

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Inteligencia militar

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
FLACSO Sede Ecuador • Diciembre 2017

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2017 - No. 21

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del *Master Journal List de Thomson Reuters*.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales-Región Andina y América Latina-FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- JournalTOCS. Base de datos.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 21, diciembre de 2017
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

- Doctor Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela (USC), España
- Doctor Máximo Sozzo, Universidad del Litoral, Santa Fe, Argentina
- Phd Hugo Frühling, CESC Universidad de Chile, Chile
- Doctora Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México
- Ph.D. Marco Cepik, Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, IUPERJ, Brasil

Comité Editorial

- Doctor Marco Córdova, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador
- Doctor (candidato) Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador
- Doctora Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Doctora (candidata) Gilda Guerrero, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Director de FLACSO, sede Ecuador

- Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

Mtr. Liosday Landaburo

Asistente Editorial:

Martín Scarpacci

Fotografías

Ileri Ceja Cárdenas
Martín Scarpacci

Diagramación

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Envío de artículos

revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego

de Almagro. Quito, Ecuador

www.flacso.edu.ec

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - diciembre 2017 - No. 21

Tema central

Entre el cambio y la inercia histórica: el contexto actual de la inteligencia militar en Suramérica	8-21
<i>Lester Martín Cabrera Toledo</i>	
Inteligencia militar y criminalidad organizada. Retos a debatir en América Latina	22-38
<i>Daniel Sansó-Rubert Pascual</i>	
La evolución de la política de inteligencia militar argentina: rupturas y continuidades (1990-2015)	39-55
<i>Iván Poczynok</i>	
La inteligencia militar ecuatoriana en la sociedad del riesgo	56-69
<i>María Dolores Ordóñez y Galo Cruz</i>	
Chile: consideraciones sobre el control civil de la inteligencia militar	70-86
<i>Rodrigo Cárcamo Hun</i>	
Inteligencia militar en Argentina. Reflexiones desde un archivo naval.	87-103
<i>Eva Muzzopappa</i>	
Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú	104-120
<i>Daniel Andrés Gómez de la Torre Rotta y Arturo Medrano Carmona</i>	

Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay. 121-139
Nicolás Álvarez Rosas

Seguridad nacional, inteligencia militar y acceso a la información en México 140-156
Lucía Carmina Jasso López

Misceláneo

Estudios de ignorancia, inteligencia y la guerra contra las drogas
en Colombia 158-174
Javier Guerrero-C

El sistema de información e inteligencia Plataforma México. 175-190
Otto René Cáceres Parra

Narcotráfico en la Darkweb: los criptomercados. 191-206
Luis Ignacio García Sigman

La inteligencia científico-tecnológica para el desarrollo y la seguridad
geoeconómica latinoamericana 207-224
Yoan Israel Viamonte Garrido

Incertidumbres del análisis dimensional de la inteligencia. 225-239
Claudio Augusto Payá Santos y Juan José Delgado Morán

Mujeres con pena privativa de libertad:
¿quiénes son y cómo viven en una cárcel de Ecuador?. 240-255
Laddy Almeida

Reseñas

El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la
“Guerra contra las Drogas” (Germán Montenegro) 257-260
Sebastián Concha Villanueva

Control inteligente del delito (Irvin Waller) 261-265
*Grupo de estudios sobre prevención del delito y la violencia. Programa Jóvenes Investigadores.
Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)*

Enfoque y alcance de URVIO 267-278

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - diciembre 2017 - No. 21

Central topic

Between change and historical inertia: the current context of military intelligence in South America.	8-21
<i>Lester Martin Cabrera Toledo</i>	
Military intelligence and organized crime. Challenges to debate in Latin America	22-38
<i>Daniel Sansó-Rubert Pascual</i>	
The evolution of Argentine's military intelligence policy: ruptures and continuities (1990-2015)	39-55
<i>Iván Poczynok</i>	
The ecuadorian military intelligence in the risk society.	56-69
<i>María Dolores Ordóñez y Galo Cruz</i>	
Chile: considerations on civil control of military intelligence	70-86
<i>Rodrigo Cárcamo Hun</i>	
Military intelligence in Argentina. Reflections since a naval archive	87-103
<i>Eva Muzzopappa</i>	
Origins in the intelligence process in Peru	104-120
<i>Daniel Andrés Gómez de la Torre Rotta y Arturo Medrano Carmona</i>	

A window of opportunity to reform the intelligence in Uruguay 121-139
Nicolás Álvarez Rosas

National security, military intelligence and access to information
in Mexico 140-156
Lucía Carmina Jasso López

Miscellaneous

Ignorance studies, intelligence and the war on drugs in Colombia 158-174
Javier Guerrero-C

The information and intelligence system Platform Mexico 175-190
Otto René Cáceres Parra

Illicit Drug Trafficking on the Darkweb: Criptomarkets 191-206
Luis Ignacio García Sigman

The scientific-technological intelligence for development and the Latin American
geoeconomic security 207-224
Yoan Israel Viamonte Garrido

Uncertainty of dimensional analysis of intelligence. 225-239
Claudio Augusto Payá Santos y Juan José Delgado Morán

Women's imprisonment: Who they are and how they live
in a prison in Ecuador? 240-255
Laddy Almeida

Books reviews

El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la
“Guerra contra las Drogas” (Germán Montenegro) 257-260
Sebastián Concha Villanueva

Control inteligente del delito (Irvin Waller) 261-265
*Grupo de estudios sobre prevención del delito y la violencia. Programa Jóvenes Investigadores.
Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)*

Enfoque y alcance de URVIO 267-278

Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay

A window of opportunity to reform the intelligence in Uruguay

Nicolás Álvarez Rosas¹

*Fecha de envío: 18 de agosto del 2017
Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2017*

Resumen

Este trabajo asume como punto de partida que el escándalo suscitado tras la incautación del llamado *archivo Castiglioni*—donde se presume existen pruebas de espionaje ilegal en democracia— configuró una ventana de oportunidad que permitió colocar nuevamente los asuntos de inteligencia en la agenda de gobierno. A partir del marco de corrientes múltiples, se argumenta que el ágil reconocimiento del problema, mediante la creación de una comisión investigadora parlamentaria (corriente de los problemas) y la presencia de soluciones concretas aportadas por los poderes ejecutivo y legislativo (corriente de las políticas), suponen una oportunidad de cambio que dependerá, en gran parte, de la capacidad de los actores para capitalizar la misma: reducir la brecha entre soluciones y problemas (corriente de la política).

Palabras clave: archivo Castiglioni; inteligencia; parlamento; Uruguay.

Abstract

This work assumes as a starting point that the scandal that arose after the seizure of the so-called *Castiglioni archive*—where there is presumption that there is evidence of illegal espionage in democracy— set up a window of opportunity that allowed to put intelligence issues back on the government agenda. From the framework multiple-streams, it is argued that the agile recognition of the problem through the creation of a parliamentary commission of inquiry (*problem stream*) and the presence of concrete solutions provided by the executive and legislative (*policy stream*) represent an opportunity for change that will depend largely on the capacity of actors to capitalize on it: bridging the gap between solutions and problems (*political stream*).

Keywords: Castiglioni archive; intelligence; Parliament; Uruguay.

