “conflicto” entre las partes. El primero involucró las posiciones e intereses de los actores, el segundo, sus opciones y alternativas.

Con respecto al primer punto, que involucra las posiciones e intereses de los actores, se destaca la discusión llevada a cabo por la comisión de inteligencia con el Coordinador de los Servicios de Inteligencia de Estado. En diciembre de 2011 y luego de encuentros informales con los representantes del FA, la comisión recibió a Augusto Gregori, quien se desempeñaba en el momento como coordinador.

A lo largo de la discusión se destacan dos posiciones diferenciadas. Por un lado, la posición del FA apoyando los argumentos esgrimidos por el coordinador. Por otro lado, y desde la oposición, se destacan diferentes cuestionamientos hacia la figura y actividades que desarrolla.

Los puntos álgidos del debate fueron cuatro. Desde el PN, se cuestionaron tres asuntos concretos:

En primer lugar se hizo referencia a las tareas concretas que lleva a cargo el coordinador: *“Independientemente de la presentación que hizo el señor Gregori que, básicamente, es una referencia de conceptos académicos (...) nos gustaría saber qué es lo que se está haciendo en la Coordinación de Inteligencia”*⁷⁹.

En segundo lugar, se indagó sobre la diferencia entre la figura de un Director de los servicios de inteligencia y un Coordinador de los servicios de inteligencia - *“Me gustaría que pudiera explayarse un poco más en la diferencia que él hace entre el concepto de Director de los servicios de inteligencia y el de Coordinador de los servicios de inteligencia”*⁸⁰.

En tercer término, se consultó al coordinador sobre las tareas de asesoramiento que se habían realizado hasta el momento en materia de inteligencia - *“El coordinador de inteligencia, ¿ha trabajado activamente produciendo informes, dando recomendaciones al Poder Ejecutivo en*

⁷⁸ El Poder Ejecutivo, en conjunto con la coalición legislativa que lo respalda, son de suma importancia en Uruguay a la hora de aprobar con éxito las iniciativas legislativas. Para un análisis profundo del tema. Ver: Chasqueti, D (2011): “El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010)” en, Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 20 N°1, ICP, Montevideo.

⁷⁹ Palabras del legislador García (PN). Versión Taquigráfica (2011): “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Señor Augusto Gregori: VISITA”. Distribuido N° 114/11, Diciembre, 19.

⁸⁰ Palabras del legislador Penadés (PN). Versión Taquigráfica (2011): “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Señor Augusto Gregori: VISITA”. Distribuido N° 114/11, Diciembre, 19.

algunas materias, realizando advertencias, comentando informaciones que pueden contribuir a la toma de decisiones? ¿En qué ocasiones y sobre qué temas se ha trabajado? ”⁸¹.

En cuarto lugar, y desde el PC, se indagó sobre la capacitación que se lleva a cabo, desde la coordinación de los servicios de inteligencia, a los distintos funcionarios que no son los encargados de dichas actividades -*“De su razonamiento y de la información proporcionada surgiría que ustedes coordinan algo más que los servicios de inteligencia (...) concretamente, estarían coordinando o haciendo acciones de capacitación con quienes no tienen la inteligencia como objetivo principal y estratégico ”⁸².*

Frente a estas preguntas, los legisladores del FA argumentaron que, en primer lugar, la comisión no tiene funciones de control por lo que las preguntas que realizan los legisladores de la oposición pueden no ser contestadas -*“La mesa quiere aclarar que los invitados pueden contestar (...) si consideran que deben hacerlo, pero va más allá del alcance y de las funciones que tiene la Comisión. Lo digo porque está claramente expresado cuál es el motivo de la convocatoria ”⁸³.*

En segundo lugar, y como forma de despejar las posiciones hacia el interés de crear un marco para regular y controlar las actividades de inteligencia, se aclaró que *“probablemente no sea esta la única vez que el Coordinador venga aquí, podremos convocarlo de nuevo una vez que avancemos sobre estos elementos (...) Estoy segura de que todas las veces que la Comisión lo requiera tendremos la información a fin de trabajar específicamente sobre este tema; ese es el objetivo de esta Comisión ”⁸⁴.*

Finalmente desde la oposición se cuestionó la convocatoria argumentando que *“no hubo información de nada; hubo un relato de conceptos académicos, lo que figura en cualquier bibliografía. No se contestó ninguna pregunta concreta ”⁸⁵.*

El segundo jalón que involucra las relaciones y comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, es aquel que incluye sus opciones y alternativas. En este sentido, el debate giró en torno a la propuesta que, en primera instancia, el Ejecutivo se comprometió en enviar a comisión.

Mientras los parlamentarios representantes del oficialismo aclararon que desde el año 2010, el partido de gobierno había estado estudiando un texto para crear una ley marco de inteligencia, la preocupación de los representantes de la oposición giró en torno al avance del Poder Ejecutivo en ese proyecto y también a su posición respecto al tema⁸⁶ teniendo en cuenta que la comisión ya se encontraba operativa.

⁸¹ Palabras del legislador Trobo (PN). Versión Taquigráfica (2011): “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Señor Augusto Gregori: VISITA”. Distribuido N° 114/11, Diciembre, 19.

⁸² Palabras del legislador Viera (PC). Versión Taquigráfica (2011): “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Señor Augusto Gregori: VISITA”. Distribuido N° 114/11, Diciembre, 19.

⁸³ Palabras del legislador Bayardi (FA). Versión Taquigráfica (2011): “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Señor Augusto Gregori: VISITA”. Distribuido N° 114/11, Diciembre, 19.

⁸⁴ Palabras de la legisladora Passada (FA). Versión Taquigráfica (2011): “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Señor Augusto Gregori: VISITA”. Distribuido N° 114/11, Diciembre, 19.

⁸⁵ Palabras del legislador García (PN). Versión Taquigráfica (2011): “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Señor Augusto Gregori: VISITA”. Distribuido N° 114/11, Diciembre, 19.

⁸⁶ Ídem nota 30.

Durante las primeras sesiones del año 2012, el FA se comprometió en mantener una comunicación con el Poder Ejecutivo para saber cuál era el estado de situación del proyecto⁸⁷, sin embargo, dicho partido presentó primero su propuesta -independientemente de la propuesta del poder ejecutivo.

En este sentido, y como de encausar la negociación, desde el FA se dejó en claro, que la propuesta presentada por la bancada *“ha surgido del análisis de un proyecto de ley que obviamente ha circulado dentro del Poder Ejecutivo desde la Legislatura anterior y que en su oportunidad el entonces Ministro Rosadilla estudió cuando tuvo la responsabilidad de la Cartera de Defensa. Lo que intentamos introducir aquí no es la redacción definitiva del articulado, sino los conceptos que pensamos que se tienen que desarrollar”*⁸⁸.

Si bien en las sesiones posteriores a la presentación de la propuesta de la bancada del FA, los partidos estaban de acuerdo en que estas contenían, en líneas generales, amplias cuotas de consenso, el tema que involucraba la propuesta del Poder ejecutivo siguió sobre la mesa.

Por parte del partido del PN se aludió al condicionamiento de la propuesta del Ejecutivo y a la importancia que esta tiene para el trabajo en comisión. En primer lugar se aclaró que *“si el Poder Ejecutivo va a remitirnos un proyecto de ley –que todos sabemos cómo puede condicionarnos–, ¿por qué antes de que lo envíe no se hace una compulsa para saber cuál es su contenido? De esa manera, llegará con los consensos primarios que haya obtenido. Quizás sea buena cosa que si el Poder Ejecutivo no está en condiciones de mostrarnos toda su articulación, se invite a quien lo redactó para que nos lo explicita, porque es sabido que su envío formal condiciona, fundamentalmente, a la bancada de Gobierno”*⁸⁹.

