

La reforma de los Servicios de Inteligencia en Europa Oriental

The reform of Intelligence Services in Eastern Europe

Carlos Maldonado Prieto¹

*Fecha de recepción: julio de 2015.
Fecha de aceptación: octubre de 2015.*

Resumen

El presente trabajo analiza la reforma de los servicios de inteligencia de los países del llamado “socialismo real” que existieron en Europa oriental y suroriental desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años ochenta, cuando el bloque encabezado por la Unión Soviética colapsó. Las nuevas democracias establecidas en esa región lograron consolidar reformas en sus sistemas de seguridad y defensa, así como en las agencias de inteligencia. Esto ocurrió disolviendo las que provenían del período socialista, o transformándolas en nuevas organizaciones especializadas en inteligencia interna, externa y contrainteligencia, tanto en el área civil como en la esfera militar.

Palabras clave: Contrainteligencia, Europa Oriental, lustración, inteligencia, militarización, transición democrática, servicios de inteligencia, socialismo real.

Abstract

This paper analyzes the reform of the intelligence services of the countries of the (so called) “actually existing socialism” that ruled over Southeast and Eastern Europe from the end of World War II until the late eighties, when the block headed by the Soviet Union collapsed. The new democracies established in the region managed to consolidate reforms in their security and defense areas as well as intelligence agencies. This happened by dissolving the agencies from the socialist period, or by transforming them into new organizations specialized in internal and external intelligence and counterintelligence, both in the civil and military spheres.

Keywords: Actually existing socialism, counterintelligence, democratic transition, Eastern Europe, intelligence, intelligence services, lustration, militarization.

¹ Licenciado en historia de la Universidad Halle-Wittenberg, Alemania. Magister en Ciencias Militares con mención en Política Defensa. Asesor en relaciones internacionales en el Ministerio de Defensa de Chile.
Correo: cmaldona99@gmail.com

Introducción

El presente artículo analiza la reforma de los servicios de inteligencia de los países del llamado “socialismo real” que existieron en Europa Oriental y Suroriental desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años ochenta, cuando el bloque encabezado por la Unión Soviética colapsó.

En general, se puede adelantar que las nuevas democracias establecidas han logrado consolidar profundas reformas en sus sistemas de seguridad y defensa, así como en las agencias de inteligencia, bien disolviendo las que provenían del período socialista, bien transformándolas y subdividiéndolas en nuevas organizaciones especializadas en inteligencia interna, externa y contrainteligencia, tanto en el área civil como en la esfera militar.

Revisar la experiencia del este europeo también resulta útil para aquilatar mejor los procesos de reforma y modernización de las agencias de inteligencia en América Latina, pues una serie de fenómenos se repiten en ambas regiones. Entre estos elementos comunes se encuentran la resistencia al cambio, problemas con el manejo del personal de las antiguas organizaciones, los sistemas de control, la despolitización y la desmilitarización, la duplicidad de funciones y otras muchas más.

El rol de la Inteligencia en los Países del Socialismo Real

En los países socialistas del este de Europa se establecieron organismos de inteligencia que sirvieron exclusivamente al mantenimiento del régimen de partido único que se estableció concluida la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los casos al amparo de la

presencia militar soviética. A diferencia de lo que ocurre en los países democráticos donde, al menos en un plano teórico, la inteligencia opera dentro de un equilibrio entre secreto y eficiencia, *accountability* y transparencia, las principales características de las agencias de inteligencia de Europa oriental fueron el uso del secreto excesivo, los abusos y los excesos ilegales para asegurar una mínima eficiencia (Matei, 2007: 3). Esta eficiencia se conseguía, entre otros factores, por la absoluta falta de controles independientes del gobierno, la ausencia de una prensa libre y de una sociedad civil con capacidad para oponerse a los designios del partido único entronizado en el aparato del Estado. Esto se traducía en una casi completa y absoluta impunidad en términos judiciales. A ello se sumaban generalmente los privilegios materiales especiales de que gozaban los agentes de inteligencia, de modo que en este aspecto podrían ser asimilados perfectamente a la clase política dirigente que dominaba el Estado.

Uno de los casos más conocidos fue el servicio de inteligencia rumano, mejor conocido como *Securitate* o Departamento de Seguridad del Estado, como rezaba su denominación oficial desde 1948 en adelante. Este organismo tenía unidades especiales que monitoreaban a toda la población local, a los disidentes que residían en el extranjero y a los prisioneros políticos. Se trató de una policía política eficiente y temida, cuya omnipresencia, alimentada por una campaña incesante de represión y miedo, sembró desconfianza, sospecha y corrupción entre los rumanos.

La *Securitate* fue objeto del control y la vigilancia personal de Nicolae Ceausescu desde 1967, cuando comenzó su poder absoluto. Los oficiales dentro del servicio estaban bajo escrutinio por parte de sus superiores y

viceversa; Ceausescu supervisaba directamente los diversos departamentos de la *Securitate* (por ejemplo, la unidad secreta anti-KGB que espiaba a aquellos sospechosos de complotar con los rusos), dirigiendo al personal superior que debía reportar ante su presencia, y monitoreando y manejando personalmente el presupuesto de la *Securitate*. Pero hacia fines de los años ochenta, este organismo se había autonomizado, surgiendo en su interior una facción anti Ceausescu que terminó por abandonarlo completamente en los eventos de 1989 (Matei, 2007: 2).

