

## Servicios de inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?

Andrés Gómez de la Torre Rotta

*Los servicios de inteligencia latinoamericanos  
no realizan inteligencia estratégica [...]*<sup>1</sup>

Carlos Maldonado Prieto

### 1. Introducción

Las transiciones a la democracia en América del Sur y los procesos post-autoritarios dejaron varios temas pendientes a modo de *cabos sueltos* de la nueva agenda pública en estado de derecho, particularmente en lo que respecta al sector de la seguridad nacional. Verdadero agujero negro constituyó la entonces elaboración de las políticas nacionales y normas legales para el sector inteligencia, actividad sumamente cuestionada y estigmatizada, y especialmente vinculada a los clásicos regímenes de seguridad nacional que imperaron en el continente durante la Guerra Fría, la contención al comunismo, la lucha contrasubversiva y toda una panoplia de proyectos políticos dictatoriales civiles y militares. El proceso de una afirmación de cultura de inteligencia<sup>2</sup> y de establecimiento de la necesaria supervisión a los sistemas y agencias, continúa siendo una tarea inacabada y hasta en algunos casos frustrada de nuestros regímenes políticos.

---

<sup>1</sup> MALDONADO PRIETO, Carlos. «Desafíos de los servicios de Inteligencia en la región andina». En Andrés Gómez de la Torre Rotta (compilador). *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad y Seguridad, 2007, p. 291.

<sup>2</sup> Referente a inteligencia y cultura, véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Hacia una cultura de la Inteligencia. Un desafío para el Perú». En Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy (coordinadores). *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington D.C.: NDIC Press, 2009, pp. 307-310. También véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Intereses académicos compartidos: hacia una comunidad iberoamericana de Inteligencia». *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. N° 2 (junio-noviembre), 2007, pp. 122-123 y 126-130.

## 2. Origen y karma

La historia de los servicios originalmente *secretos* tiene un punto más o menos referencial de partida en América del Sur a mediados de los años cuarenta. La Argentina peronista y el Brasil autoritario del general Gaspar Dutra perfilaron respectivamente la Coordinadora de Informaciones del Estado (CIDE) y el Servicio Nacional de Informaciones y Contra-informaciones (SFICI). El régimen de partido único mexicano del PRI lo hace en 1947 con la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Eran finalmente *policías políticas*<sup>3</sup> muy encubiertas, que más se asemejaban al modelo de la Europa Oriental de Guerra Fría que al modelo idealista y neutralmente aséptico soñado por el profesor universitario y académico norteamericano Sherman Kent,<sup>4</sup> arquitecto de «una visión» de lo que debería ser un servicio de inteligencia: hacia el exterior y con fuerte énfasis en la elaboración de análisis estratégico para la toma de decisiones en el más alto nivel de la política. Kent perfilaría una CIA diametralmente opuesta a lo que se convertiría después y sería testigo privilegiado de la famosa Acta Truman que organizó el sistema de seguridad nacional en los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, en 1947. En suma, la CIDE peronista, el SFICI y la DFS fueron finalmente calcos más bien similares inspirados en lo que sería la soviética NKVD estalinista.

En Colombia, el general Rojas Pinilla crea en 1953 el denominado SIC-DAS prosiguiendo la filosofía trazada en los años cuarenta por argentinos, brasileros y mexicanos. El Perú, en 1960 mediante escueto Decreto Supremo s/n durante el gobierno del conservador presidente Manuel Prado, crea el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), en una etapa caracterizada por el triunfo de la revolución cubana, el fenómeno de la guerra no convencional, y el proceso de modernización *cin-cuentista* llevado a cabo por el Ejército, teniendo como exponentes a los generales Rodríguez Martínez y Víctor Tenorio Hurtado; allí aparecería un personaje clave y determinante en la institucionalización de la inteligencia en el Perú, el general Juan Bossio Collas, el que prepararía dos cuadros claves, sus adjuntos: Edgardo Mercado Jarrín y Jorge Fernández Maldonado.<sup>5</sup> Asimismo, el año 1960 es también la fecha del Plan Conintes (Conmoción Interna del Estado) en Argentina, un esquema de guerra

---

<sup>3</sup> GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Del SIN al CNI y la DINI». En Andrés Gómez de la Torre Rotta, (compilador). *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad y Seguridad, 2007, pp. 50-51. También véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Intereses académicos compartidos...». Ob. cit., p. 125.