En segundo lugar se sostuvo, *“que es importante que haya una definición por parte del Poder Ejecutivo, porque si avanzamos y nos ponemos de acuerdo y luego hay eventuales diferencias con dicho Poder, el trabajo pierde fuerza (...) No olvidemos que en Secretaría de la Presidencia esto puede dormir el sueño de los justos; prueba de ello es el tiempo que ya lleva allí. No me gustaría trabajar innecesariamente”*⁹⁰.

Por otra parte y manteniendo la línea planteada por el PN, desde el PI, se realzó la importancia del Poder Ejecutivo como principal responsable en la dirección de las actividades de inteligencia: *“para tratar el tema de la inteligencia del Estado, ya se trate de un sistema o de una comunidad, es absolutamente imprescindible contar con la opinión del Poder Ejecutivo porque, entre otras cosas, será quien deba establecer lineamientos y llevar a cabo la ejecución de la acción. Por lo tanto (...) no es posible avanzar en la consideración de este tema hasta tanto no haya, por lo menos, un anteproyecto de ley del Poder Ejecutivo (...) No podemos ser más realistas que el rey: mientras el*

⁸⁷ Ver: Versión Taquigráfica (2012): “Régimen de trabajo”. Distribuido N° 115/12, Marzo, 1.

⁸⁸ Palabras del legislador Bayardi (FA). Versión Taquigráfica (2012): “Revisión del Régimen de Trabajo”. Distribuido N° 117/12, Marzo, 5.

⁸⁹ Palabras del legislador Penadés (PN). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la ley marco de Inteligencia” Distribuido N° 119/12, Marzo, 12.

⁹⁰ Palabras del legislador García (PN). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la ley marco de Inteligencia” Distribuido N° 119/12, Marzo, 12.

Poder Ejecutivo no ponga un proyecto de ley arriba de la mesa no estaremos en condiciones de reunirnos a discutir el tema relativo a la inteligencia de Estado ”⁹¹.

Desde el FA se reconoció la importancia dada por la oposición al proyecto del Poder Ejecutivo *“creo que todos hemos ido llegando a la conclusión (...) de que la opinión del Poder Ejecutivo, tanto para la bancada oficialista como para las que no integran el bloque del Gobierno, es relevante y no puede ser obviada ”⁹².*

A pesar de la existencia de un compromiso por parte del FA, la insistencia de los miembros de la oposición no seso en los encuentros posteriores. En la primera sesión del mes de abril, los representantes del FA comunicaron a los demás integrantes de la comisión que habían logrado comunicarle al Poder ejecutivo la intención de que pusiera en común su propuesta sobre el tema.

Sobre este punto se generó nuevamente una diferencia, entre los que insistían en comenzar el debate sin la propuesta del Ejecutivo y los que mantenían la posición de contar con dicha propuesta.

El PN modifico su posición, planteando que lo principal era *“salir de esta indefinición de debate, teniendo claro como planteamos en la última reunión que comenzamos con un mapa de ruta que va en la medida de llegar a acuerdos concretando definiciones. Después, si vienen proyectos agregados, en algunos puntos será tarde o se modificarán las posturas del oficialismo, pero me parece que debemos ir avanzando porque de lo contrario no salimos de la media cancha ”⁹³.*

Por su parte el PI, continuo defendiendo la idea de esperar la propuesta del Ejecutivo *“reitero que un ámbito como este, la opinión del Poder Ejecutivo me parece fundamental. Por tanto, trabajar con un proyecto de ley (...) que no refleja la opinión del Poder Ejecutivo implicará volver atrás cuando esté pronto el proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Digo esto porque hay una lógica que desde el punto de vista político debemos respetar. En realidad, teniendo en cuenta la lógica política de las mayorías integrantes de la Asamblea General (...) la opinión del Poder Ejecutivo en esta materia es determinante ”⁹⁴.*

Al igual que el PN, el PC sostuvo la importancia de comenzar el trabajo sin la propuesta del Ejecutivo: *“comprendo el escepticismo (...) pero por respeto a nuestra tarea no podemos estar cruzados de brazos mientras esperamos que llegue la iniciativa del Poder Ejecutivo; además eso ni siquiera lo ha solicitado el Partido de Gobierno. Por tanto, es bueno y sano que nos respetemos a todos como legisladores y que empecemos a trabajar sobre el proyecto que hay; cuando llegue otro, será incorporado en el comparativo y seguiremos avanzando ”⁹⁵.*

⁹¹ Palabras del legislador Posada (PI). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la ley marco de Inteligencia” Distribuido N° 119/12, Marzo, 12.

⁹² Palabras del legislador Michelini (FA). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la ley marco de Inteligencia” Distribuido N° 119/12, Marzo, 12.

⁹³ Palabras del legislador García (PN). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la ley marco de Inteligencia” Distribuido N° 130/12, Abril, 9.

⁹⁴ Palabras del legislador Posada (PI). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la ley marco de Inteligencia” Distribuido N° 130/12, Abril, 9.

⁹⁵ Palabras del legislador Viera (PC). Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la ley marco de Inteligencia” Distribuido N° 130/12, Abril, 9.

Finalmente la discusión continuó por disposición de la mayoría de los partidos y posteriormente, el Poder Ejecutivo elevó su propuesta que permitió a la comisión intensificar el trabajo de redacción.

En definitiva, los diferentes actores concordaron en que las relaciones de comunicación con el ejecutivo se desarrollaron normalmente, aunque con altos y bajos durante el proceso:

Desde el FA se sostuvo que la comunicación *“fue de intercambios e información sobre lo que se venía trabajando en la Comisión Especial. Puedo decir que fue buena aunque con poco retorno sobre los avances que se iban dando por lo cual los miembros del FA en la Comisión fueron asumiendo las principales definiciones que se fueron acordando en dicha Comisión”*⁹⁶.

Desde el PN se calificó como un proceso *“normal”*, donde *“hubo una comunicación pero nada del otro mundo, un proceso básicamente parlamentario”*⁹⁷.

Finalmente desde el PC, se llegó a la conclusión de que fue un proceso *“bueno, hubo conflictos como todo, el Poder Ejecutivo tiene otros intereses y potestades que no tenemos los parlamentarios. Pero fue buena, conflictiva, pero buena. El Poder Ejecutivo por momentos estuvo más involucrado, y por momentos menos, eso dificultó un poco las relaciones”*⁹⁸.

En relación a los dos siguientes niveles -el de la comisión especial y el de la comisión de redacción- puede decirse que la comunicación fue efectiva, escasamente conflictiva y las relaciones se desarrollaron en un clima signado por el consenso y el respeto entre las partes negociadoras.

Durante el año 2011, la Comisión sesionó en 2 oportunidades, incluyendo la visita del Coordinador reseñada anteriormente. Durante el año 2012, los partidos y el Poder ejecutivo presentaron las distintas alternativas ya descritas en el apartado anterior; y la Comisión se reunió en 8 oportunidades, destacándose las sesiones en las que participaron expertos extranjeros y la sesión que dio como resultado la creación de un “grupo de redacción” con representantes de todas las partes involucradas⁹⁹.

En relación a este último punto, debe decirse que el objetivo principal de la creación de la comisión de redacción fue reducir el grupo de discusión ya que, de cara a la redacción del proyecto, podía resultar poco saludable para la negociación la presencia de malentendidos debido al número de legisladores¹⁰⁰. Todos los integrantes apoyaron la medida y se comprometieron a mantener al tanto a sus colegas de partido.

⁹⁶ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Bayardi (FA). Septiembre, 22.

⁹⁷ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador García (PN). Agosto, 18.

⁹⁸ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Amy (PC). Octubre, 6.

⁹⁹ El mismo fue integrado 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.

¹⁰⁰ El propulsor de esta medida fue el FA, específicamente el Diputado Bayardi: *“Voy a hacer una propuesta de trabajo (...) podríamos conformar un subgrupo de trabajo con integración de todos los partidos con representación en la Comisión, para que proponga títulos, capítulos y definiciones para un anteproyecto más acabado. Lo planteo porque discutir la redacción entre los quince miembros va a resultar bastante engorroso. Luego de que el subgrupo llegue a algunas definiciones, cada integrante puede hacer las consultas pertinentes en partido.”* Versión Taquigráfica (2012): “Creación Grupo de Redacción”. Distribuido N° 132/12. Abril, 12.