Una característica de los servicios de inteligencia del socialismo real fue la existencia de una red de informantes ubicados en fábricas, barrios residenciales, universidades y en instituciones sensibles desde el punto de vista de seguridad, tales como fuerzas armadas, servicio militar obligatorio, policía, bomberos, etc. En el ejemplo rumano, las cifras varían según las fuentes, pero el número de informantes que tuvo la *Securitate* fluctúan entre 400 000 –de acuerdo con cifras entregadas en 1990 por Virgil Magureanu, primer jefe del nuevo Servicio de Inteligencia Rumano– y 700 000, según declaraciones de Silviu Brucan, un alto dirigente del gobierno, hostil a Ceausescu (Iancu, 2010: 48-49).

Buena parte de la actividad de los organismos de inteligencia de los países del socialismo real se centraba en el enfrentamiento este-oeste, nudo central de la Guerra Fría. Para lograr una mayor eficiencia se desarrolló cierta división del trabajo entre los países del Pacto de Varsovia. Por ejemplo, el servicio de inteligencia exterior de Rumania, cuyo régimen desarrolló una clara retórica antisoviética desde mediados de los años sesenta, fue destinado a penetrar los países occidentales, allí donde la URSS no tenía la posibilidad de hacerlo.

Otro caso paradigmático fue Yugoslavia. Aunque en apariencia, sobre todo en los años setenta, el régimen socialista yugoslavo aparecía como más benigno frente a la disidencia interna y permitía ciertas libertades –por ejemplo, el libre desplazamiento de la población hacia occidente–, allí también se estableció un servicio de inteligencia que cumplía perfectamente las características de una policía política al servicio del régimen de partido único.

Entre 1946 y 1991 existió la Administración de Seguridad del Estado, mejor conocida por sus siglas UDBA. En ese período se convirtió en el principal servicio secreto del país, responsable principalmente de la seguridad interna. Aunque sin llegar a los excesos de la KGB u otras agencias del este de Europa, la UDBA fue siempre una policía secreta al servicio del Estado socialista, regulada por leyes secretas que le permitían el allanamiento de moradas; la interceptación de correo y otras comunicaciones; el seguimiento, detención e interrogatorio de sospechosos y el desarrollo de operaciones especiales. Una de sus principales labores era el combate de la disidencia política. Entre ellas destacaron las manifestaciones del movimiento estudiantil en Belgrado en 1968, la “primavera croata” en 1971 y, en general, el resurgimiento del nacionalismo de kosovares, serbios, macedonios, croatas y eslovenos en los años setenta.

En el exterior, igual que los servicios de inteligencia de Rumania o Bulgaria, la UDBA destacó por la persecución de disidentes yugoslavos expatriados. En los años setenta, las autoridades comunistas habían identificado a unos 1100 grupos de disidentes repartidos por todo el orbe, la mayoría de origen croata. Ahora hay certeza de que la UDBA estuvo detrás del secuestro y/o la eliminación de unas 200 personas en diversos lugares del mundo, desde Francia, pasando por Australia y hasta Argentina.

La lustración o la “descomunización”

El colapso del socialismo real en ciertos países como Rumania llegó a ser violento, pues el máximo líder del régimen y su esposa fueron fusilados sumariamente. En otros estuvo precedido de multitudinarias manifestaciones, como en Alemania Oriental, donde las masas tomaron por asalto la central del Ministerio de Seguridad del Estado, popularmente conocido como la *Stasi*. Luego sobrevino un período que se caracterizó por el desmantelamiento del aparato de represión que adquirió mayor o menor virulencia y profundidad según cada país.

La situación del tratamiento del pasado, especialmente el rol jugado por los servicios de inteligencia –más bien policías políticas– y el manejo de sus archivos, es un tema especialmente complejo en los países del ex bloque comunista, incluso ahora, luego de dos decenios del colapso del socialismo real. Donde los cambios han sido más radicales y los partidos comunistas han sido desplazados del poder, se han despachado leyes de depuración o lustración. Es el caso de Bulgaria, Polonia, la República Checa y Rumania. En la antigua República Democrática Alemana (RDA) ocurrió otro tanto luego de la anexión efectuada por la República Federal de Alemania.

El proceso de lustración consiste específicamente en no permitir que los funcionarios de los aparatos represivos del pasado puedan seguir en funciones o repostularse en los nuevos órganos del Estado democrático. En la práctica, sin embargo, la lustración como proceso administrativo general ha reemplazado casi por completo a la persecución judicial caso a caso de las violaciones de los derechos humanos.

Si no en todos, al menos en la mayoría de los países del socialismo real europeo se intentó

promulgar leyes de lustración² o depuración y se procedió a implementar un proceso de “descomunización”, o sea, a eliminar cualquier vestigio de la influencia de los partidos comunistas que por decenios gobernaron en la región.

Este proceso se basó en parte en la experiencia legal alemana del *Berufsverbot* –prohibición del ejercicio profesional en el servicio público– y en la desnazificación llevada a cabo en la Alemania dividida y en Austria luego del término de la Segunda Guerra Mundial. Los resultados fueron muy diversos. En 1951, el *Bundestag* de la República Federal dio oficialmente por terminada la desnazificación. En cambio, el *Berufsverbot* fue utilizado tanto por los nazis contra judíos y opositores políticos como por la República Federal en el período de postguerra y después; por ejemplo, contra miembros del Partido Comunista y de las células terroristas de la Fracción Ejército Rojo.