¹ Maestrando en Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay. Es Licenciado en Ciencia Política por la misma Universidad y cuenta con una especialización en Seguridad Internacional por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Correo electrónico: nicolasalvarezrosas@gmail.com

Introducción

En Uruguay, al igual que en gran parte de los países de la región, las actividades de inteligencia han pasado inadvertidas. Las fuerzas de seguridad, en su rol de burocracias especializadas, cuentan con una acumulación privilegiada que, en gran medida, les permite ostentar el monopolio del saber en los asuntos de inteligencia. A excepción de un conjunto de trabajos más o menos recientes (Álvarez 2015 y 2016; Aparicio, García y Terra 2013; Capó 2003; González 2002; Jouroff 2009; Rico 2007), el conocimiento es nulo en el ámbito académico. Y, lo que es más, dentro del sistema político el tema ha despertado un interés residual.

En el año 2011, cuando se reconocieron formalmente los inconvenientes de control mediante la creación de una comisión parlamentaria *ad hoc*, el sistema político logró generar propuestas de mutuo acuerdo luego de dos años de discusión. Sin embargo, el asunto no consiguió posicionarse como una prioridad de política y al final se diluyó en un contexto signado por la campaña electoral para las elecciones presidenciales y legislativas del año 2014. Producto de la incautación del llamado *archivo Castiglioni* –donde se presume existen pruebas de espionaje ilegal en democracia,² a inicios del nuevo período de gobierno (2015), los asuntos de inteligencia tomaron nuevamente estado público. Esta vez, la presencia

2 Elmar Castiglioni, sobrino de Víctor Castiglioni, quien fuera jefe de la inteligencia policial antes y durante la dictadura cívico-militar, falleció en septiembre del año 2015. Fue Subdirector del Centro de Altos Estudios Nacionales y jefe de la Dirección Nacional de Inteligencia del Estado. Producto de una investigación iniciada años antes por la exministra de Defensa Nacional, Azucena Berruti, el 3 de octubre del año 2015 la justicia allanó el domicilio particular de Castiglioni incautando un voluminoso archivo de inteligencia.

de un escándalo de magnitud generó una situación insostenible para el sistema político: las exigencias de transparencia aumentaron al tiempo que disminuyeron las posibilidades de legitimar una dirección autónoma de los servicios.

La evidencia empírica disponible en la región indica que los procesos de reforma del sector se producen por *voluntad política* o por *escándalo* (Dammert 2007; Gómez de la Torre 2009). En este último caso, el hecho controvertido constituye el primer eslabón de una cadena de sucesos que terminan por configurar una reforma del sector. Vale aclarar que las perturbaciones externas, en este caso el escándalo, son necesarias pero no suficientes para que los cambios se produzcan.

Resulta central analizar en qué circunstancias un escándalo logra ingresar en la agenda de gobierno y qué factores deben converger para que una vez en la órbita gubernamental, puedan generarse cambios en la política pública. Este trabajo asume como punto de partida que el escándalo suscitado tras la incautación del llamado *archivo Castiglioni*, configuró una ventana de oportunidad que permitió colocar los asuntos de inteligencia en la agenda de gobierno.

A partir del marco de corrientes múltiples (Kingdon 1984), se argumenta que el ágil reconocimiento del problema mediante la creación de una Comisión Investigadora parlamentaria (corriente de los problemas) y la presencia de soluciones concretas aportadas por los poderes ejecutivo y legislativo (corriente de las políticas), suponen una oportunidad de cambio que dependerá, en gran parte, de la capacidad de los actores para capitalizar la misma: reducir la brecha entre soluciones y problemas (corriente de la política). La presentación del artículo se estructura en tres sec-

ciones. En primer lugar, se presenta el marco teórico-metodológico del trabajo. En segundo lugar, se aborda el análisis del caso atendiendo individualmente a las dimensiones presentes en el marco de corrientes múltiples. A modo de conclusión, se presentan algunas tendencias a futuro.

Marco teórico-metodológico

Modelo de corrientes múltiples

El establecimiento de la agenda de gobierno es uno de los momentos más importantes del proceso político (Aguilar Villanueva 1993). En un contexto en el que la capacidad de atención es necesariamente limitada, las elites gubernamentales deciden qué asuntos serán o no tratados (Cobb y Elder 1984). La incorporación de un asunto en la agenda de gobierno conduce al punto inicial del ciclo de una política pública (Subirats *et al.* 2008; Meny y Thoing 1992); por ello, resulta central determinar cuál es el comportamiento que sigue el gobierno para decidir qué asuntos serán de su interés y de qué forma éstos podrán dirigirse de la agenda a una acción concreta de política (Nelson 1993).

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

te de los problemas (*problem stream*); (ii) corriente de las políticas (*policy stream*); y, (iii) corriente de la política (*political stream*). La primera hace referencia al proceso por el cual los actores deciden sobre qué problemas han de concentrarse. La segunda tiene que ver con las propuestas de políticas elaboradas, es decir, las soluciones. Finalmente, la corriente de la política incluye los diversos acontecimientos que configuran una situación favorable para que un asunto sea tomado en cuenta.

Las tres corrientes circulan por canales separados y cada una tiene sus propias reglas. Las propuestas se generan de manera independiente de si está resolviendo un problema, se reconocen los problemas haya o no una solución y los eventos políticos tienen su propia dinámica: “Algo se hace cuando la ventana está abierta, o se pierde la oportunidad, y los defensores tienen que esperar a que se abra la siguiente ventana”³ (Kingdon 2001, 332). Los cambios de política ocurren cuando las tres corrientes se ensamblan. Los problemas son reconocidos, existen soluciones y las condiciones políticas son adecuadas. En palabras del autor, “los defensores desarrollan sus ideas durante un largo período de tiempo. Desarrollan sus razones y la información de apoyo, preparan sus propuestas, y luego atacan cuando surge esa oportunidad. Llamo a esa ocasión una ventana de política abierta” (Kingdon 2001, 332).

Estas ventanas pueden abrirse de distintas maneras en cada una de las corrientes. Ya sean impulsadas por la evolución de la aceptabilidad de una solución propuesta (corriente de las políticas), por el reconocimiento de un problema (corriente de los problemas) o por un cambio político (corriente de la política).

³ Traducción propia.

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

Estudios de inteligencia en América Latina

Las actividades de inteligencia forman parte de un gran *tabú*. Una breve revisión de la situación regional deja en evidencia algunos de los factores explicativos de esta situación: la inteligencia se ha caracterizado por ser un área cerrada y reservada, poseedora de un complejo legado autoritario y de escasa participación y conocimiento civil. La desconfianza generalizada en la actividad así como la dificultad para acceder a fuentes confiables de dominio público, han alimentado el exiguo interés académico respecto al tema (Barreiro y Rivera 2011; Bruneau y Matei 2010; Herman 2003).

Así y todo, los denominados *estudios de inteligencia*⁴ han progresado considerablemente en la región acompañando los recientes procesos de reforma y re-reforma de los servicios. Desde hace poco más de una década, se han publicado decenas de libros colectivos en los que participan diversos estudiosos de la región,⁵ han emergido revistas académicas que señalan el interés en los asuntos de

inteligencia,⁶ es posible observar el surgimiento de redes profesionales que promueven espacios de debate e investigación⁷ y, además, de la presencia de especialistas latinoamericanos, pues existe un grupo de reconocidos académicos extranjeros que realizan investigaciones sobre la región.⁸

La democratización de la inteligencia, entendida como la institucionalización de los servicios bajo control democrático (Bruneau y Matei 2011), ha sido el asunto que ha despertado mayor interés entre los estudiosos del área. El hecho de que los servicios de inteligencia hayan sido utilizados para acciones represivas durante los regímenes autoritarios (Calle y Gómez de la Torre 2011) y que, aún en la actualidad, la política de inteligencia se considere un tema pendiente en la consolidación democrática de la región (Maldonado 2009; Ugarte 2016), explica en gran parte estas preocupaciones. En tal sentido, los principales eruditos del área han señalado que la democracia exige servicios de inteligencia políticamente neutrales, transparentes y eficaces. En la difícil relación inteligencia-democracia existe una delgada línea entre hacer bien las cosas y hacer bien las cosas correctas, es decir, no se trata solo de resultados y maximización de recursos, también de transparencia y rendición de cuentas.