Desde el FA, se afirmó que la creación de la comisión: *“permitió que las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria trabajaran en un ambiente más dinámico para aportar a lograr entendimientos más rápidamente, sin dejar de considerar los aportes que pudiera aportar cada partido político”*¹⁰¹.

Por parte del PN, se sostuvo que: *“se pretendió tener un mecanismo más ágil que una comisión mucha más numerosa como lo era la interacción normal de la comisión de inteligencia. Así se generaron mejores condiciones para el trabajo”*¹⁰²

Por su parte desde el PC se manifestó que: *“lo que se trato fue, teniendo en cuenta que cada representante del partido se encargaba de hablarlo a la interna de su partido, de generar un espacio más cómodo y eficaz a la hora de discutir. Luego, nosotros –los que integrábamos esa especie de subcomisión- presentábamos los avances a la comisión en pleno y discutíamos cuestiones más particulares”*¹⁰³

Dicho grupo comenzó su actuación el 23 de julio de 2012, durante ese mismo año sesionó en once 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 6 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 en diciembre de 2013.

Del proceso que se llevó a cabo en la comisión de redacción y que culminó con un proyecto consolidado, se desprenden algunas consideraciones de interés.

En primer lugar, el proyecto recoge los aportes de todos los partidos y los criterios objetivos sobre los cuáles se había acordado trabajar.

En segundo término, el grupo se centró en la búsqueda de acuerdos, lo que permitió llegar a un primer compromiso legitimado por todas las partes negociadoras.

En este sentido, los representantes del FA en la comisión de redacción explicaron a la comisión especial que se trató *“de articular un proyecto de ley que refiere a iniciativas contenidas en los proyectos presentados por el Partido Colorado, por el Partido Nacional, por el Poder Ejecutivo y unas líneas (...) que referían a los temas que debían ser abordados (...) El grupo de redacción trabajó en primer lugar tratando de buscar acuerdos. Hubo que hacer esfuerzos para buscar acuerdos, y hoy podemos decir que una cantidad de artículos, del orden de cuarenta, tiene el acuerdo del grupo de redacción”*¹⁰⁴.

¹⁰¹ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Bayardi (FA). Septiembre, 22.

¹⁰² Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador García (PN). Agosto, 18.

¹⁰³ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Amy (PC). Octubre, 6.

¹⁰⁴ Palabras del legislador Bayardi (FA). Versión Taquigráfica (2013): “Anteproyecto elaborado por el grupo de redacción”. Distribuido N° 182/13, Junio, 3.

Por otra parte, y en estricta relación con lo anteriormente señalado, desde el PC se señaló que *“todos hemos tenido que ceder alguna parte de las propuestas originales. Este proyecto lo habíamos planteado (...) como un intento de control parlamentario a los Servicios de Inteligencia del Estado. Creo que con los aportes de los demás compañeros y de otros proyectos que se avinieron después, alcanzamos un proyecto bastante consensuado. Prácticamente todos los artículos redactados son producto del consenso y la negociación”*¹⁰⁵.

Finalmente, en 2014 la Comisión de Inteligencia se reunió en tres oportunidades y en setiembre del mismo año, presentó su informe en conjunto con el proyecto de ley a la Asamblea General.

En relación a este último punto, podemos decir que si bien aún no está definido, cada representante en la Comisión logró traducir a sus colegas de partido la intención de ratificar su trabajo, por lo que el escenario que plantea una comunicación a la interna de los partidos resultó ser exitoso.

Entrevistados para esta investigación, los representantes partidarios concordaron en dos aspectos. Primero, en que existió una cantidad importante de intereses compartidos, y segundo en que la relación entre estos fue buena.

Por parte del FA se manifestó que, *“existen una enorme cantidad de intereses compartidos por parte de quienes efectivamente tienen claro la importancia de la actividad de inteligencia”* y *“en mi opinión el intercambio con los demás partidos, que se hizo dentro de la Comisión Especial, fue muy bueno”*.

Desde el PN se sostuvo que, *“hay intereses compartidos, por supuesto”* y la relación con los demás participantes fue *“muy buena”*.

Por último, desde el PC se afirmó que, *“existen intereses compartidos, si no hubiese sido imposible trabajar de forma tan eficiente. A pesar de que pasaron casi 3 años de negociación, se llegó a un proyecto en el que todos estamos de acuerdo, dejando por fuera algunas cuestiones en que el PN no quedo conforme y quedaron planteadas en el informe que presentamos a la Asamblea General”* y la relación entre los partidos *“fue excelente”*.

d) Alternativas y compromiso

Las alternativas a un acuerdo negociado son las acciones que las partes pueden lograr por sí mismas o en acuerdo con terceros. Respecto a la creación del Sistema Nacional de Inteligencia, las partes no tenían demasiadas alternativas y las que tenían eran quizá, poco atractivas. Las principales alternativas eran tres:

i. Decidir no integrar la comisión de inteligencia y esperar que un proyecto presentado en forma individual fuese convertido en ley.

¹⁰⁵ Palabras del legislador Amy (PC). Versión Taquigráfica (2013): “Anteproyecto elaborado por el grupo de redacción”. Distribuido N° 182/13, Junio, 3.

ii. Abandonar la comisión de inteligencia y esperar que los demás actores logren aprobar una iniciativa que satisfaga sus intereses.

iii. Integrar la comisión de inteligencia, participar en las negociaciones y tratar de que el acuerdo logrado pueda satisfacer los intereses del partido, al menos de la mejor manera posible.

iv. Formar una coalición mayoritaria esperando aprobar una ley que satisfaga su interés y su deje por fuera a los que no forman parte de la misma.

¿Por qué solo la tercera alternativa fue razonable para las partes? En el caso de los partidos que componen la oposición, es quizá más simple de comprender. Presentar una iniciativa en solitario fue, por ejemplo, lo primero que intentó el PC a través de dos proyectos de ley. Sin embargo, dichos proyectos no tuvieron la atención del sistema político hasta que se creó la comisión. Si el FA había manifestado la voluntad de crear un Sistema Nacional de Inteligencia, era poco probable que para hacerlo apoyara la iniciativa colorada, o de cualquier otro miembro de la oposición, sin generar una opción propia, debido a su considerable peso en el parlamento.

Entonces, ¿por qué el FA no generó una única opción dominante que hubiese logrado el apoyo necesario? La creación, en solitario, del Cargo de Coordinador de la Inteligencia de Estado había sido el primer intento del FA de crear una figura de control y regulación de la inteligencia, sin embargo, hubo problemas en su implementación y problemas de legitimidad en tanto, la oposición, desconocía la figura creada. La inteligencia es un área compleja, desconocida por los civiles y sensible para la opinión pública, por lo tanto el FA debía lograr los mayores consensos a la hora de regular la actividad y a la hora de compartir las responsabilidades ante cualquier error posterior.

La primera opción fue entonces la única que otorgó las garantías necesarias al FA para lograr un apoyo de la oposición y a la oposición de lograr convertir sus iniciativas, o parte de ellas, en una ley que regule y controle dicha actividad. Se podría afirmar que era un dilema con una única solución beneficiosa para todas las partes negociadoras.

Luego de analizar las diferentes opciones, la Comisión decidió cerrar su trabajo con un acuerdo representado en el anteproyecto de ley final que la misma entregó en junio de 2014 a la Asamblea General.

El compromiso alcanzado es la última fase de la negociación y como tal expresa las diferencias y similitudes entre las partes negociadoras en todo el proceso posterior.

Si bien, el anteproyecto recoge cada uno de los criterios objetivos que las partes acordaron en el correr de la negociación, tres fueron los aspectos que, a pesar de la discusión, quedaron sin saldar.