Para muchos estudiosos de los procesos de reforma en los países del este europeo, este proceso de depuración fue la *conditio sine qua non* para el triunfo de la nueva institucionalidad, sobre todo en áreas sensibles del Estado como las fuerzas armadas, el poder judicial, la policía y los servicios de inteligencia. Sin embargo, en varios países que implementaron leyes de lustración aprobadas en sus respectivos parlamentos como, por ejemplo, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia o Eslovaquia, la cuestión de la retroactividad de la ley encontró la oposición de las cortes constitucionales, y en la mayoría de los casos dichos cuerpos legales fueron declarados inconstitucionales. Asimismo, la variante más radical de la legislación de

2 Originalmente, la lustración era una ceremonia religiosa que practicaban griegos y romanos para purificar las ciudades, los campos, los rebaños, las casas, los niños recién nacidos y las personas manchadas por un crimen o inficionadas por un objeto impuro. Tales prácticas se hacían ordinariamente por medio de aspersiones, procesiones y sacrificios expiatorios.

lustración que posibilitaba levantar cargos criminales contra miembros del antiguo régimen fue rechazada por razones constitucionales, casi inmediatamente después del colapso del socialismo real. Por ejemplo, la Corte Constitucional húngara rechazó la ley de lustración en 1992 (Uzelac, 2007: 50).

En un caso más reciente, ocurrido en 2008, la Corte Constitucional rumana declaró inconstitucional, por decisión unánime, la Ley de Acceso a la Información Personal y la Apertura de los Archivos de la Policía Política Comunista, aprobada en 1999. Esta decisión invalidó la ley en forma completa. Ese cuerpo legal pretendía prohibir a las personas que habían dirigido los aparatos represivos del régimen depuesto ocupar o mantener puestos públicos, tanto en la administración central como local, en agencias estatales y en estructuras judiciales o militares, por un período de cinco años (Dix, 2010: 2). En su decisión, la Corte Constitucional rumana reconoció el sentido de la lustración y su importancia para los nuevos regímenes democráticos. Por ello, esta es definida como una forma de asegurar la responsabilidad, la credibilidad y la lealtad de los servidores públicos con el nuevo régimen. Sin embargo, la lustración no es aceptable si sirve al propósito de venganza o exclusión social basada en “decisiones ideológicas erradas”. También señaló la Corte que la lustración no se justifica 21 años después del término del régimen comunista porque, entre otras cosas, nada indica que el nuevo régimen democrático esté en peligro. La ley viola la presunción de inocencia y no puede actuar en forma retroactiva. Por ello la consideró inconstitucional (Dix, 2010: 4).

Lo ocurrido en Rumania no es de ninguna manera un caso extraordinario. Otras leyes de lustración postcomunistas han sido anuladas por los tribunales constitucionales,

basados en el estado de derecho que no permite la retroactividad, la discriminación ni la vulneración de otros derechos fundamentales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha expresado su escepticismo respecto a las leyes de lustración. Lo paradójico es que a la clase política rumana le tomó unos 20 años –casi la mitad del tiempo que los comunistas estuvieron en el poder– promover una ley destinada a terminar con la influencia del antiguo régimen sobre la vida pública del país (Iancu, 2010: 28-29).

Un caso extremo lo representa la llamada “ley anti KGB” de Lituania, una de las repúblicas bálticas de la antigua Unión Soviética. Ese cuerpo legal proscribió a los antiguos miembros de los servicios de inteligencia ocupar puestos en bancos y otras instituciones de crédito, en proyectos económicos estratégicos, así como en calidad de maestros, educadores y cualquier ocupación en que se utilicen armas de fuego (Iancu, 2010: 49).

Otro caso destacable es Polonia. La primera ley de lustración fue aprobada en 1992, pero declarada inconstitucional inmediatamente después. Luego, en 1996 se aprobó un nuevo cuerpo legal que permitió el inicio de algunos procesos, siguiendo el modelo sudamericano de confesión por arrepentimiento.

Sin embargo, una tercera ley de lustración o depuración, esta vez mucho más radical, fue aprobada en 2007, mientras gobernaba una coalición conservadora. Hasta 700 000 polacos fueron obligados a conseguir su certificado de limpieza política. Periodistas, funcionarios, directores de escuela y profesores universitarios –la limpieza entre la clase política se había hecho con una legislación anterior–, nacidos antes de 1972, tuvieron dos meses para confesar si colaboraron con los servicios secretos del régimen comunista que dirigió el país hasta

1989. El Instituto de la Memoria Nacional – utilizado por el gobierno para su campaña de depuración ideológica anticomunista– coteja los datos con los archivos de la antigua policía política. Los ciudadanos que no enviaran su currículo o mintieran sobre su pasado cometerían un delito, y se les podría prohibir que ejercieran su profesión hasta por diez años. Los críticos confiaron en que el Tribunal Constitucional paralizara la ley (Galindo, 2007).

Muchos observadores señalan que esta ley llegó muy tarde –casi 20 años de finalizado el régimen comunista– y trajo como consecuencia dividir a la población. En esta ocasión, ya no se persigue a los funcionarios de inteligencia sino a aquellos ciudadanos que fueron colaboradores de la policía política, un tema complejo, pues no siempre es sencillo creer todo lo que sus archivos dan por cierto. El gremio de los periodistas ha sido el que más se ha opuesto a este nuevo intento de lustración.

Un caso similar ocurrió en Albania, donde una ley de lustración de 2008 fue declarada inconstitucional a fines de 2010. La principal crítica consistió en que la ley creaba una oficina que, con poderes extraordinarios y sin pruebas, podía despedir personas del servicio público acusándolas de haber colaborado con el servicio de inteligencia comunista conocido como Sigurimi.

Otro ejemplo interesante proviene de Macedonia, una de las repúblicas federadas de la ex Yugoslavia. En 2009 se aprobó una ley de lustración. Como en otros países, las principales autoridades del país debían presentar en un plazo perentorio una declaración a una Comisión de la Verdad, en la que debían señalar si habían colaborado con el servicio de inteligencia comunista. La primera fase incluyó al presidente de la República, el primer ministro,

los parlamentarios, el presidente del Congreso, los miembros del gobierno y los alcaldes, unas 250 personas en total; luego seguiría el resto de los funcionarios públicos. Estaban excluidos de presentar este documento los miembros de la Academia de Ciencias, los representantes de las iglesias, los periodistas, los maestros de escuela y los profesores universitarios.