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

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

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

4 Sobre la definición y el desarrollo de los llamados *estudios de Inteligencia* puede consultarse Díaz (2005), Gill y Pythian (2012), Glees (2013), Macartney (1999).

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

En este largo camino hacia la democratización, los formuladores de políticas enfrentan múltiples desafíos a la hora de emprender una reforma del sector. *Grosso modo*, los principales estudios centran su atención en tres: legados del pasado, falta de interés y conocimiento civil y resistencia de los servicios de inteligencia. Ya sean los estudios centrados en la dependencia de la trayectoria, que atribuyen las dificultades de cambio a los hechos del pasado, aquellos que postulan un racional desincentivo en los tomadores de decisión producto del escaso interés civil, o los que centran su atención en los elementos que aseguran la supervivencia de los servicios, resultan rígidos a la hora de explicar el cambio en la política. Sin desconocer los desafíos resaltados por la literatura, este trabajo busca aportar a la comprensión del caso uruguayo, a partir de la exploración de un contexto particular en el que circulan diversos actores que buscan transformar sus ideas en soluciones de políticas. De acuerdo al marco analítico del trabajo, a pesar de los constreñimientos, las ideas de política pueden cambiar cuando las ventanas de oportunidad para las nuevas políticas se abren ante los acontecimientos y las viejas políticas ya no resuelven los problemas públicos.

Estrategia metodológica

El presente artículo busca reconstruir el proceso de discusión y negociación actual sobre los asuntos de inteligencia en Uruguay. Por tratarse de un proceso que aún se encuentra en una etapa de discusión, se acude a una estrategia cualitativa de recolección y análisis de la información. El alcance del trabajo es exploratorio en tanto procura organizar y presentar la información disponible tomando

como base el instrumental conceptual del modelo de corrientes múltiples.

Como fuentes se consideran diversos documentos políticos, parlamentarios y material de prensa. De forma adicional, se utilizan datos provenientes de entrevistas abiertas en profundidad y semiestructuradas por correo electrónico realizadas a representantes políticos. El trabajo de campo tuvo lugar en dos instancias. Las primeras entrevistas fueron realizadas para una investigación anterior del autor (Alvarez 2014) y complementadas con otros encuentros para este trabajo.

Análisis

Antecedentes del caso uruguayo⁹

Hasta el momento en el que trascendió parte del contenido del *archivo Castiglioni*, el déficit de control de las actividades de inteligencia en democracia fue un secreto a voces. El asunto fue recurrente desde el inicio del nuevo ciclo democrático, y a pesar de ello, los intentos del sistema político por apañar la situación fueron escasos y por momentos contradictorios. Aunque durante la primera presidencia luego de la dictadura cívico-militar, las sospechas de espionaje estuvieron latentes, no fue hasta la década de los 90, con el secuestro y posterior asesinato del bioquímico chileno Eugenio Berrios, que se confirmó la magnitud del problema. En una entrevista realizada en el año 2008, el en ese entonces Presidente, Luis Alberto Lacalle, se refirió a este caso “como una relación entre integrantes de los servicios de inteligencia actuando fuera de sus funciones

⁹ Para una presentación detallada de los antecedentes históricos y normativos del caso puede consultarse Alvarez (2016).

específicas y guiados por relaciones y compromisos personales” (Israel 2008, 258).

A pesar de ello, durante las primeras dos décadas, luego de la restauración democrática, se constatan tan solo dos reestructuraciones del sector, ambas durante las administraciones de Julio María Sanguinetti (1985-1990/1995-2000). La primera, en el año 1986, estableció que el Servicio de Información de las Fuerzas Armadas (SIFFA) pasara a denominarse Dirección General de Información de Defensa (DGID) y a depender directamente del Ministerio de Defensa Nacional (Ley N° 15.848). La segunda, en el año 1999, transformó la DGID en la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE) dotándola de prerrogativas de inteligencia interior (Decreto N° 405/99).

Apenas entrado el gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado 2000-2005), el atentado terrorista del 11 de septiembre en Nueva York tuvo repercusiones para la inteligencia uruguaya. La principal medida adoptada, en octubre del año 2001, fue la de otorgar a la DINACIE la responsabilidad de conducir las actividades de inteligencia sobre el terrorismo en el territorio nacional (El Observador, 26/1/2002) dando señales de debilitamiento del control civil y refrendando el virtual monopolio militar en los asuntos de inteligencia (González 2002). Con el ingreso del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2005, las áreas de defensa, seguridad e inteligencia constituyeron un verdadero reto para una colectividad de izquierda caracterizada históricamente por su postura crítica hacia el modelo de conducción de los partidos tradicionales en dichas arenas de política pública. A pesar de ello, las administraciones de dicho partido, al igual que sus antecesores, no lograron procesar cambios sustantivos en la materia.

Por Ley N° 17.930 (Presupuesto Nacional 2005-2010) el Presidente Tabaré Vázquez creó el Cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado. A más de una década de su creación, dicho cargo ha sufrido de una serie de inconsistencias que dan cuenta de las dificultades de su institucionalización. En primer lugar, y producto de las controversias generadas en el seno del sistema político, el mismo no fue reglamentado durante la primera administración de Vázquez. En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, desde su creación, el cargo estuvo más de la mitad del tiempo acéfalo. En poco más de un lustro, ha tenido tres titulares, un civil y dos militares retirados: Augusto Gregori (2010-2013), Ramón Bonilla (2013-2015) y Washington Martínez (2016-actualidad), respectivamente.

El hecho de que hasta el año 2011 no se efectuara una discusión profunda sobre el asunto responde a múltiples factores. De acuerdo al exministro de Defensa Nacional y Presidente de la Comisión Especial de Inteligencia, creada ese mismo año,

no hubo voluntad política de asumir dicho proceso de discusión. A la salida de la dictadura, las condiciones de la salida de la dictadura, probablemente no lo posibilitaban. Y durante los siguientes períodos de gobierno se soslayó o minimizó la importancia de una discusión al respecto (Baryardi, J, entrevista semiestructurada, 1 de octubre de 2014).

El argumento es compartido por los representantes de los partidos de la oposición que integraron dicha Comisión. De acuerdo a uno de los legisladores del Partido Nacional, “este fue un tema que no estuvo en la agenda política y sobre el cual siempre hubo una oscuridad muy

importante” (García, J, comunicación personal, 18 de agosto de 2014). Desde el Partido Colorado, se aseguró que “existe un total desconocimiento de las actividades y a veces es más fácil mirar para un costado que sentarse a estudiar y ver cómo solucionar el tema” (Amy, J, comunicación personal, 3 de septiembre de 2014).