El primero, se dio en torno a las funciones de la “Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado”. La discusión se planteó a razón de si dicha Secretaria debía solamente coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia o dirigir y coordinar dicho funcionamiento.

Un segundo punto de discrepancia, se dio en torno a la dependencia de la mencionada Secretaría. Allí el punto de discordia se presentó entre quienes deseaban su dependencia de Presidencia de la República, o su dependencia del Poder Ejecutivo.

Por último, un tercer punto de discrepancia se dio en torno al número de miembros de la Comisión Parlamentaria de Control y Supervisión del Sistema Nacional de Inteligencia. Se discutió, además, si era conveniente crearlo por ley o se dejaba abierto a la potestad reglamentaria que tiene el Poder Legislativo.

d.1) El acuerdo

El anteproyecto de ley titulado “Sistema Nacional de Inteligencia” se compone de 6 capítulos y 41 artículos. Como aspectos de carácter general -ajenos a los criterios objetivos sobre los cuales trabajo la comisión- deben destacarse, en primer lugar, que será El Poder Ejecutivo 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°) en segundo lugar, que los órganos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia desarrollarán sus actividades *“actuando bajo el más estricto cumplimiento de los principios del régimen democrático republicano de gobierno, en pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco de la Política Nacional de Inteligencia”* (Art 2°)

En relación a las principales definiciones, el proyecto final mantiene con exactitud la coherencia de las opciones que fueron presentadas en un principio por los distintos partidos políticos. En este sentido, se definen las actividades de inteligencia; contrainteligencia; inteligencia estratégica, militar y policial. Por otra parte se agregan al proyecto, las definiciones que presentó tiempo después el Poder Ejecutivo: coordinación de inteligencia; canal técnico; fuentes e informe.

En segundo término y en lo que refiere a los cometidos, se define como Sistema Nacional de Inteligencia a *“el conjunto de todos los organismos y órganos, independientes entre sí y funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de Inteligencia y Contrainteligencia.”* (Art 8°) En este sentido y sin perjuicio de los cometidos específicos de cada dependencia, las mismas *“cooperarán e intercambiarán información a fin de producir Inteligencia Estratégica, bajo la coordinación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado”* (Art 8°) para apoyar, asesorar y contribuir con la toma de decisiones del Poder Ejecutivo, del Consejo de Defensa Nacional y del Gabinete de Seguridad.

En tercer término y en lo que refiere al sistema institucional se definen como integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia a: i) la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado; ii) los órganos que desarrollan tareas de Inteligencia y contrainteligencia de los Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas y iii) los organismos del Estado que, por la información que manejen o por sus capacidades técnicas, puedan contribuir al propósito del Sistema Nacional de Inteligencia. (Art 9°)

La Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) se constituye como un órgano desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo con la misión de producir Inteligencia Estratégica de Estado para asesorarlo. El titular de dicho organismo será el Director Nacional de Asuntos Estratégicos, quien, a su vez, la dirigirá. Dentro de sus principales cometidos se definen:

“(a) Formular el Plan Nacional de Inteligencia, para conocimiento y aprobación del Poder Ejecutivo. (b) Diseñar y ejecutar los programas y presupuestos de Inteligencia inscritos en el Plan Nacional de Inteligencia. (c) Coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia. (d) Procesar la información proporcionada por los órganos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia, en los ámbitos nacional e internacional, con el fin de producir Inteligencia Estratégica de Estado. (e) Conducir el relacionamiento con los organismos de Inteligencia Estratégica de otros Estados. (f) Proponer normas y procedimientos estandarizados comunes para todos los órganos del Sistema Nacional de Inteligencia. (g) Disponer la aplicación de medidas de inteligencia y contrainteligencia, con objeto de detectar y enfrentar las acciones de grupos terroristas, nacionales o internacionales, de organizaciones criminales transnacionales, así como de otras amenazas al Estado. (h) Presentar los informes a que refiere esta ley, particularmente el Informe Anual de Actividades de Inteligencia, así como informes regulares ante la Asamblea General, a sus efectos.” (Art 11°)

Por otra parte, y en estricta relación con lo anterior, se definen los límites y competencias del titular de SIEE. En este sentido, se afirma que el Director será designado por el Poder Ejecutivo (previa venia de la Asamblea General por mayoría especial de tres quintos de los votos) y podrá ejercer sus funciones por un plazo máximo de 6 años. El Poder Ejecutivo podrá destituirlo “en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a la que pertenece, previa venia de la Asamblea General” (Art 12°)

Por último, se define el régimen del personal que dependerá del SIEE. En relación a este se establece que la *“plantilla de personal de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado estará integrada por miembros permanentes del perfil y calificación que establecerá, pudiendo contratar personal permanente o eventual según sus requerimientos específicos. La Secretaría podrá solicitar personal a otros organismos estatales para prestar funciones en la misma en régimen de comisión de servicio.”* (Art 16°)

Ahora bien, en cuarto lugar, se encuentran los lineamientos que refieren al sistema de controles. En concordancia con las opciones manejadas por las partes negociadoras se establecen dos formas de control, el control interno y el control externo. En relación al primero se aclara que, *“el control interno será realizado por el Director o Jefe de cada órgano, así como por los respectivos superiores en la cadena jerárquica de la Administración Pública”*. El mismo comprenderá tres normas de actuación: i) la administración de los recursos, ii) el uso de los fondos asignados al servicio y iii) la adecuación de los procedimientos de actuación a la constitución y las leyes. (Art 22°)

En relación al control externo se establece que es aquel que *“comprende a todos los órganos de la Administración Pública, sin perjuicio de los controles que competen a otros Poderes del Estado”*. (Art 22°) Un aspecto interesante es el de observar que, a pesar de que todas las opciones manejadas por la comisión definían rigurosamente los controles externos del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, el acuerdo termina por considerar y definir solo el control legislativo.

El texto no define la creación de un organismo concreto pero deja abierta la puerta para hacerlo, en ese sentido se establece que la *“Asamblea General podrá crear una comisión parlamentaria*

bicameral para el control y supervisión del Sistema Nacional de Inteligencia, en la que participarán legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. En tal caso, dispondrá su integración y reglamento de funcionamiento” (Art 24°)

d.2) Ratificación de las partes

Al momento de la ratificación de su trabajo en la Asamblea General, las partes se mostraron conformes con el acuerdo logrado en la comisión de inteligencia.

Por parte del FA, se sostuvo que el informe presentado *“es de gran importancia (...) fue abordado por el sistema político, ya que la Comisión fue integrada por todos los sectores”* en el mismo sentido, se sostuvo que el proyecto acordado *“coloca al país en una situación de ventaja (...) inserto en las nuevas acciones internacionales en materia de inteligencia del Estado (...) para nosotros es importante saber que nuestro país va a empezar a tener buenas prácticas en materia de inteligencia del Estado”*. Finalmente se manifestó que *“en una ley tan importante para el país, el abordaje fue alcanzar el mayor acuerdo”*¹⁰⁶.

Por parte del PN, se señaló la importancia de que todos los partidos políticos hayan trabajado juntos para lograr un acuerdo: *“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 las fuerzas políticas con representación parlamentaria nos pudiéramos encontrar”*¹⁰⁷.

Desde el PC, se puso énfasis en la importancia que representa que cada partido haya tenido la posibilidad de generar opciones a la hora de la negociación: *“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 (...)”*. Por otro lado, y en el mismo sentido, se sostuvo que, si bien el trabajo de la comisión está abierto a otros aportes: *“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”*¹⁰⁸.

Por último, desde el PI se destacó, que el informe no solo *“refleja los acuerdos y los consensos a los que hemos arribado”* sino que también *“representa en un todo al Partido Independiente”*¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Palabras de la legisladora Passada (FA). Versión Taquigráfica (2014): “Informe de la Comisión Especial con fines de asesoramiento Legislativo en Inteligencia de Estado”. Noviembre, 2 (Sin número de distribuido).