El problema que se presenta ahora son los archivos históricos. En territorio macedonio se encuentran unas 18 000 actas con el membrete “político-ideológico”, así como información referente a unos 30 000 informantes. Asimismo, hay actas en archivos privados y en el archivo de la ex UDBA en Belgrado, la capital de la actual Serbia. Lamentablemente, a la Comisión de la Verdad se le ha negado el acceso a ese material (Görtz, 2009).

El tratamiento a los archivos de inteligencia

Algo similar ocurre con los archivos de documentos que generaron o guardaron las agencias de inteligencia del socialismo real. Muchos de estos documentos corresponden a la vigilancia ilegal realizada a ciudadanos inocentes. Solo paulatina y muy lentamente se han ido abriendo los archivos a los investigadores y al público en general. Recién en diciembre de 2008 se logró establecer una red de instituciones estatales que se preocupan de dichos archivos. En Bulgaria, Polonia y la República Checa se han abierto los archivos y no pocos políticos han debido responder por su pasado.

En la RDA, la *Stasi*, es decir, el Ministerio de Seguridad del Estado, existió desde 1950 hasta 1989. Una Ley de Archivos de la *Stasi* se aprobó en 1991. Esta reglamenta la consulta

de los archivos del servicio de inteligencia de la RDA y resguarda la información personal. Así, por ejemplo, un afectado puede acceder a la información que la *Stasi* recolectó sobre este, pero no se le permite conocer detalles que aparezcan en las actas y que se refieran a parientes directos o sus amigos. La Oficina Federal de los Archivos del Servicio de Inteligencia del Estado de la antigua República Democrática Alemana (BStU) fue creada en 1991, aunque sus orígenes se encuentran en el año anterior en la aún existente RDA. Esta ley tendrá vigencia hasta 2019. En 2011 se aprobó una reforma que prohíbe a los antiguos funcionarios de la *Stasi* trabajar en la BStU, y que posibilita que funcionarios fiscales sean investigados. Los partidos de izquierda (SPD, Verdes y *Die Linke*) se opusieron sin éxito a una investigación sin justificación de los funcionarios (*Stasi-Unterlagen-Gesetz*, 2011).

Hasta fines de 2011, la BStU había recibido casi tres millones de peticiones para acceder a los archivos, mientras que se presentaron casi dos millones de solicitudes para comprobación de datos de funcionarios del servicio público.

En cambio, en Rusia, en los países bálticos y en varias de las repúblicas de la ex Yugoslavia todavía no hay avances significativos, en parte por la resistencia de la clase política postcomunista y de las propias agencias de inteligencia (Riegert, 2009).

El proceso de reformas

Luego del colapso de la Unión Soviética y de sus aliados europeos, se desmontaron los instrumentos represivos del aparato estatal de partido único. En el caso de los servicios de inteligencia, estos países debieron afrontar no solo el clásico desafío de “democratizar la inte-

ligencia” (Matei, 2009: 2-3), es decir, encontrar un adecuado equilibrio entre eficiencia y transparencia, sino, además, encarar transformaciones profundas de una práctica antidemocrática desarrollada por décadas.

Estos desafíos fueron los siguientes: a) un cambio de doctrina, asumiendo que la inteligencia abandonaba la misión de defensa absoluta del Estado socialista, convirtiéndose en un servicio público susceptible de escrutinio público y control externo; b) un cambio normativo, estableciéndose un marco jurídico para el respeto efectivo de las leyes y evitando la injerencia o la interferencia de la política; y c) un cambio institucional, organizando adecuadamente la comunidad de inteligencia según las dimensiones del país y sus particularidades, disponiendo de cuadros de mando y personal especializado y operando con seguridad e independencia (Espona, 2010: 77).

En la mayoría de los casos, las antiguas agencias de inteligencia fueron disueltas o reformadas completamente, se promulgaron leyes que reglamentan claramente las funciones de las agencias y se introdujeron controles de parte del ejecutivo, del parlamento y del poder judicial. En Polonia, por ejemplo, las nuevas agencias son supervisadas por un Comité para los Servicios Especiales que radica en el Comité de Ministros.

En la República Checa, siguiendo el modelo británico, en 1991 se estableció el Consejo para la Coordinación de los Servicios de Inteligencia. Por su parte, en Hungría, además de los controles ejecutivo, parlamentario y judicial, hay supervisión del Defensor del Pueblo y del Comisionado para la Protección de Datos. En el caso de Eslovaquia, el nuevo Servicio de Información que existe desde 1993 solo realiza labores de análisis y no puede detener personas (Pulido, 2010: 138-143).

Estas reformas, no siempre fáciles de incorporar en el quehacer cotidiano de las nuevas o remozadas agencias de inteligencia –todavía hoy se evidencian serias falencias como prácticas ilegales, corrupción, clientelismo, etc. – fueron acompañadas por el proceso de incorporación de los países exsocialistas a los mecanismos de concertación europea. Esto ha traído consigo, a su vez, la adopción de cánones de comportamiento democrático que refuerzan el proceso de reformas. De hecho, la mayoría de ellos ya son miembros de la OTAN, de la Unión Europea, de la zona euro y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Incluso, los más desarrollados económicamente –Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y República Checa– son miembros del exclusivo club de países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para valorar correctamente el proceso de reforma de las agencias de inteligencia del socialismo real, hay que considerar que estas son justamente una de las instituciones que más pierden en el proceso de transformación hacia la plena democracia y que por ello son de las que más se resisten al cambio.