Como se puede observar, los sucesivos gobiernos convirtieron la ausencia de políticas en la política hacia los servicios de inteligencia. Tras la restauración democrática, las elites gubernamentales renunciaron, en favor de los servicios de inteligencia, a sus funciones básicas de control y regulación. La inexistencia de un entramado institucional que otorgue posibilidades reales de supervisar las actividades continúa siendo el principal desafío.

Tres corrientes, una oportunidad de cambio

El gobierno de José Mujica (Frente Amplio 2010-2015) representó un punto de inflexión en el desarrollo de los problemas, las políticas y la política. Como se puede apreciar en el gráfico 1, la iniciativa presentada por el Partido Colorado y la posterior reglamentación del cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia por parte del gobierno, desencadenaron la creación de la Comisión Especial de Inteligencia. Luego de que la Comisión presentara un Proyecto de Ley consensuado por los partidos políticos, el asunto se diluyó durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales y legislativas de 2014. Sin embargo, la ventana de oportunidad abierta luego del escándalo suscitado tras la incautación del *archivo Castiglioni* en 2015 permitió colocar nuevamente los asuntos de inteligencia en la agenda de gobierno.

Corriente de los problemas

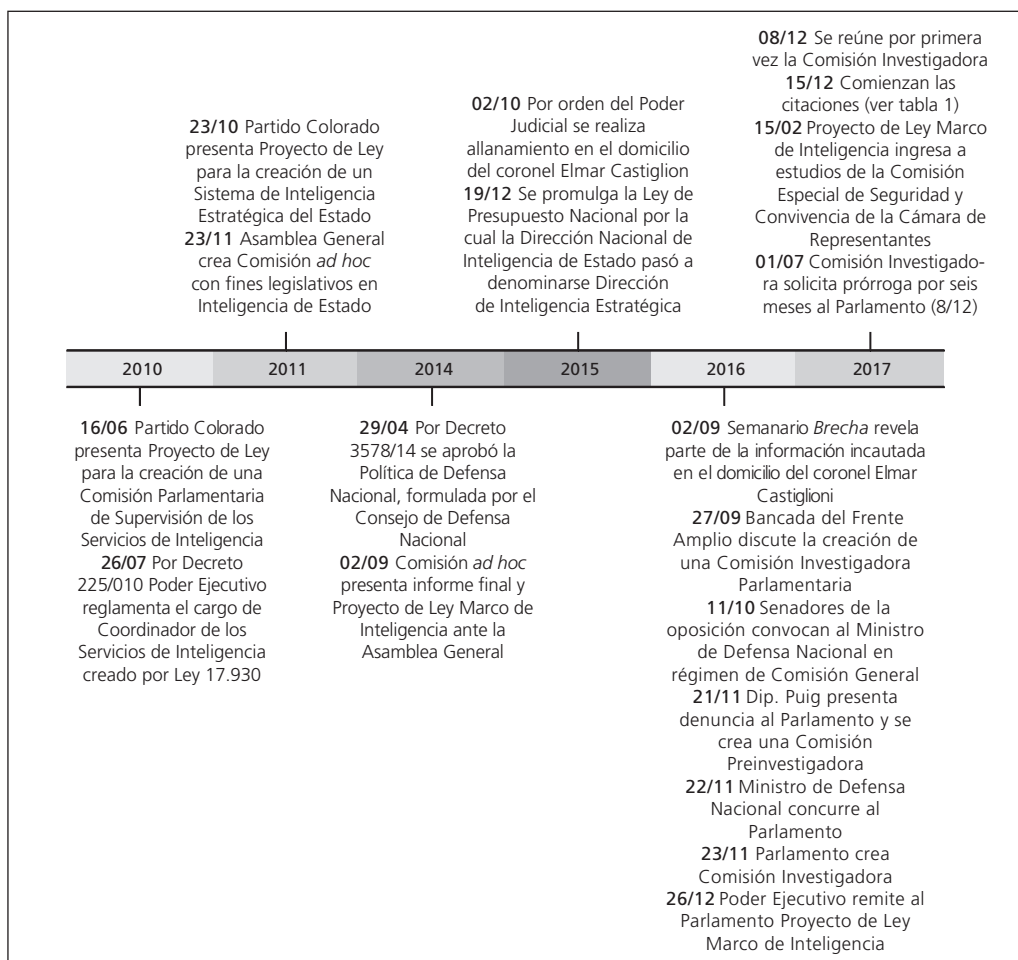
En septiembre del año 2016, el semanario Brecha publicó una crónica titulada *Servicios Continuos*. En el encabezado de la misma se afirmaba:

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

El artículo daba cuenta de los informes elaborados por Isabel Wscherbor, en nombre de la Secretaria de Derechos Humanos del Pasado Reciente, y Álvaro Rico, Decano de la Facultad de Humanidades y coordinador del equipo de historiadores de la Universidad de la República, que habían sido encargados por la jueza Beatriz Larrieu a raíz del material incautado en el domicilio particular del fallecido coronel Elmar Castiglioni a finales del año 2015. Los datos revelados en dicha oportunidad representaron un escándalo por partida doble. Por un lado, se daba cuenta del involucramiento de personal castrense y policial en tareas de espionaje ilegal en democracia. De acuerdo a los informes citados, los servicios de inteligencia mantuvieron un sistema de espionaje ilegal sobre personalidades políticas, partidos políticos y organizaciones sociales desde la restauración democrática. Por otro, se destacaba la discrecionalidad de los distintos actores del gobierno. Concretamente, se cuestionaba la falta de transparencia en el manejo de la información.

Respecto a lo primero, Rico (2016, 7) señala en su informe que “las prácticas es-

Gráfico 1. Cronología de sucesos claves en la corriente de los problemas, las políticas y la política, Uruguay (2010-2017).



Fuente: elaboración propia.

tatales y las metodologías de producción de inteligencia en la etapa democrática reproducen las prácticas verificadas durante la dictadura”. Respecto a lo segundo, Wscherbor (2016, 5) asegura que “el Estado ha tenido la tendencia a privatizar o seleccionar a los actores que tienen la competencia de investigar sobre este período, generando procesos de desclasificación parcial o selectivo de la documentación”.

En este caso, el rol de los medios de comunicación fue clave en el proceso. Como se ha argumentado, el ejercicio de control externo de los medios de comunicación en materia de inteligencia se produce, generalmente, a través de la lente de un escándalo y resulta útil en tanto origina que las ramas oficiales del gobierno adopten soluciones de política específicas (Matei 2014). La publicación de *Brecha* y las lecturas realizadas a *posteriori* orientaron de

forma particular el problema y coadyuvaron para que el asunto se mantuviese en la agenda. Las denuncias no solo se centraron en el contenido del material incautado sino que destacaron el problema de fondo: la autonomía de los servicios de inteligencia y las responsabilidades del sistema político por ello (Búsqueda, 08/09/2016; Blixen b, 23/09/2016; El Observador, 02/11/2016; El País, 26/12/2016).

A lo anterior, se sumó el involucramiento de distintas organizaciones de la sociedad civil e incluso miembros de organismos internacionales. Luego de que diversos dirigentes sindicales confirmaran lo publicado por *Brecha* (Sala de Redacción, 16/10/2016), el Sindicato Único de Telecomunicaciones (Sutel) presentó una denuncia penal para que se investigue el espionaje al que fue expuesto dicho sindicato (Portal PIT-CNT, 01/10/2016). En el mismo orden, la central de trabajadores organizó un encuentro titulado *La democracia vigilada* en la que participaron, entre otros, el periodista Samuel Blixen, autor de la nota de *Brecha*, y Mirtha Guianze, titular de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (La Diaria a, 22/11/2016).