¹⁰⁷ Palabras del legislador Penadés (PN). Versión Taquigráfica (2014): “Informe de la Comisión Especial con fines de asesoramiento Legislativo en Inteligencia de Estado”. Noviembre, 2 (Sin número de distribuido).

¹⁰⁸ Palabras del legislador Amy (PC). Versión Taquigráfica (2014): “Informe de la Comisión Especial con fines de asesoramiento Legislativo en Inteligencia de Estado”. Noviembre, 2 (Sin número de distribuido).

¹⁰⁹ Palabras del legislador Posada (PI). Versión Taquigráfica (2014): “Informe de la Comisión Especial con fines de asesoramiento Legislativo en Inteligencia de Estado”. Noviembre, 2 (Sin número de distribuido).

5.4 Claves para comprender el éxito de la negociación

Tal como lo demuestra el análisis precedente, es posible sostener que la hipótesis que afirma que, debido a una negociación basada en principios se logró un proceso de negociación exitoso, se ajusta a los resultados encontrados.

La variable independiente, representada por la negociación según principios, fue evaluada en base a los siete criterios definidos por la Escuela de Harvard. La variable dependiente -el éxito de la negociación- por su parte, se observa, según el marco metodológico utilizado en este trabajo, a través del cumplimiento de cuatro factores:

- i. El acuerdo satisface los intereses de las partes negociadoras;
- ii. Es la mejor opción que surge de la negociación;
- iii. El resultado se considera legítimo por todas las partes negociadoras;
- iv. El compromiso asumido es entendido por todas las partes y es la mejor alternativa a un acuerdo negociado (MAAN).

Dado el carácter estratégico de todo proceso de negociación, el análisis del mismo debe priorizar las tensiones existentes entre: los recursos de poder que poseen los actores; los intereses que estos sostienen; las limitaciones que impone el entorno institucional donde se lleva a cabo la negociación; la legitimidad otorgada al acuerdo; las relaciones existentes entre las partes negociadoras; los sistemas de información utilizados y las opciones que plantea cada actor para resolver el problema.

El éxito de la negociación depende de una multiplicidad de factores, sin embargo, la condición principal, aquella que es necesaria y nuclea además, los distintos factores, es representada por la zona de acuerdo de la negociación. Dicho espacio, se encuentra integrado por los intereses de los actores y los límites -inferior y superior- de esta zona, están dados por la frontera de Pareto y la Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (Luján, C, 2006).

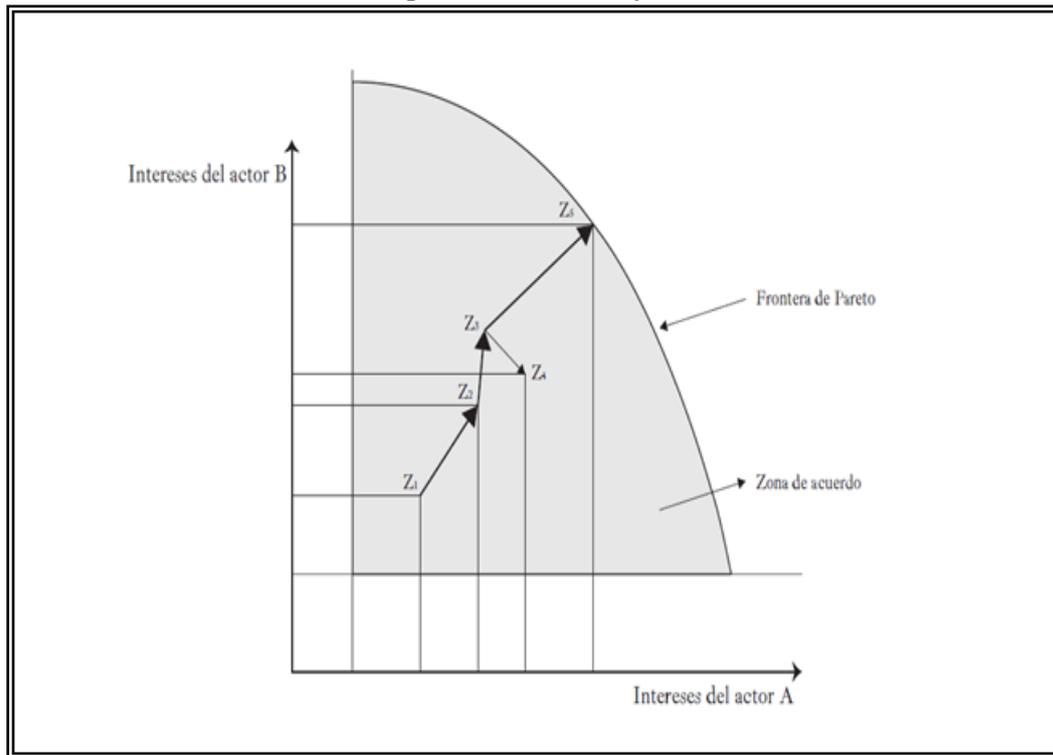
La frontera de Pareto, representa una línea -*curva de satisfacción*- dentro del espacio de negociación más allá de la cual sería imposible mejorar el resultado para cualquiera de las partes (Petit, V, 2004). Según Luján, C (2006:56) “Una negociación que luego de un proceso de análisis de diversas opciones llega a la Frontera de Pareto es una negociación que alcanza el compromiso o debe comenzar de cero, pues más allá de dicho punto no se puede avanzar”.

Como se mencionó anteriormente, las opciones constituyen distintos puntos dentro de una zona potencial de acuerdo, que no necesariamente se ubican dentro de la frontera de Pareto. Una negociación que arribe a un compromiso por debajo de esta frontera habrá alcanzado un punto subóptimo en la negociación (Luján, C, 2006).

Debido a la diversidad de puntos de compromiso, el éxito de la negociación no solo depende de las características del proceso, sino que el punto inicial de la negociación, es decir, las propuestas planteadas por los actores, condicionan el resultado final. “La ubicación de las opciones presentadas por las partes negociadoras condicionan todo el proceso de negociación, y por lo tanto, el resultado de esta:

- i. Si está fuera de la zona potencial de acuerdo es frustrante;
- ii. Si se ubica equidistante de los intereses de los actores se tenderá a la generación de nuevas opciones basadas en criterios de legitimidad sólidos que permitan la satisfacción de intereses conjunta;
- iii. Si una propuesta inicial se ubica dentro de la zona de acuerdo pero muy recostada a los intereses de una parte lleva a dificultades en el proceso de negociación, que en muchas oportunidades se saldan debido a la asimetría de poder entre estos” (Luján, C, 2006:57).

Grafico 1. El espacio de acuerdo y la frontera de Pareto



Fuente: Luján, C (2011): *El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay* pág. 38.

Como quedó demostrado, el proceso de negociación en la comisión de inteligencia se guió a través de las opciones presentadas por los actores participantes. Desde el inicio, las mismas se encontraron dentro de una zona potencial de acuerdo, lo que permitió a las partes negociadoras moverse con facilidad de un punto (opción) a otro y trazar con exactitud las barreras de lo aceptable y lo inaceptable a la hora de comenzar la negociación.

Luego, la definición de criterios objetivos aceptados por las partes negociadoras, en conjunción con la convergencia de un conjunto de interés y la reducción del grupo de discusión, sentaron las bases para un proceso de comunicación escasamente conflictivo que finalmente determinó el compromiso alcanzado.

A pesar de todo, estos hallazgos deben leerse a través del encuadre metodológico presentado en la investigación, ya que, debido a la multiplicidad de factores que interactúan en un proceso de negociación y a las limitaciones impuestas por la evidencia empírica, puede que variables

significativas no hayan sido consideradas a la hora de determinar el éxito de la negociación -se ensayan en el siguiente apartado.