En Rumania, por ejemplo, se ha establecido un amplio marco jurídico para su sistema de inteligencia, que abarca el mandato de coordinación, control, supervisión, rendición de cuentas y transparencia de la inteligencia. Pese a ese marco jurídico y a 20 años de transición, que incluyen el ingreso del país a la OTAN y a la Unión Europea, los esfuerzos desplegados no han sido suficientes. Esto se debe en parte al atraso en la legislación, producto de la falta de cultura de seguridad y conocimiento en los primeros años del proceso de reforma. Ello implica que partes de la legis-

lación no son claras o están en conflicto con otras partes del marco legal.

Uno de los mayores problemas en la actualidad es que siguen produciéndose violaciones de los derechos civiles e individuales y las libertades políticas e individuales, en lugar de razones de seguridad. En parte esto se debe a que una buena porción del personal de la extinta *Securitate* fue absorbida por las nuevas agencias de inteligencia en democracia (Matei, 2009: 7). Un problema que se repitió también en otros países de la región fue el hecho de que la mayoría de los políticos del período de transición fueron miembros del extinto Partido Comunista (PCR). Su pensamiento se mantuvo inalterado, también sus prácticas políticas.

Otras complicaciones se produjeron con el personal. Muchos funcionarios de la *Securitate* que fueron despedidos o se les obligó a jubilarse anticipadamente crearon o se unieron a agencias privadas de inteligencia que compitieron con las instituciones estatales o simplemente se unieron a redes de delincuencia organizada. Algunos, en cambio, fueron contratados por otras instituciones del Estado que no requieren verificación legal de antecedentes.

Un aspecto delicado ha sido la contratación del personal. En el período comunista, solo algunos miembros de las agencias de inteligencia provenían de las universidades o pertenecían a la intelectualidad. La mayoría era más bien mediocre y de mente estrecha y su proceso formativo se circunscribía a un adoctrinamiento ideológico, reñido con conceptos como derechos humanos y principios éticos.

El ingreso de Rumania a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea significó la adopción de una serie de estándares mínimos que implicaron un estímulo fundamental a la hora de establecer reformas. Las más importantes fueron la purga del personal de la *Securitate*

que estuvo involucrado en abusos durante el régimen de Ceausescu; la verificación del personal de inteligencia asignado a trabajar con información clasificada (incluyendo información de la OTAN); la promulgación o la modificación de la legislación asegurando los estándares de protección de datos clasificados y de información; el fortalecimiento del profesionalismo, la *expertise* y la eficacia del personal de inteligencia; el fomento de la cooperación y la coordinación interagencial; y el aumento de la transparencia, del control y la supervisión democrática (Matei, 2009: 19).

Junto con el ingreso a las comunidades europeas y atlánticas, se robusteció principalmente la alianza de Rumania con Estados Unidos. Esto ha permitido el surgimiento de programas de asistencia y asociaciones especiales con los distintos países occidentales, así como la participación de organizaciones sin fines de lucro o grupos de expertos en la reforma de la inteligencia.

En el caso de Croacia, la comunidad de inteligencia se estructuró durante el gobierno de Franjo Tudjman, un general de ejército, historiador y político nacionalista que lideró el país entre 1991 y 1999, llegando a contar con 12 servicios. Muchos analistas ven a esa estructura como la sucesora de la policía política de tiempos de Tito. En verdad, este gran número de agencias, unas pequeñas y otras más grandes, revela serias fallas de eficiencia pues existe duplicidad de funciones, además de operar con exiguos niveles de transparencia y bajo fuerte influencia política. A ello se suma el hecho de que no hay estadísticas confiables sobre el presupuesto de toda esa estructura. El poderío de los servicios de inteligencia croatas se explica por el mando nacionalista de Tudjman, su guerra de independencia contra Serbia y los intentos de anexión de Bosnia-Herzegovina,

núcleo de las guerras que azotaron la ex Yugoslavia en los años noventa (Hatzadony, 2013).

La agencia más importante es el Servicio de Protección del Orden Constitucional (SZUP). Es el servicio de inteligencia interior –aunque inicialmente, en 1991, se ocupó también de tareas de inteligencia exterior– establecido a imagen y semejanza del servicio de inteligencia interior de Alemania, la Oficina Federal para la Protección de la Constitución (BfV). Es parte integrante del Ministerio del Interior y, según una fuente confiable, en 1994 este servicio habría tenido entre cuatro y cinco mil funcionarios (Milivojevic, 1994: 404). Su organización fue estructurada por Josip Manolic, el ministro del Interior y exjefe del SDB croata, la continuación de la UDBA comunista.

En otros países exsocialistas las cosas han ido a diverso ritmo. En Polonia, por ejemplo, en 2002 fueron disueltas las dos agencias de inteligencia (Oficina para la Protección del Estado y el Servicio de Información Militar). Las agencias civiles fueron reemplazadas por una para inteligencia interior y otra para la inteligencia exterior, sujetas a control ejecutivo, parlamentario (introducido en 1992) y judicial. Los directores de las agencias civiles son nombrados por el primer ministro y existe un Comité para los Servicios Especiales dentro del Comité de Ministros que conduce y vigila el trabajo de estas agencias. Los llamados Servicios de Información Militares, tanto de inteligencia como de contrainteligencia, dependen del Ministerio de Defensa (Pulido, 2010: 138-139).

En la República Checa, permanecieron los cuatro servicios existentes a la hora de la separación de Eslovaquia (1993). Son dos agencias civiles (interior y exterior) y dos militares (contrainteligencia del Ministerio de Defensa e inteligencia del Estado Mayor o Ejército). En

1991, siguiendo el modelo británico, se estableció el Consejo para la Coordinación de los Servicios de Inteligencia. Existe control ejecutivo y parlamentario (Pulido, 2010: 139-140).