<sup>4</sup> En su ya conocida obra: *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*. Cuarta edición. Buenos Aires: Pleamar, 1986.

<sup>5</sup> Referente al proceso, contexto y evolución de la Inteligencia en el Perú, véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Del SIN al CNI y la DINI». Ob. cit., pp. 51-57.

contrainsurgente de inspiración francesa con fuerte énfasis en el empleo de inteligencia militar operacional de corte represivo.

Años después la normatividad del SIN en el Perú sería modernizada recién en 1984, durante el gobierno del presidente Fernando Belaúnde, bajo la siempre inconveniente modalidad de legislación delegada, es decir, mediante decretos legislativos: el Decreto Legislativo 270 del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA, y el Decreto Legislativo 271 del Servicio de Inteligencia Nacional. Ambos decretos constituyen el primer intento real por institucionalizar la inteligencia peruana, creando y diseñando para tales efectos el Consejo Superior de Inteligencia (CSI), ente colegiado para la toma de decisiones del sistema de inteligencia y para promover su especialización.

El apremio que significó la guerra desatada por el Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso (PCP-SL) y las marcadas diferencias con el modelo insurgente foquista, guevarista y de línea insurreccional cubana, aplicado en el Perú en 1965 por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Ejército de Liberación Nacional (ELN), exitosamente encarado por las fuerzas del orden,<sup>6</sup> determinó la revisión y adecuación del marco jurídico de inteligencia.<sup>7</sup> La década de 1980 arrastraba tiempos de represión dura y de lo que se conoció en el cono sur bajo los gobiernos de Pinochet, Videla, Stroessner y Álvarez, de la Operación Cóndor; y también, de *los años del plomo*. Entonces se encontraba en plena vigencia la escuela contrasubversiva francesa, afincada en las Fuerzas Armadas y servicios de inteligencia militar de la región, bajo la inspiración del modelo de la guerra de «pacificación» de Argelia e Indochina, y de teóricos franceses como el general Raoul Salan, y el coronel Roger Trinquier.<sup>8</sup> Hasta se observa —en perspectiva de paralelismo histórico— las similitudes entre el Estadio Nacional de Chile a fines de 1973 e inicios de 1974 con el Estadio de Huanta - Ayacucho en 1983, 1984 y 1985.<sup>9</sup>

Por su parte, en Ecuador, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) nace a partir de un solitario artículo dentro de la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 1979, y de dos artículos en el reglamento de la misma.

<sup>6</sup> Sobre la lucha contra el terrorismo y su impacto en la cultura de Inteligencia peruana, véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Hacia una cultura de la Inteligencia...». Ob. cit., pp. 310-313.

<sup>7</sup> Referente a los desafíos de la nueva Ley de Inteligencia SINA - DINI, véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Hacia una cultura de la Inteligencia...». Ob. cit., pp. 314-317.

<sup>8</sup> GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Del SIN al CNI y la DINI». Ob. cit., pp. 70-72. También véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Intereses académicos compartidos...». Ob. cit., p. 122.

<sup>9</sup> GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Del SIN al CNI y la DINI». Ob. cit., p. 69.

### 3. Inteligencia latinoamericana y Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)

La hemisférica y tradicional Doctrina de Seguridad Nacional, inspiró las reorganizaciones y creaciones de nuevos servicios de inteligencia en América del Sur durante la mayor parte de la Guerra Fría y la etapa dura de contención a la expansión del comunismo. Clarísimo es el caso de Brasil en 1964 y su «nuevo» Servicio Nacional de Informaciones (SNI) que cosméticamente reemplaza al SFICI, luego del golpe militar que termina con el sueño idealistamente democrático y progresista de los presidentes Goulart, Cuadros y Kubitschek.

Venezuela prosigue en esa línea, y en 1969 el presidente Rafael Caldera (COPEI) en democracia crea la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), con fuerte apoyo de sus contrapartes de los Estados Unidos de Norteamérica y del movimiento de los exiliados cubanos anticomunistas. Chile, luego del golpe militar del 11 de setiembre de 1973, con sus agencias: Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y la Central Nacional de Informaciones (CNI) del general Manuel Contreras, y toda la panoplia de las *policías políticas* centroamericanas, donde destacan la Agencia Nacional de Servicios Especiales de El Salvador (ANSESAL) y la nicaragüense Dirección de Información para la Defensa (DID) durante la dinastía Somoza.