6. Conclusión

Uruguay no ha dejado de formar parte del grupo de países que, luego de la reapertura democrática, mantienen déficit en áreas sensibles como la defensa. Sin embargo, todo parece indicar, que estamos frente a una generación de reformas normativas en la materia, que se inicia y desarrolla, durante las últimas dos administraciones políticas del país, y de la cual, no existen antecedentes históricos.

Con el ingreso del FA al gobierno nacional en el año 2005, se produce un cambio de paradigma en las políticas públicas de defensa. En 2006, a un año de haber iniciado el gobierno, se promueve, por parte del Ministerio de Defensa Nacional, el “Debate Nacional sobre Defensa”, luego, durante el mismo año, se crea el Cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia de Estado, posteriormente, en 2010, se aprueba la Ley Marco de Defensa Nacional, llegando finalmente al año 2011, donde se crea la Comisión Especial con Fines de Asesoramiento en Inteligencia de Estado. Todas las iniciativas, con la excepción del Cargo de Coordinador¹¹⁰, comparten la peculiaridad de ser fruto del consenso y la negociación entre los principales actores políticos del país.

La presente investigación es producto de esta agenda de políticas desarrollada en los últimos años y trató de llenar el vacío académico existente en materia de inteligencia de Estado planteándose como principal objetivo, el análisis del proceso de negociación referente a la creación del Sistema Nacional de Inteligencia en la Comisión Especial de Inteligencia del Parlamento uruguayo.

Vale recordar la hipótesis central de este trabajo: *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, se logró un proceso de negociación exitoso que culminó con la ratificación unánime, por parte de la Asamblea General, de un mecanismo de control y regulación de la inteligencia de Estado en Uruguay.*

Para observar adecuadamente la variable dependiente -éxito de la negociación-, la variable independiente -negociación según principios- se construyó a partir del instrumental teórico brindado por la Escuela de Harvard. Se consideraron en el análisis, siete elementos centrales de la negociación agrupados en cuatro niveles:

- a. intereses;
- b. opciones y legitimidad;
- c. relaciones y comunicación;
- d. alternativas y compromiso.

A través de este análisis, se logró determinar qué: i) la presencia de intereses compartidos -creación de un Sistema Nacional de Inteligencia; contralor parlamentario; ausencia de terrenos reservados en

¹¹⁰ Como se mencionó, el Cargo de Coordinador fue creado por decreto durante la gestión Vázquez (2005-2010) y generó diversas controversias con los actores de la oposición.

la inteligencia estatal; defensa de los intereses del Estado; protección de garantías civiles-; ii) la ausencia de posiciones extremas; iii) la ejecución de distintas opciones que se encontraron dentro de la zona potencial de acuerdo; iv) la legitimidad otorgada al proceso a través de la selección de criterios independientes de las voluntades de las partes; v) un proceso de comunicación escasamente conflictivo, vi) una relación basada en la confianza y vii) una alternativa dominante -integrar la comisión de inteligencia, participar en las negociaciones y tratar de que el acuerdo logrado pueda satisfacer los intereses del partido, al menos de la mejor manera posible- derivaron en un acuerdo exitoso que:

- a. Satisface los intereses de las partes negociadoras;
- b. Es la mejor opción que surge de la negociación;
- c. El resultado se considera legítimo por todas las partes negociadoras;
- d. El compromiso asumido es la mejor alternativa a un acuerdo negociado.

Fuera de los objetivos explícitos de la investigación, es posible plantear algunas interrogantes implícitas sobre las relaciones de poder presentes en el proceso de negociación:

¿Fue la opción del ejecutivo una opción dominante?

La participación del Ejecutivo en el proceso de negociación tuvo dos ejes centrales: primero, la controversia generada por el Cargo de Coordinador de la Inteligencia de Estado y segundo, su propuesta en torno a la creación del Sistema Nacional de Inteligencia.

En relación a lo primero, podríamos decir que las situaciones de conflicto generadas por las posiciones extremas planteadas desde el PC y PN, fueron sorteadas por una estrategia evasiva desde el partido de gobierno, que logró encausar la negociación hacia el interés compartido.

En relación al segundo punto, se podría afirmar que si bien la propuesta del Ejecutivo resultó, en primera instancia, ser de suma importancia, el proceso posterior a la presentación de la misma se desarrolló con escasa receptividad e intercambio entre los actores. Si bien podría pensarse que la propuesta del Ejecutivo fue dominante e insertada en la comisión como forma de imponer la agenda, tanto los actores de la oposición como del partido de gobierno, rechazaron esta hipótesis.

Desde el FA se afirmó que *“La presentación del Poder Ejecutivo fue demandada (...) no como forma de marcar la agenda, sino como forma de que hubiera un material o anteproyecto que comprometiera a actores del Poder Ejecutivo y que los avances que se venían dando en la Comisión no sólo fueran generados desde la bancada del Partido de Gobierno”*. Por parte del PC, se sostuvo que con su propuesta el Ejecutivo intentó *“marcar su posición y la del FA para que una posible ley no dejara de tener su impronta, es básicamente lo que hicimos todos. Agarramos y pusimos sobre la mesa los proyectos y ahí comenzamos a trabajar”*. Finalmente desde el PN, se afirmó que el Ejecutivo intentó *“poner su idea a la hora de comenzar la negociación”* pero no marcar la agenda ni constituirse como el actor dominante.

¿Fue marginal la participación del PI?

Dos peculiaridades sobre la participación del PI en el proceso de negociación guían esta incógnita. En primer lugar, el hecho de que fuese el único actor presente en la negociación que no presentó una opción para ser considerada por las demás partes. En segundo lugar, la indefinición del partido a la hora de enfrentar los diferentes conflictos en la comisión de inteligencia.

Con respecto al primer asunto, debe decirse que, si bien es cierto que el PI participó en las negociaciones, la falta de propuestas del mismo condicionó sus propios intereses. Al no poner de manifiesto estos últimos, debió guiarse por aquellos generados por las demás partes y aceptar la dirección que impusieron estos a la negociación.

En relación al segundo punto, puede afirmarse que, de los bloques generados *ad hoc* en el correr de la negociación, la participación del PI resultó ser indefinida, es decir, no se orientó con un apoyo explícito hacia el FA y tampoco hacia los miembros de la oposición. Si bien se podría pensar que esta indefinición coloca en una posición de ventaja al PI constituyéndolo como un actor “bisagra” en la negociación, no se generaron conflictos que hicieran esto posible, por lo que, la indefinición lo colocó en una posición desventajosa.

¿Quiénes generaron las opciones?

Si bien fueron los partidos políticos quienes presentaron formalmente las distintas opciones en la negociación, la participación de actores externos en el diseño de estas propuestas no puede ser obviada.

Consultados por la participación de personal externo en el diseño de sus proyectos, tanto en el PC, como el PN y el FA se aceptó dicha participación y al mismo tiempo, se mantuvo estricta reserva sobre la identidad de los mismos.

Desde el FA, el legislador Bayardi aseguró que: *“en el texto que presentó el Frente Amplio se utilizaron los insumos de las Mesas de Debate del año 2006. En tanto coordinador del proceso del Debate Nacional sobre Defensa en mi calidad de subsecretario de Defensa en dicho período, me correspondió articular los resultados de dicho debate. Esa articulación fue consultada internamente en el Ministerio de Defensa Nacional de dicho período de Gobierno con las distintas fuerzas y con la DINACIE. Luego al renunciar al cargo de Ministro para encarar la campaña 2009, le traspasé dicho material a mi sucesor en dicho cargo”*¹¹¹.

Por parte del PC, se manifestó la presencia de *“distintos profesionales de inteligencia, que a pesar de no estar en servicio, tenían una acumulación importante sobre el tema. Sin embargo, las líneas generales del proyecto las puse yo mismo, en conjunto con algunos compañeros de partido”*¹¹².