En Hungría, recién en 1997 se aprobó una ley de seguridad nacional que reglamentó la existencia de cinco servicios de inteligencia (inteligencia, de seguridad nacional, especial de seguridad nacional, inteligencia militar y seguridad militar). También existe control ejecutivo (desde 1995), parlamentario (1990) y judicial. Además, hay supervisión del Defensor del Pueblo y del Comisionado para la Protección de Datos (Pulido, 2010: 140-141).

En Eslovaquia, en 1993 se estableció un Servicio de Información. Solo realiza labores de análisis. No puede detener personas. Existe un control parlamentario a través de una comisión especial compuesta por diputados de gobierno y oposición (Pulido, 2010: 142-143).

El caso de las ex Repúblicas Soviéticas

Una experiencia muy distinta a la de Europa Oriental y Suroriental ha ocurrido en los países excomunistas, donde las antiguas estructuras de poder han prevalecido. Es el caso de Rusia y varios otros países que conformaron la Unión Soviética. Precisamente, son los oficiales de inteligencia quienes ocupan desde tiempos de Boris Yeltsin y Vladimir Putin los puestos de relevancia política en la actual Federación Rusa (Pulido, 2010: 115). Algunos estudios señalan incluso que el 75% de los altos cargos gubernamentales son ocupados por exfuncionarios de los servicios de inteligencia rusos (Espona, 2010: 78).

La unión entre Estado e inteligencia, lo que algunos autores llaman también “KGBi-

zación de las estructuras de poder”, se inició en el gobierno de Boris Yeltsin, quien fue elegido como el primer presidente del nuevo país en junio de 1991 (Pulido, 2010: 125-126).

Luego del fallido intento de golpe de agosto de 1991 en Moscú, Yeltsin trató de crear un Ministerio de Seguridad y Asuntos de Interior, pero el Tribunal Constitucional le prohibió hacerlo. Esto obligó, a fines de 1991, a convertir los diversos directorios del KGB en agencias de inteligencia independientes; pese a ello, los equipos, los edificios y el personal de seguridad permanecieron intactos.

Así, por ejemplo, uno de los más importantes directorios llamado Servicio Federal de Contrainteligencia, anteriormente conocido como Ministerio de Seguridad, se convirtió en el actual Servicio Federal de Seguridad (FSB). Y la Primera Dirección (PGU) se transformó en el Servicio Federal de Inteligencia (SVR), responsable de la obtención de inteligencia exterior. El Comité Gubernamental para las Comunicaciones pasó a denominarse Agencia Federal Gubernamental de Comunicaciones e Inteligencia (FAPSI), creado de la decimosexta y decimoctava Dirección del KGB bajo el modelo de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) estadounidense (Pulido, 2010: 131-132). Otros organismos son el Servicio Federal de Fronteras (FPS), además de unidades especializadas tales como un servicio de guardaespaldas y un gran número de unidades de operaciones especiales y fuerzas internas (OMON) del Ministerio del Interior (MVD) (Kramer, 2002: 1). Con la creación del moderno Ministerio de Defensa, el GRU (Dirección Principal de Inteligencia), creado al inicio de la revolución bolchevique por Leon Trotsky (1918) se convirtió en el principal servicio de inteligencia militar de Rusia (Pulido, 2010: 134).

Este vasto aparataje que llega a cientos de miles de empleados, responde solo parcialmente a las autoridades electas. Muchos observadores dentro y fuera de Rusia coinciden en señalar que el control democrático del complejo de inteligencia y seguridad es débil, en el mejor de los casos y, en algunos, inexistente.

Mientras la Constitución y la ley federal hacen responsables a los comités de seguridad y defensa de la Duma (Parlamento) por la vigilancia del sector de inteligencia y seguridad, en ninguna parte de la ley del FSB hay alguna mención de control parlamentario, excepto en la vaga formulación “informará al presidente de la Federación Rusa y al jefe del gobierno de la Federación Rusa sobre materias que han sido puestas bajo la jurisdicción de los órganos del FSB”, sin entregar procedimientos ni plazos para realizar estas tareas (Anderson, 2008: 339-340).

Es un hecho de que tanto en Rusia como en otros países (Bielorrusia, Ucrania, Azerbaiyán, etc.), no se produjo una política de lustración. Por el contrario. Algunos autores han llegado a sostener que la “la transición a la democracia política ha fracasado, con la policía secreta intacta y, de hecho, resurgente, y los sectores políticos y económicos dominados por los *chekistas* [personal de inteligencia] en asociación con el crimen organizado (Anderson, 2008: IV-V).

En los últimos años, el FSB y las otras agencias de inteligencia y seguridad han aumentado su influencia. Esto ocurre especialmente desde la elección de Vladimir Putin como presidente de Rusia en 1999. Él sirvió durante 16 años como oficial de inteligencia exterior del KGB y también fue anteriormente jefe del FSB. Putin ha colocado a muchos antiguos funcionarios de alto rango del KGB como asesores políticos en altos puestos, in-

cluyendo la oficina que supervisa la radio y la televisión estatales. Asimismo, ha puesto como ministro de Defensa a Sergei Ivanov, quien, como Putin, es un antiguo oficial de inteligencia exterior del KGB y exsecretario del Consejo de Seguridad. Los nombramientos de exfuncionarios del KGB se han acompañado de un vigoroso esfuerzo para alabar las hazañas de las fuerzas de inteligencia y seguridad durante la era soviética, así como en los años recientes (Kramer, 2002: 2).