También durante el mes de noviembre, la organización *Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos* solicitó acceso al *archivo Castiglioni* durante un encuentro con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ricardo Pérez Manrique (La Diaria b, 13/11/2016), al tiempo que el relator especial de la OEA para la libertad de expresión, Edison Lanza, aseguró en una entrevista mantenida con *Brecha* que “es hora de que el país tenga una discusión en serio sobre el ejercicio de la actividad de inteligencia y cómo debe ser controlada” (Blixen c, 18/11/2016).

Ante la magnitud de las denuncias, las repercusiones dentro del sistema político fueron

inmediatas. Casi en simultáneo a la publicación, el Parlamento solicitó explicaciones al Poder Ejecutivo e inició las negociaciones para conformar una investigadora parlamentaria. Distintos sectores del Frente Amplio (IR, Casa Grande, Partido por la Victoria del Pueblo y Partido Comunista) presentaron una propuesta para conformar una Comisión Investigadora apoyada por los partidos de la oposición.

En la Cámara de Representantes, los Diputados oficialistas Luis Puig y Óscar Groba fueron enfáticos al señalar la actitud que debía tomar el sistema político. Mientras el primero señaló que “la democracia uruguaya no puede adoptar el papel del avestruz: actuar como si esta situación no existiera, sino que, por el contrario, se la debe investigar a fondo” (Diario de sesiones CRR, N° 4058-2016, 31). El segundo argumentó “que debe existir la mayor transparencia en dar a conocer todos estos archivos, los anteriores, los que se descubrieron y los que andan por allí; debemos estar muy atentos a esos temas” (Diario de sesiones CRR, N° 4059-2016, 23).

Por su parte, en la Cámara de Senadores, el senador del Partido Independiente Pablo Mieres se refirió al problema de la falta de control:

El Parlamento también deberá discutir, de una vez por todas, si el sistema democrático uruguayo creará una estructura orgánica de los servicios de inteligencia del Estado que dé tranquilidad a todos los uruguayos respecto del manejo de la información [...] Nuestro país, a diferencia de la gran mayoría de los países democráticos, no estableció un marco legal regulatorio de las actividades de inteligencia (Diario de sesiones CSS, N° 35-Tomo 557, 2016).

Finalmente, con fecha 21 de noviembre, el diputado Luis Puig (PVP-FA) presentó ante

Tabla 1. Citaciones de la Comisión Investigadora (2016-2017)

Fecha	Nombre (s)	Vínculo con el caso
Jue, 15-12-2016	Isabel Wschebor-Álvaro Rico	Peritos judiciales
Lun, 20-02-2017	Samuel Blixen	Periodista del semanario <i>Brecha</i>
Lun, 06-03-2017	José Clastornik	Director Ejecutivo de Agestic*
Lun, 13-03-2017	Azucena Berruti	Exministra de Defensa Nacional
Lun, 08-05-2017	Jorge Tiscornia-María del Carmen Martínez	Encargados de digitalizar la información incauta en 2007**
Lun, 15-05-2017	Antonio Marchesano-Raúl Iturria	Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional
Lun, 05-06-2017	Juan Andrés Ramírez-Juan Luis Storace	Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional
Lun, 12-06-2017	Didier Opetti-Yamandú Fau	Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional
Lun, 03-07-2017	Ángel Gianola-Luis Rosadilla	Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional
Lun, 10-07-2017	Luis Hierro López	Exministro del Interior
Lun, 17-07-2017	Daniel Borrelli-José Bayardi	Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional

* Fue convocado a instancias del Diputado Trobo para asesorar a la comisión respecto a los alcances de las indagatorias.

** Ambos fueron contratados en 2007 por la Ministra Azucena Berruti para digitalizar la información que la jerarca había confiscado en el Centro de Instrucción de Oficiales de Reserva.

Fuente: elaboración propia en base al sistema de información parlamentaria.

la Cámara de Representantes la denuncia de los hechos solicitando la conformación de una Comisión Preinvestigadora. Del texto de la denuncia es posible destacar tres hechos que dan cuenta de la definición del problema. Primero, el rol de los medios de comunicación en la configuración de los elementos que fundaron la denuncia y en el ejercicio de la supervisión externa del gobierno. Segundo, el *status* otorgado a las actividades de inteligencia considerándolas parte fundamental de las políticas de seguridad y defensa. Finalmente y no menos importante, el reconocimiento de las actuales falencias en materia de control parlamentario.

Luego de dos sesiones en las que se analizó la denuncia, la Comisión Preinvestigadora, integrada por Jorge Pozzi y Roberto Chiazzaro

por el Frente Amplio y Gustavo Penadés por la oposición, votó por unanimidad la creación de la Comisión Investigadora y presentó un único informe en el que se señala como objetivo de la Comisión:

Proponer medidas legislativas, políticas y de gobierno para, en caso de comprobarse esas prácticas, evitar que sigan ocurriendo y asegurarse de que no vuelvan a ocurrir en el futuro, en particular en lo referente a establecer un control democrático sobre la acción de los servicios de inteligencia del Estado (Carpeta N° 165-Repardito N° 594, 2016)

La Comisión Investigadora –“sobre posibles actos de inteligencia de Estado, violatorios de

la normativa legal y constitucional, llevados a cabo por personal policial o militar desde 1985 a la fecha” – fue finalmente creada el 23 de noviembre de 2016. La misma, es presidida por el diputado Gerardo Núñez del Frente Amplio y secundada en la vicepresidencia por el Diputado Jaime Trobo del Partido Nacional. Hasta el momento, en el que se redactó este artículo,¹⁰ la Comisión había recibido a distintas personalidades relacionadas de una u otra manera con el caso, tal y como se puede apreciar en la tabla 1.

Corriente de las políticas

Una vez reconocido el problema, las propuestas de política surgieron de inmediato. En la corriente de las políticas, las distintas soluciones pueden: (a) adoptarse sin cambios; (b) fusionarse entre sí a partir de una negociación; o, (c) no ser tomadas en cuenta. En este caso, la propuesta de política del Poder Ejecutivo recoge y modifica una solución presentada años antes por el Poder Legislativo que, como se puede apreciar en el gráfico 1, tiene como antecedentes los distintos planteos surgidos a comienzos del gobierno de José Mujica.

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

El Ministerio de Defensa Nacional ha consolidado todo ese trabajo que hizo la comisión parlamentaria [Comisión Especial de Inteligencia (2011)]. Nosotros, con mi firma, elevamos días pasados a refrenda de

otros ministerios y a consideración del Ejecutivo Nacional, el Proyecto de Ley de Inteligencia que creemos deberá tener el país en el futuro (Caras y Caretas, 13/09/2016).