Finalmente, en el PN, se confirmó la participación de *“personas que tienen experiencia, que han participado en el Ministerio de Defensa Nacional, pero también en el Ministerio del Interior y que han participado en las fuerzas armadas y policiales”*¹¹³.

¹¹¹ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Bayardi (FA). Septiembre, 22.

¹¹² Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador Amy (PC). Octubre, 6.

¿Existen o existieron resistencias durante y luego del proceso de negociación por parte de los profesionales de la inteligencia?

A pesar de los avances en materia de defensa y seguridad realizados en Uruguay los últimos diez años, estos temas han estado desde siempre restringidos a los profesionales de dichas áreas, es decir, a las Fuerzas Armadas y a la Policía. Concomitante con estas últimas, la actividad de inteligencia no ha escapado a dicha hegemonía, lo que ha derivado en la casi nula participación y desconocimiento civil sobre el tema.

Si bien este trabajo tiene como objetivo el análisis del proceso de negociación llevado a cabo en la comisión de inteligencia del Parlamento uruguayo, y por ello y la dificultad de acceder a fuentes confiables expertas en la materia, el trabajo no abordó las tensiones generadas fuera del Parlamento, pueden ensayarse algunas consideraciones sobre la implicancia de estos actores.

Tal y como quedó demostrado en la incógnita anterior, la participación de profesionales de inteligencia estuvo presente a la hora de generar las opciones presentadas luego por los actores participantes. De esto puede deducirse que:

- i. La misma convergencia de intereses que llevó al acuerdo entre los partidos políticos, debilita las tensiones entre los profesionales de inteligencia, reconociendo que, pueden existir intereses no incluidos.
- ii. La inclusión por parte de los partidos políticos de los profesionales del área, forma parte de un reconocimiento que, lejos de crear resistencias, genera comodidad a estos últimos.
- iii. La participación del Coordinador de Inteligencia -en representación de la “comunidad de inteligencia”- aumentó la representatividad del sector de inteligencia, por lo menos de una parte del mismo.

Así y todo, estas inferencias deben ser corroboradas a través de la adecuada recolección de datos sobre el proceso externo que rodeo la negociación en la comisión de inteligencia.

En definitiva, el proceso de negociación llevado a cabo en la comisión especial de inteligencia del Parlamento uruguayo, con la participación de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria y el involucramiento del Poder Ejecutivo en este proceso particular, dejan hoy, las puertas abiertas y un escenario inmejorable para aprobar finalmente, un marco normativo para el control y la regulación de las actividades de inteligencia del Estado.

Sin embargo, tras el análisis realizado, permanece una interrogante a la que no da respuesta este trabajo: **¿El éxito de la negociación garantiza, en el largo plazo, que Uruguay cuente con un Sistema Nacional de Inteligencia?** Todo parece indicar que sí, pero no es posible, en el actual contexto, plantear más que algunas incógnitas que guíen la búsqueda de escenarios futuros:

¹¹³ Fragmentos extraídos de una entrevista en profundidad aplicada al legislador García (PN). Agosto, 18.

¿Cuáles son los desafíos actuales en materia de Inteligencia de Estado?; ¿Qué opciones existen? ¿Existen otras alternativas?; ¿Qué tanto depende la continuidad del nuevo gobierno?; ¿Es posible un cambio de rumbo?

7. Bibliografía de referencia:

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.

Caetano, G. y Rilla, J. (2004). Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX. en El Uruguay del siglo XX. La política. Banda Oriental, Montevideo.

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

Chasqueti, D. (2011). “El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010)” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 20, N°1. ICP, Montevideo.

Chávez, et al. (2011). “Servicios de Inteligencia en el Continente Americano: ¿Seguridad o intervención en los Estados?”. Universidad del Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Escuela de Relaciones Internacionales.

Cepik, M. (2001). “Segurança Nacional e Controle Público: Limites dos mecanismos institucionais existentes” en Contexto Internacional. Vol. 23, N° 2.

Cepik, M. (2003). “Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Atual” en Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 46, N° 1.

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

Diamond, L. (1997). “¿Terminó la tercera ola?” en Este País, México D.F, N° 2.

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.

Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R (1993). *Coo-petencia*. Norma, Bogotá.

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

Fisher, R. et al. (1996). *Más allá de Maquiavelo. Herramientas para afrontar los conflictos*. Granica, Buenos Aires.

García, M y Sánchez, F. (2002). “Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica” Working Paper, N° 21. ICPS, Barcelona.

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 Ed, Buenos Aires.

Hammond, J, et al. (2000). *Decisiones inteligentes*. Gestion, Bcelona.

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. (1985). "La mentalidad militar". Bañón, R & Olmeda, J. (comps.) *Institución militar en el estado contemporáneo*. Alianza, Madrid.

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

Jouoff, 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 Narbono, Pedro, María Ester Mancebo y Conrado Ramos, *Uruguay: la Reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1995-2000)*. ICP-Banda Oriental, Montevideo.

Luján, C. (2006). "Los procesos de negociaciones de reformas estructurales o de transformación económico-social en contextos democráticos", en *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo.

Luján, C. (2007). "La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en el 2005", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 16.

Luján, C. (2011). *El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay*. CSIC, UdelaR, Montevideo.

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

Merriam, S. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass.

Petit, V (2004). "Utilización de la frontera de satisfacción de Pareto en la toma de decisiones dentro de la metodología de negociación de la universidad de Harvard". Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Disponible en: <http://www.vladimirpetitmedina.com/wp-content/uploads/2012/03/trabajo-negociaci%C3%B3n.pdf>

Pyman, M (2013). "Watchdogs? The quality of legislative oversight of defence in 82 countries". Transparencia International, 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. Nueva sociedad, Caracas.
- Rumeau, D. (2007). "Control civil sobre el micromanagement de la defensa, un estudio de caso". Monografía de Grado. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- 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.
- Subirats, J. et al. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Ariel, Barcelona.
- Stake, R. (1994). Case studies. En Denzin y Lincoln, Handbook of qualitative research. London: Sage.
- 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.
- Ury, W. (1993). ¡Supere el no! Cómo negociar con personas que adoptan posiciones obstinadas., Norma, Bogotá.
- Yin, R. (1989). Case Study Research. Design and Methods. Londres: Sage Publications.

8. Otros documentos:

8.1 Leyes y Decretos

- Ley Coordinador de Inteligencia de Estado N° 17.930.
- Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado N° 15.848.
- Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650
- Ley del Sistema de Inteligencia del Estado de la República de Chile (N° 19.974). Disponible en: <http://www.leychile.cl/> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
- Decreto N° 405/99.

8.2 Comisión de inteligencia¹¹⁴

- Proyecto de ley Partido Colorado (2010): “Comisión Parlamentaria de supervisión de los Servicios de Inteligencia”. Antecedentes Legislativos. Distribuido N° 111/11.
- Proyecto de ley Partido Colorado (2011): “Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado”. Antecedentes Legislativos. Distribuido N° 111/11.
- Manual Hacia un Control Democrático de las Actividades de Inteligencia: Estándares Legales y Métodos de Supervisión. Listado de eventos de DCAF. Listado de publicaciones de DCAF (2012) Distribuido N° 116/12
- Comparativo entre las distintas propuestas presentadas por los Partidos Políticos (2012). Distribuido N° 118/12.
- Comparativo por temas de acuerdo al manual remitido por el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (2012). Distribuido N° 128/12.
- Leyes de Inteligencia de Estado de Argentina, Alemania, Brasil y España (2012). Distribuido N° 129/12.
- Anteproyecto de ley Poder Ejecutivo (2012): “Ley Marco de Inteligencia”. (Sin Número de Distribuido).
- Informe actuación cronológica. Visitas técnicas recibidas por la Comisión Especial. Material entregado por doctor Fluri. Legislación comparada (2013). Distribuido N° 183/13.