En un plano más general, Putin impulsa una política destinada a devolverle al país la categoría de potencia hegemónica. En 2000 surge la doctrina Putin que, imitando el pensamiento de Andrei Gromiko, implica que ningún conflicto en ninguna parte del mundo puede zanjarse sin tener en cuenta la postura y los intereses de Rusia. Habría que agregar: sobre todo en su zona directa de influencia. De allí su fuerte reacción por el caso de Georgia y la injerencia estadounidense, entre otros (Pulido, 2010: 126). En ese escenario, Putin precisa de un poderoso aparato estatal, que incluye fuerzas armadas y fuerzas de seguridad e inteligencia compenetradas completamente con este curso de acción.

Conclusiones

En el proceso de desmantelamiento del sistema político de partido único que prevaleció en los países del socialismo real ha jugado un papel trascendente la reforma de los servicios de inteligencia y seguridad. Los desafíos de esa reforma fueron enormes, teniendo en cuenta que en todos esos países funcionaron verdaderas policías políticas que controlaban no solamente a los enemigos del régimen, sino a toda la sociedad. En un marco de Guerra Fría,

todos los ciudadanos eran sospechosos ante el Estado omnipotente.

Por lo expuesto en este artículo, se puede hablar de dos tipos o modelos de sistemas de inteligencia que se han establecido en Europa Oriental y Suroriental luego del colapso del socialismo real. Por una parte, encontramos el modelo democrático que garantiza eficiencia y control político de los servicios. A este modelo pertenece la gran mayoría de los países exsocialistas. Obviamente hay diferencias y particularidades según cada país. Los más avanzados son aquellos que lograron reformar completa, o al menos significativamente, las estructuras burocráticas anteriores. Algunos ejemplos son: las repúblicas bálticas, la República Checa, Hungría o Eslovenia. Pero incluso en esos países, las reformas han tenido tropiezos, debilidades y efectos indeseados.

Por otra parte, se desarrolló un modelo mucho más conservador, con mayor presencia de elementos del pasado comunista —entre ellos, políticos y funcionarios de inteligencia del antiguo régimen—, con reformas menos profundas, controles políticos y judiciales más débiles o incluso inexistentes. Entre los países que han optado por este modelo se encuentran Rusia, Croacia, Serbia y otras exrepúblicas soviéticas.

Uno de los principales motivos que explican esas diferencias es la capacidad que tuvieron los partidos comunistas para transformarse y seguir siendo factores de poder. En una buena cantidad de países, la generación de nuevos referentes políticos libres de la influencia política, ideológica y personal del legado comunista fue lenta. Eso explica que gran parte de los políticos, tomadores de decisión, intelectuales, militares y también funcionarios de inteligencia provinieran del antiguo régimen. Muchos de ellos, comprometidos per-

sonalmente en las prácticas represivas, fueron un escollo importante frente a las reformas necesarias para acabar con las policías políticas. Ello conllevó que el proceso de cambios se fuera plagando de concesiones y frenos.

Uno de los intentos de acelerar el desmantelamiento del aparato represivo fue establecer leyes de lustración, depuración y “descomunicación”. Esas leyes tuvieron resultados diversos. Se podría añadir que, en general, fueron poco efectivas en el caso de que lograran perdurar. Otras, simplemente fueron declaradas inconstitucionales porque afectaban derechos básicos de los ciudadanos. A diferencia del camino seguido por varios países latinoamericanos que judicializaron con bastante éxito las masivas violaciones de los derechos humanos —Argentina, Chile y más recientemente Brasil—, la experiencia de Europa del Este se orientó a una sanción moral por haber pertenecido a un sistema político opresivo, descartando las sanciones penales por responsabilidad individual.

El tema de la lustración tiene que ver directamente con el proceso de reconciliación nacional. En unos países fue menos traumático que en otros, en parte porque no hubo leyes de lustración ni persecución judicial de los atropellos cometidos. Con o sin leyes, igual se desarrolló una discusión pública —a veces feroz, muchas otras con *vendettas* y acusaciones de supuestas o reales colaboraciones con las políticas represivas— sobre las responsabilidades del pasado.

En todo caso, las nuevas democracias establecidas sí lograron consolidar la reforma de las agencias de inteligencia, disolviendo las que provenían del período socialista o transformándolas y subdividiéndolas en nuevas organizaciones especializadas en inteligencia interna, externa y contrainteligencia, tanto en el área civil como en la esfera militar.

Una condición indispensable para el éxito de las reformas fue el establecimiento de mecanismos de control sobre las agencias de inteligencia; el manejo adecuado de los archivos históricos que contenían documentos producidos recopilados y almacenados por las antiguas policías políticas, y la clara delimitación de las funciones de dichas agencias.

Para lo primero, en la mayoría de los países se establecieron mecanismos de control parlamentario, político y judicial, además del control interno ejercido por los nuevos jefes de las agencias de inteligencia. Sobresale el ejemplo de Eslovenia, donde la comisión parlamentaria encargada de controlar a las agencias de inteligencia del país tiene capacidades operativas que, bien usadas, pueden poner coto anticipadamente a cualquier intento de cometer abusos contra la privacidad de las personas y sus derechos fundamentales.

En el caso de los archivos, se han presentado aquí interesantes ejemplos de manejo de la documentación de los servicios de inteligencia, así como del esfuerzo desplegado por las nuevas autoridades políticas por revelar el pasado histórico, incluyendo la vindicación y, si procede, la rehabilitación de los inocentes. En este sentido, el caso de las actas personales de la *Stasi* de la Alemania oriental ha sido sobresaliente.

Y, en tercer término, la gran mayoría de las agencias de inteligencia establecidas gracias a la reforma democrática fueron divididas y especializadas en ámbitos específicos, es decir, agencias de exclusiva dedicación a la inteligencia interna, otras, a la inteligencia externa; unas, dedicadas a la esfera de temáticas civiles, otras, volcadas a las tareas de inteligencia militar. Más aún, varias de ellas, como ocurre en Eslovenia y Eslovaquia, sin capacidades policiales (detención de personas, cárceles, interrogatorio de sospechosos, por ejemplo).