El informe de la Comisión Especial de Inteligencia elevado a la Asamblea General en septiembre de 2014, destacaba, entre otras cosas, “la importancia de haber podido abordar un tema tan importante para el país y que el mismo se realizó con el aporte de todos los partidos políticos con representación parlamentaria” (Carpeta N° 8611-Repertorio N° 23, 2014). Sin embargo, el éxito de la negociación interpartidaria no garantizó la discusión posterior del Proyecto en el plenario, y tampoco su aprobación (Alvarez 2014). De acuerdo a uno de los miembros de la Comisión de Redacción –creada a instancias de la Comisión Especial– entrevistado para este trabajo, el principal problema fue el tiempo:

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

El hecho de que la Comisión Especial finalizara su actividad durante la campaña electoral del año 2014, determinó que al asunto pasara a un segundo plano, tal y como lo reconoció un miembro de la misma durante la presentación del Proyecto de Ley en la Asamblea General: “Tal vez esto escape a la atención, ya que los tiempos electorales la derivan hacia otros asuntos” (Diario de sesiones AG, N° 62-

10 Se espera que, hasta el mes de diciembre, la Comisión reciba a los altos mandos de los servicios de inteligencia y posteriormente a los expresidentes desde la restauración democrática.

Tomo 94, 2014, 82). Una prueba adicional de ello, surge del análisis de los programas de gobierno. De los cuatro partidos integrantes de la Comisión Especial, solo dos hicieron referencia a las actividades de inteligencia (Programa Partido Colorado 2014, 344 y Programa Partido Nacional 2014, Cap. IV, 39-43). El Frente Amplio, identificado como favorito en dicha elección, no planificó dentro de sus prioridades para el período 2015-2020 la política de inteligencia.¹¹

A pesar de ello, mediante la Ley de Presupuesto Nacional (2015-2019), promulgada en diciembre de 2015, el presidente electo Tabaré Vázquez determinó que la DINACIE pasará a denominarse Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE) dependiendo del Ministerio de Defensa Nacional y en lo referente a aspectos funcionales y administrativos, del Estado Mayor de la Defensa (artículo 120). Durante el llamado a sala, al Ministro Menéndez –luego del escándalo suscitado tras la incautación del *archivo Castiglioni*–, este dedicó parte de su intervención a la explicación de las actividades que actualmente cumple dicha institución, al tiempo que descartó prácticas de espionaje ilegal (Diario de sesiones CSS, N° 45-Tomo 559, 2016).

Como se puede observar, la corriente de las políticas se desarrolló de forma independiente a la de los problemas, cuestión que facilitó la presentación de una propuesta inmediata ante la irrupción de este último. Al momento de elevar el Proyecto de Ley en diciembre de

2016, el Ejecutivo contaba con un importante acervo en la materia y una discusión previa a nivel ministerial y legislativo. Así lo reconoció en la exposición de motivos del Proyecto recordando que “existe un compromiso de todo el sistema político, de todos los partidos con representación parlamentaria, de avanzar en esa Ley marco que atienda a una función como la inteligencia”.

La propuesta actual mantiene la esencia del documento presentado por la Comisión Especial, aunque introduce una serie de modificaciones no menores. En términos generales, el Proyecto de Ley se compone de seis títulos y 39 artículos. El Título I define el alcance de la Ley y establece las normas de actuación de los órganos que integran el Sistema Nacional de Inteligencia. Determina que el Poder Ejecutivo es quien fijará la Política Nacional de Inteligencia, definiendo a esta última como el “procedimiento sistemático de recolección, análisis, procesamiento y diseminación de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones”.

Respecto a las tareas de inteligencia, se establece que deberán realizarse de acuerdo a los lineamientos estratégicos fijados en la Política Nacional de Inteligencia y respetando en todo momento los derechos humanos y los principios generales del régimen democrático de gobierno. En tal sentido, se prohíbe a los órganos de inteligencia la ejecución de tareas represivas, la intervención en la vida política y social del país y la divulgación de información obtenida en el ejercicio de sus funciones, salvo excepciones en las que mediare disposición judicial.

El Título II refiere a la integración del Sistema Nacional de Inteligencia (SNI) y a la creación de la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIEE). Esta última, se crea como órgano desconcentrado dependiente del Poder Ejecu-

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

tivo y se le asignan múltiples cometidos. La SIEE estará a cargo del Director Nacional de Asuntos Estratégicos, quien la dirigirá. A diferencia de lo establecido en el Proyecto redactado por la Comisión Especial, dicho Director será designado y cesado por el Poder Ejecutivo sin venia del Parlamento. En tal sentido, otra de las modificaciones, establece que el cargo será de dedicación exclusiva e incompatible con cualquier otra actividad.

El Título III refiere a los procedimientos especiales para la obtención de información, estableciendo que toda operación de búsqueda de información que realicen los órganos que componen el SNI deberá ser autorizada por el Poder Judicial. Nuevamente, el Ejecutivo establece un cambio respecto al Proyecto de la Comisión Especial agregando las figuras de “agente encubierto” y de “informante”. El Título IV refiere a los controles a los que estará sujeto el SNI. Por un lado, se establecen los mecanismos de control interno, estando a cargo de los jefes de cada uno de los servicios del SNI. Por otro, en lo que refiere a los controles externos, se afirma que la Asamblea General creará una comisión parlamentaria bicameral de control y supervisión del SIN, en la que se encontraran presentes todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

El Título V refiere a la información, clasificación, desclasificación y reclasificación de la misma, de acuerdo a la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, con la salvedad de que no se podrá acudir a dichas figuras cuando se trate de información que refiera a la violación de derechos humanos o sea relevante para prevenir u investigar dichos actos. Finalmente, el Título VI, contiene las disposiciones transitorias por las que, de aprobarse el Proyecto, se dispone el pasaje de los créditos y

bienes de cualquier naturaleza que hubiesen sido asignados al Coordinador a la SIEE. A pesar del alto grado de acuerdo manifestado por la totalidad de los actores, los cambios no deben minimizarse, en particular aquel que establece que el Director de la SIEE será designado y cesado por el Poder Ejecutivo sin venia del Parlamento ya que el mismo puede ocasionar descontentos en el Parlamento.¹²

Corriente de la política

Tras la creación de la Comisión Investigadora y la presentación del Proyecto de Ley por parte del Poder Ejecutivo, la discusión tomó un vuelco favorable en la corriente de la política. El desconocimiento de las actividades de inteligencia en democracia manifestado por cada uno de los exministros citados a la Comisión Investigadora, confirmó la falta de control sobre los servicios de inteligencia despertando cada vez mayores voces a favor del tratamiento del Proyecto de Ley.

A excepción de la exministra Berruti,¹³ ninguno de los convocados logró aportar información relevante para la investigación parlamentaria. Luego de que los exministros Antonio Marchesano (Interior) y Raúl Iturría (Defensa) brindaran sus declaraciones ante la citada Comisión, el Presidente de la misma aseguro que “lo que se establece es el divorcio, aparentemente según las declaraciones de los exministros, que existía entre el mando político y quien los denominaba para las ta-

12 Representantes de los partidos de la oposición consultados para este trabajo manifestaron que la designación debe contar con venia legislativa.

13 Existe una complementación entre el archivo incautado actualmente y otro confiscado por la citada Ministra en la Escuela de Inteligencia del Ejército en el año 2006.

reas de inteligencia, y quienes efectivamente llevaban adelante las tareas” (La República, 16/05/2017).