¹¹⁴ Para observar la totalidad de los documentos de la comisión, ver: Asuntos del Parlamento, Trámites Parlamentarios. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/dgip/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=11048>

- Documento expositivo del Partido Nacional (2014): “Informe Final Comisión Especial con fines de asesoramiento en Inteligencia de Estado”. Anexo 1. (Sin Número de Distribuido).
- Versión Taquigráfica (2010): “Convocatoria a los señores Ministros del Interior y de Defensa Nacional”. Distribuido N° 202/10. Agosto, 26.
- Versión Taquigráfica (2011): “Creación”. Distribuido N° 99/11. Diciembre, 8.
- Versión Taquigráfica (2011): “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado Señor Augusto Gregori: VISITA”. Distribuido N° 114/11, Diciembre, 19.
- Versión Taquigráfica (2011): “Régimen de Trabajo”. Distribuido N° 108/11. Diciembre, 29.
- Versión Taquigráfica (2012): “Régimen de trabajo”. Distribuido N° 115/12, Marzo, 1.
- Versión Taquigráfica (2012): “Consideraciones generales de la Ley Marco de Inteligencia”. Distribuido N° 119/12, Marzo, 12.
- Versión Taquigráfica (2012): “Invitados Especiales: Señor Hans-Jörg Schäper, Subdirector de la Cancillería Federal de Alemania y Coordinador de los Servicios Federales de Inteligencia acompañado del señor Robert Kappeler de la Embajada de Alemania en Buenos Aires y señor Dieter Schonebohm, traductor”. Distribuido N° 153/12. Agosto, 27.
- Versión Taquigráfica (2013): “Anteproyecto elaborado por el grupo de redacción”. Distribuido N° 182/13, Junio, 3.
- Versión Taquigráfica (2013): “Concurre: Doctor Carlos Delpiazso”. Distribuido N° 193/13. Julio, 1.
- Versión Taquigráfica (2013): “Concurre: Doctor Juan Pablo Cajarville”. Distribuido 194/13. Julio, 15.
- Versión Taquigráfica (2013): “Concurre: Doctor Rubén Correa Freitas”. Distribuido N° 198/13. Agosto, 12.
- Versión Taquigráfica (2013): Concurre: Doctor Martín Risso. Distribuido N° 199/13. Septiembre, 2.
- Versión Taquigráfica (2014): “Informe de la Comisión Especial con fines de asesoramiento Legislativo en Inteligencia de Estado”. Noviembre, 2 (Sin número de distribuido).

8.3 Notas de prensa

- Diario “La República”. Edición con fecha miércoles 17 de agosto del año 2005: “*Documento descalificado de la CIA revela reunión de `servicios` en 1974*”. Montevideo, Uruguay. Disponible

en: <http://www.lr21.com.uy/politica/267634-documento-desclasificado-de-la-cia-revela-reunion-de-servicios-en-1974>

- Diario “La República”. Edición con fecha 11 de junio del año 2007: “*Inteligencia Policial fichó al menos a 300 mil uruguayos en la dictadura*”. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/politica/261468-inteligencia-policial-ficho-al-menos-a-300-mil-uruguayos-en-la-dictadura>

- Portal “Uy Press”. Edición con fecha 1º abril del año 2013: “*Servicios de Inteligencia del Estado: renunció Augusto Gregori*”. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.uypress.net/uc_41547_1.html

- Diario “El País”. Edición con fecha 10 de julio del año 2013: “*Bonilla será el nuevo zar de inteligencia*”. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/bonilla-sera-nuevo-zar-inteligencia.html>

- Montevideo Portal. Edición con fecha 10 de julio del año 2013: “*Nuevo coordinador de Inteligencia. Por izquierda y por derecha*”. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?205883>

- Diario “La República”. Edición con fecha 17 de julio del año 2013: “*Coordinador de Inteligencia arma su equipo de analistas*”. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.republica.com.uy/equipo-de-analistas>

8.4 Otros

- Archivo de Seguridad Nacional. Disponible en: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/index.html>

- Reglamento Cámara de Representantes Uruguay (2000). División Ediciones. Montevideo, Uruguay.

9. Anexo

9.1 Relevamiento de datos primarios

La recolección de datos primarios se realizó a través de entrevistas abiertas aplicadas a los principales referentes partidarios del proceso de negociación. Manteniendo la coherencia del instrumental metodológico utilizado, el diseño del cuestionario tuvo en cuenta los distintos indicadores sugeridos para el análisis de los procesos de negociación.

Se aplicaron cinco preguntas de carácter general para introducir al entrevistado en el tema, luego, y de acuerdo a los indicadores, se generaron cinco preguntas sobre los intereses del actor y sus opciones; cinco preguntas para el caso de las relaciones y comunicación mantenidas durante el proceso de negociación; cuatro preguntas referidas a las alternativas manejadas y acuerdo asumido y finalmente, dos preguntas de carácter general como cierre de la entrevista.

El procesamiento y posterior análisis de los datos recabados, siguió la lógica aplicada para el análisis de los datos secundarios y complementó a estos últimos ayudando a robustecer la evidencia empírica disponible.

9.2 Cuestionario aplicado a representantes partidarios

a. Preguntas generales

P1- Recuerda usted, ¿En qué momento comenzó el debate en torno a la Inteligencia de Estado?

P2- En su opinión, ¿Qué tan legítimo es, el cargo del Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado?

P3- En su opinión, ¿Existe una buena coordinación entre el organismo mencionado anteriormente y las distintas agencias de Inteligencia del Estado uruguayo?

P4- En su opinión, ¿Cuáles han sido los motivos por los que no se dio antes una discusión sincera y pública sobre los servicios de Inteligencia de Estado y su control parlamentario?

P5- Desde la restauración democrática hasta el presente, los decretos y leyes aprobadas que hacen referencia a la Inteligencia de Estado, han dado prerrogativas a las agencias de inteligencia militar para asesorar y en otros casos realizar inteligencia interior y actividades contraterroristas en el territorio nacional. ¿Qué opina sobre ello?

b. Intereses y opciones

P1- ¿Cuál fue el principal problema o problemas identificados que llevaron a su fuerza política a presentar un Proyecto de Ley sobre el control parlamentario de la Inteligencia de Estado?

P2- ¿Cuál es el principal objetivo que se espera cumplir, en caso de aprobarse, la Ley que creará el Sistema Nacional de Inteligencia?

P3- ¿Cuáles fueron los principales intereses de su partido a la hora de apoyar una iniciativa de estas características?

P4- Para usted, ¿Existen intereses compartidos con las demás partes?

P5- En la elaboración del proyecto de su fuerza política, o documento para presentar en la discusión, ¿participó personal externo en carácter de asesor o técnico especialista en la materia? ¿Podría decirme quién?

c. Relaciones y comunicación

P1- ¿Cómo surge y que se pretendió con la creación de una subcomisión de redacción del proyecto?

P2- ¿Cómo ha sido, la relación y comunicación con el Poder Ejecutivo?

P3- ¿Cómo fue con los demás partidos?

P4- ¿Hubo comunicación con otros organismos?

P5- Tengo entendido que el Poder Ejecutivo elevó a la Comisión un proyecto de Ley para su consideración, cree usted que, ¿a través de ese proyecto el PE intentó marcar la agenda de la Comisión?

d. Alternativas y compromiso

P1- Al momento de comenzar la discusión, ¿Qué alternativas se manejaron como válidas dentro de su partido?

P2- ¿Había una posición compartida en su partido en torno al tema?

P3- En caso de no prosperar la iniciativa en comisión, ¿había otras alternativas para lograr los objetivos propuestos por su partido?

P4- Los miembros integrantes de su fuerza política, ¿estaban dispuestos a ceder a parte de sus objetivos para lograr un acuerdo?

e. Preguntas de cierre

P1- ¿En qué estado se encuentra hoy el proyecto, cuando se espera elevarlo a las Cámaras Legislativas?

P2- Se podría afirmar que, ¿estamos hablando de una negociación en la que todos se consideran “ganadores”?