Todo esto ocurrió pese a la resistencia de los antiguos funcionarios de inteligencia, acostumbrados a actuar con impunidad, amparados bajo el paraguas que entregaba un régimen de partido único, y gozando de privilegios especiales que no tenía la mayoría de sus conciudadanos. Como demuestra el caso rumano, este aspecto no fue una tarea fácil, pues a la resistencia natural al cambio se sumó la proliferación de agencias privadas de seguridad e inteligencia, e incluso asociaciones mafiosas, que se nutrieron con el personal de inteligencia licenciado de sus tareas en el Estado. Este, como otros fenómenos colaterales no deseados, también se ha reproducido en América Latina.

Un aliciente en la consolidación de las reformas lo constituye la beneficiosa inserción de los países del este en la Europa comunitaria. Muchos de los países hicieron denodados esfuerzos por ser admitidos en la OTAN y la Unión Europea. Junto con ello se introdujeron estándares de comportamiento habituales en las naciones de la Europa Occidental, tales como transparencia y buenas prácticas en el manejo financiero, liderazgo civil del área de seguridad, defensa e inteligencia, respeto de los derechos humanos, entre muchos otros.

Finalmente, un alcance necesario. Aunque el propósito de este artículo no ha sido comparar las reformas introducidas en el este de Europa y en América Latina, saltan a la vista algunas similitudes y también muchas diferencias que, en un futuro cercano, sería útil estudiar. Hay evidentes paralelismos en ambas regiones, por ejemplo, en la conformación de policías políticas con el propósito de reprimir a la disidencia interna, en la militarización o la policialización de la inteligencia o en la resistencia al cambio de las agencias de inteligencia. También existen diferencias notables,

pues el proceso de reformas en Europa del Este se produce en un marco de transformación general de los países que transitan desde el autoritarismo a la democracia, así como de un esquema de Guerra Fría a uno de amplia cooperación a escala europea.

En cambio, en América Latina, las transformaciones políticas suceden en forma más aislada, no involucran a todos los países, ocurren en períodos de tiempo distintos o son producto muchas veces de reacciones gubernamentales más bien apresuradas ante escándalos ventilados en la prensa. Eso produce reformas menos profundas, con mayores grados de concesiones a los poderes establecidos y con un involucramiento menor o prácticamente nulo de organizaciones hemisféricas como la OEA u otras semejantes.

Bibliografía

- Anderson, Julie (2008). *Intelligence and Democracy: a Russian Case Study of Secret Police Transformation in the Post-Soviet Context*. Universidad de Nueva York: Nueva York.
- Deutscher Bundestag (2013). *Stasi-Unterlagen-Gesetz novelliert*. Disponible en: http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/35830868_kw39_angenommen_abgelehnt/index.html, (Consulta: 16-10-2013).
- Dix, Holger y Corina Rebegea (2010). *The short history of the Romanian Lustration Law*. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_20185-1522-2-30.pdf?100802134740, (Consulta: 16-10-2013).
- Espona, Rafael José de (2010). “Los servicios de inteligencia en los países post-soviéticos”. *Inteligencia y Seguridad* 8: 73-90.
- Galindo, Cristina (2007). “La memoria histórica de Europa: 700.000 polacos deberán confesar si colaboraron con el régimen comunista”. *El País* (España), Madrid, 15 de marzo.
- Görtz, Birgit (2009). “Lustrationsgesetz in Mazedonien soll Ex-Geheimdienstler aufdecken”. *Deutsche Welle* (Alemania), 3 de septiembre. Disponible en: http://www.dw.de/dw/article/0,,4622526_page_0,00.html, (Consulta: 10-10-2013).
- Hatzadony, John (2013). *The Croatian Intelligence Community*. Disponible en: <http://www.fas.org/irp/world/croatia/hatzadony.html>, (Consulta: 1-11-2013).
- Iancu, Bogdan (2010). “Post-Accession Constitutionalism With a Human Face: Judicial Reform and Lustration in Romania”. *European Constitutional Law Review* Vol. 6: 28-58.
- Kramer, Mark (2002). Oversight of Russia’s Intelligence and Security Agencies. The Need for and Prospects of Democratic Control. Disponible en: http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm_0281.pdf, (Consulta: 3-10-2013).
- Matei, Florina Cristiana y Thomas Bruneau (2009). “Explaining Failures and Successes in the Democratization of Intelligence”. Panel presentado en *Politics of Intelligence Governance*, The ECPR’S General Conference, Potsdam, Alemania.
- Matei, Florina Cristiana (2007). “Reconciling Intelligence Effectiveness and Transparency: The Case of Romania”. *Strategic Insights* 3, Vol. VI. Disponible en: <https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/11297/mateiMay07.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

- Milivojevic, Marko (1994). "Croatia's Intelligence Services". *Jane's Intelligence Review* Vol. 6, September.
- Pulido Gragera, Julia (2010). "Los servicios de inteligencia rusos", en: Monografías del CESEDEN. *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*: 121-148. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: Madrid.
- Riegert, Bernd (2009) "Das schwierige Erbe der Geheimdienste". *Deutsche Welle* (Alemania), 17 de abril. Disponible en: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4179151,00.html>, (Consulta: 3-10-2013).
- Uzelac, Alan (2007). *(In)surpassable barriers to lustration: Quis custodiet ipsos custodes?* Disponible en: http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/A20_Quis%20custodiet%20-%20Lustration.pdf, (Consulta: 3-10-2013).

Documentos

- Ley de Inteligencia de Eslovenia (2013). Disponible en: http://www.sova.gov.si/en/media/act_sova.pdf, (Consulta: 10-10-2013).