Lo anterior fue confirmado durante la comparecencia de los exministros Juan Andrés Ramírez (Interior) y Juan Luis Storace (Defensa), cuando este último aseguró que durante su gestión el Ministerio no estaba interesado en las actividades de inteligencia y que en ninguna oportunidad existió una rendición de cuentas por parte de los servicios (El Observador, 06/06/2017; Blixen a, 09/06/2017). Finalmente, las declaraciones del exministro Borrelli (Interior) que aseguró que “había una ocultación de información bastante importante”, motivaron a que el propio Presidente de la Comisión Investigadora volviera a insistir en la necesidad de trabajar sobre el Proyecto de Ley, tal y como lo manifestó ante la prensa:

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

Casi en simultáneo, el exministro de Defensa Nacional y expresidente de la Comisión Especial de Inteligencia, José Bayardi, argumentó que, “hay que tener una Ley que regule la tarea de inteligencia [ya que] es inherente al proceso de toma de decisiones, el tema es que tiene que estar subordinado al mando político” (Montevideo Portal, 25/07/2017). En el mismo sentido, el actual Ministro de Defensa Nacional, Jorge Menéndez, aseguro que,

el Parlamento Nacional tiene un instrumento muy importante para poner al servicio de la nación que el Ejecutivo envió

tiempo atrás [...] La Ley de Inteligencia Estratégica es una Ley muy importante para el Estado donde reafirma, entre otras cosas, el control parlamentario de las actividades de inteligencia, una innovación total en nuestro país (Radio Uruguay, 25/07/2017).

En la actualidad, el Proyecto de Ley se encuentra a estudio de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia de la Cámara de Representantes desde mediados del mes de febrero del presente año. Según la información recogida en el sistema de información parlamentaria, el asunto ha sido tratado en dos oportunidades en las que se solicitó recopilar los insumos parlamentarios del tema y coordinar la comparecencia a la Comisión de los integrantes del Poder Ejecutivo que Presidencia de la República estime pertinente (Carpeta N° 1763-Versión Taquigráfica N° 979 y N° 1011, 2017).

Consultado para este trabajo, el Vicepresidente de la Comisión Investigadora y miembro de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia, Jaime Trobo, aseguró que, aunque se trate de procesos paralelos —el tratamiento del problema en la Comisión Investigadora y el tratamiento de las soluciones en la Comisión Especial—, “en los intercambios hay consenso en la necesidad de aprobar el Proyecto que está radicado en la Comisión de Seguridad y Convivencia, en tiempo breve”. En tal sentido, consideró que,

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

Actualmente, la cuestión de fondo reside en determinar si, independientemente del proceso que se encuentra en curso en la Comisión Investigadora, los legisladores tratarán y aprobarán el marco legal que se encuentra a estudio de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia. Como se puede apreciar, el problema de “los tiempos” vuelve a escena como en el año 2014. Mientras la Comisión Especial aún no ha comenzado a discutir el Proyecto –paso previo para que el mismo se discuta en el plenario– la Comisión investigadora continuará su labor hasta fin de año, e incluso evalúa solicitar una nueva prórroga que extendería un semestre más la discusión.

Tendencias a futuro

¿Tendrá Uruguay una Ley de Inteligencia en el corto plazo? Como se dijo al presentar el marco analítico de este trabajo, los cambios de política ocurren cuando las tres de las corrientes se ensamblan. Las ventanas no permanecen abiertas por tiempo indeterminado y, en caso de que los actores no logren hacer confluír soluciones y problemas o que los acontecimientos que dieron apertura a la oportunidad no continúen en la escena política, la oportunidad se desvanece y los actores deben aguardar una nueva oportunidad.

La evidencia analizada indica que la ventana de política abierta tras el escándalo del *archivo Castiglioni* permitió colocar los asuntos de inteligencia en la agenda de gobierno. La creación de la Comisión Investigadora parlamentaria implicó un ágil reconocimiento del problema y el resurgimiento de soluciones de política que habían sido procesadas anteriormente. El hecho de que la corriente de las políticas se haya desarrollado en forma previa a

partir de la creación de la Comisión Especial de Inteligencia en 2011, facilitó la presentación de una propuesta inmediata ante el reconocimiento del problema.

Distintos sucesos confirmatorios de este último, determinaron que la discusión tomara un giro favorable en la corriente política. Los distintos actores tienden a coincidir en que, ante el estado de situación actual, resulta central la aprobación del Proyecto de Ley por el cual se crea el Sistema Nacional de Inteligencia. “Los tiempos” vuelven a ser determinantes pero, a diferencia del proceso iniciado durante el quinquenio anterior, la emergencia de un escándalo de magnitud, la experiencia ganada por los actores del sistema político durante el proceso de discusión iniciado en 2011 y el involucramiento de nuevos actores aseguran, *a priori*, que el asunto no podrá ser descartado sin razón aparente.

Sobre esto último, cabe destacar que los medios de comunicación, junto a los actores independientes de la sociedad civil, han desempeñado un papel fundamental en la supervisión del sistema político y en la formación de la opinión pública respecto a los asuntos de inteligencia. En ese sentido, se destaca su rol en la definición, inclusión y permanencia del problema en la agenda gubernamental, así como en la difusión de información de interés con un criterio de “democracia informativa”.¹⁴ Continuar analizando los elementos que, eventualmente, puedan surgir durante el proceso aún en curso, así como evaluar el impacto de los mismos en la discusión política, permitirá concluir de forma más certera si se produ-

¹⁴ Durante el mes de julio de 2017, el semanario *Brecha* con un criterio que denominó de “democracia informativa” puso a consideración del público en general los documentos sobre el presunto espionaje en democracia que se encuentran en su poder (*Brecha* b, 28/07/2017).

cirá en el corto plazo un cambio en las políticas de inteligencia o, de lo contrario, estamos en presencia de un nuevo intento fallido.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F: M. A. Porruá.
- Alfonso, Álvaro. 2010. *La vida de nosotros. Escuchas telefónicas durante la dictadura y...* Montevideo: Trandico.
- Álvarez, Nicolás. 2014. "Hacia una Ley de regulación y control de la inteligencia de Estado en Uruguay. Un análisis basado en el proceso de negociación". Monografía de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- _____. 2016. "The long road towards Democratization: reform of intelligence in Uruguay (1985-2015)". *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence* 7 (1): 49-71.
- Amesti, Nadia. 2016. "Dirigentes políticos y sindicales confirman relatos de espías de la inteligencia militar". *Sala de Redacción*, 16 de octubre. <http://sdr.licc.oms.edu.uy/2016/11/16/dirigentes-politicos-y-sindicales-confirman-relatos-de-espias-de-la-inteligencia-militar/>.
- Aparicio, Fernando, Roberto García, y Mercedes Terra. 2013. *Espionaje y política: guerra fría, inteligencia policial y anticomunismo en el sur de América Latina, 1947-1961*. Montevideo: B.
- Barreiro, Katalina y Fredy Rivera. 2011. "Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política". En *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, editado por Fredy Rivera, 25-47. Quito: FLACSO.
- Blixen, Samuel. 2016a. "Servicios continuados". *Brecha*, 2 de septiembre. <http://brecha.com.uy/servicios-continuados/>
- _____. 2016c. "Estado debería investigar y sancionar a los responsables". *Brecha*, 18 de noviembre. <http://brecha.com.uy/estado-deberia-investigar-sancionar-los-responsables/>
- _____. 2016b. "De profesión manipulador". *Brecha*, 23 de septiembre. <http://brecha.com.uy/de-profesion-manipulador/>
- _____. 2017a. "¿Lo qué?". *Brecha*, 9 de junio. <http://brecha.com.uy/lo-que/>
- _____. 2017b. "Piezas que faltan". *Brecha*, 28 de julio. <http://brecha.com.uy/piezas-que-faltan/>
- Bruneau, Thomas y Cris Matei. 2010. "Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency and Effectiveness". En *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, editado por Loch K. Johnson, 757-773. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2011. "Intelligence reform in new democracies: Factors supporting or arresting progress". *Democratization* 18: 602-630.
- Cairney, Paul, y Nikolaos Zahariadis. 2016. "Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes". En *Handbook of public policy agenda setting*, editado por Nikolaos Zahariadis. US: Edward Elgar.
- Cairney, Paul, y Michael Jones. 2016. "Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?". *Policy Studies Journal* 44 (1): 37-58.
- Calle, Raúl, y Andrés Gómez de la Torre. 2011. "Inteligencia en los Andes: Avances y retrocesos", <http://www.resdal.org/>

- producciones-miembros/inteligencia-en-los-andes2.pdf.
- Capó, Grisel. 2003. "Inteligencia estratégica en Uruguay". En *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, editado por Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy. Washington, DC: National Intelligence University.
- Caras y Caretas. 2016. "Menéndez negó que el 'archivo Castiglioni' tuviera que ver con Defensa". 13 de septiembre. <http://www.carasycaretas.com.uy/menendez-nego-archivo-castiglioni-tuviera-ver-defensa/>.
- Casal Beck, Luis. 2001. "El terrorismo sigue en la mira". *El Observador*, 26 de enero.
- Cobb, Roger y Charles Elder. 1984 (1993). "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva. México, D. F: M. A. Porruá.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen. 1972 (2011). "El bote de basura como modelo de elección organizacional". *Revista Gestión y Política Pública*, 20 (4): 247-290.
- Dammert, Lucía. 2007. *Reporte del Sector Seguridad América Latina y el Caribe*. Chile: FLACSO.
- Díaz, Gustavo. 2005. "Intelligence studies at the dawn of the 21st century: new possibilities and resources for recent topic in international relations". *UNISCI Discussion papers* (mayo): 1-15.
- El Observador. 2016. "La entrañable transparencia (que brilla por su ausencia)". 2 de noviembre de 2016. <http://www.elobservador.com.uy/la-entranable-transparencia-que-brilla-su-ausencia-n988902>.
- _____. 2017. "Exministro aseguró que inteligencia militar trabajaba sin rendir cuentas". 6 de junio de 2017. <http://www.elobservador.com.uy/exministro-aseguro-que-inteligencia-militar-trabajaba-rendir-cuentas-n1081043>.
- Gil, Valeria. 2016. "MPP no quiere indagar espionaje en democracia". *El País*, 27 de octubre. <http://www.elpais.com.uy/informacion/mpp-no-quiere-indagar-espionaje.html>.
- Gill, Peter, y Mark Phythian. 2012. "Intelligence Studies: some thoughts on the state of the art". *Annals of the University of Bucharest / Political science series* 14 (1): 5-17.
- Glees, Anthony. 2013. "The Future of Intelligence Studies". *Journal of Strategic Security* 6 (3): 124-127.
- Gómez de la Torre, Andrés. 2009. "Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur. ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?". *Agenda Internacional* 27.
- González, Julián. 2002. "Relaciones Civiles Militares el impacto del 11 de septiembre en Uruguay". Ponencia presentada en *Seminario de Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad*, Brasilia, agosto.
- Herman, Michael. 2003. "Prólogo". En *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, editado por Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy. Washington, DC: National Intelligence University.
- Isgleas, Daniel. 2016. "Reclaman una ley de Inteligencia para controlar el espionaje militar". *El País*, 26 de diciembre. <http://www.elpais.com.uy/informacion/reclaman-ley-inteligencia-controlar-espionaje.html>.
- Israel, Sergio. 2008. *Silencio de Estado: Eugenio Berríos y el poder político uruguayo*. Montevideo: Aguilar.
- Israel, Sergio. 2016. "La difusión de parte de un archivo militar puso en la mira caren-

- cias políticas, legales y profesionales de los servicios de inteligencia”. *Búsqueda*, 8 de septiembre. <http://www.búsqueda.com.uy/nota/la-difusion-de-parte-del-archivo-de-un-militar-puso-en-la-mira-carencias-politicas-legales-y>
- Jouhoff, Jorge. 2009. “Inteligencia y Cultura: una Oportunidad para Uruguay”. En *Democratización de la Función de Inteligencia. El nexos de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*, editado por Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy. Washington, DC: National Intelligence University.
- Kingdon, John. 1984 (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman: University of Michigan.
- _____. 2001. “A model of agenda-setting, with applications”. *The Law Review of Michigan State University-Detroit College of Law* 2 (1): 33-337.
- La Diaria. 2016a. “Espías en democracia”. 22 de noviembre de 2016. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/a-desclasificar/>.
- _____. 2016b. “Familiares quiere establecer responsabilidades por archivo de Castiglioni”. 13 de octubre de 2016. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/10/familiares-quiere-establecer-responsabilidades-por-archivo-de-castiglioni/>.
- La República. 2017. “Entre inteligencia militar y policial había ocultación de información”. 18 de julio de 2017. <http://www.republica.com.uy/inteligencia-militar-policial-habia-ocultacion-informacion/>.
- Macartney, John. 1999. “Teaching Intelligence: Getting Started”. *Convention of the International Studies Association*, Washington, DC, 17-20 de febrero.
- Maldonado, Carlos. 2009. “Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica”. *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies* 9 (1): 49-66.
- Matei, Cris. 2014. “The Media’s Role in Intelligence Democratization”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 27 (1): 73-108.
- Meny, Yves, y Thoenig, Jean. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Montevideo Portal. 2017. “Caso del agente 03-E: Bayardi llamó a aprobar ley que regule los servicios de Inteligencia”, <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Caso-del-agente-Agente-03-E-Bayardi-llamo-a-aprobar-ley-que-regule-los-servicios-de-Inteligencia-349756>.
- Nelson, Bárbara. 1993. “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva. México, D. F: M. A. Porruá.
- Portal PIT-CNT. 2016. “Sutel presenta denuncia penal para que se investigue espionaje de servicios de inteligencia”, <http://www.pitcnt.uy/sala-de-prensa/item/1746-sutel-presenta-denuncia-penal-para-que-se-investigue-espionaje-de-servicios-de-inteligencia>.
- Radio Uruguay. 2017. “Menéndez destacó proyecto de ley de inteligencia estratégica”. 25 de julio de 2017. <http://radiouruguay.uy/menendez-destaco-importancia-de-ley-de-inteligencia-estrategica/>.
- Rico, Álvaro. 2007. *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos en cumplimiento del Artículo 4º de la Ley 15.848*. Montevideo, Uruguay.
- Silva, Nicolás. 2017. “Los servicios de inteligencia actuaban sin orden político”. *La República*, 16 de mayo. <http://www.republica.com.uy/los-servicios-inteligencia-actuaban-sin-orden-politico/>.

- Subirats, Joan. 1992. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Laure, Corinne y Frédéric Varonne. 2008. *Análisis y Gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Swenson, Russell, y Lemozy, Susana. 2003. *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington, DC: National Intelligence University.
- _____. 2009. *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington, DC: National Intelligence University.
- Swenson, Russell y Sancho, Carolina. 2014. *Gestión de Inteligencia en las Américas*. Washington, DC: National Intelligence University.
- Ugarte, José. 2016. “Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas a futuro”. *Revista Política y Estrategia* 127: 37-74.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. “El marco de las corrientes múltiples: Estructura, limitaciones, perspectivas”. En *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*, Sabatier, Paul ed. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.