### 4. *Chekas* tropicales

No solo la Doctrina de Seguridad Nacional ayudaría a la existencia de servicios de inteligencia como modelo de *policía política* en Latinoamérica. La influencia del modelo de servicio de inteligencia de la Europa Oriental de la Guerra Fría estuvo y está presente en América Latina, inspirado por cierto en la Cheka leninista, la NKVD estalinista, luego la KGB soviética, la célebre Stasi de Alemania Oriental, también la Securitate rumana, y hasta el propio Sigurimi de la Albania de Enver Hoxha.<sup>10</sup>

Entrados los años sesenta, Cuba crea con Castro en el poder su Dirección General de Inteligencia (DGI), con apoyo soviético, germano-oriental, búlgaro, y checo. La DGI sentaría las bases del servicio de inteligencia sandinista en Nicaragua post 1979 (Dirección General de Seguridad del Estado – DGSE). Dos personajes claves en este proceso: Manuel «Barbarroja» Piñero y Lenin Cerna.

Venezuela, bajo el gobierno del presidente Hugo Chávez, realizaría la más dramática reconversión de sus servicios secretos, tradicionalmente diseñados sobre la base de la influencia norteamericana, para pasar a adaptarlos a la nomenclatura ex soviética, gracias al apoyo de la DGI de Cuba. Pero la *chavista* Venezuela avanzaría en inteli-

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 50-51.

gencia hacia límites insospechados, los nexos de la DISIP con el SIN peruano de fines de los años noventa llegaron a tal punto que la frustrada Ley Sapo o nuevo marco normativo para la refundación de su sistema de inteligencia (Decreto 6067 de mayo de 2008), calcó conceptos e ideas que se encontraban casi literalmente dentro de las leyes peruanas de inteligencia de 1991 (Decreto Legislativo 746) y de 1992 (Decreto Ley 25635), convalidando los luctuosos hechos por todos conocidos en el Perú de los años noventa. La Ley Sapo convalidaba en Venezuela la existencia de una sociedad de informantes, que nos trae al recuerdo el impactante film *La vida de los otros*, una magistral recreación del funcionamiento del Ministerio para la Seguridad del Estado o Stasi, de la ex República Democrática de Alemania (RDA).

## 5. La primera ola democratizadora

Culminada la Guerra Fría se produjo un tenue debate, sobre el rol de la inteligencia para la nueva configuración de post-Guerra Fría. La bipolaridad *bloquista* entre el capitalismo y el comunismo ayudó a perfilar agencias de inteligencia acostumbradas a realizar sus labores y tareas con suma liberalidad y sin mayores atisbos de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y prácticas mínimas de verificación *expost*. Los contrapesos políticos comenzaron a constituirse como las primeras herramientas frente al poder fáctico encubierto.

La legislación argentina constituye a nuestro juicio, un primer y bienvenido intento por encuadrar la actividad de inteligencia para tiempos de estado de derecho y nuevas amenazas a la seguridad. Norma precursora sin dudas es la Ley de Seguridad Interior 24.059 de 1991, que creó una Comisión Bicameral de Fiscalización de Seguridad Interior e Inteligencia; a partir de ella, pero lamentablemente en un ritmo extremadamente lento, varios años después en la región se promulgarían diversas leyes de inteligencia que a nuestro modesto entender encaminarían las cosas en la orientación correcta: 1) Brasil en 1999 y su Ley 9.883, creadora del nuevo Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN) y de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN);<sup>11</sup> 2) Argentina en 2001 con la Ley 25.520 que crea la Secretaría de Inteligencia (SI), reemplazante de la antigua SIDE;<sup>12</sup> 3) Chile en 2004 con la Ley 19.974 creadora de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)<sup>13</sup> que reemplaza a la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI), creación de la concertación durante su primer gobierno con Patricio Aylwin en el poder.

---

<sup>11</sup> Brasil. Ley 9883, artículo 3.

<sup>12</sup> Argentina. Ley 25.520, artículos 7, 8 y 51.

<sup>13</sup> Chile. Ley 19.974, artículo 7.

México con su Ley de Seguridad Nacional y Guatemala con el decreto legislativo 71-2005, creadora de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI), ambos países en el año 2005.

Finalmente, el Perú a inicios del año 2006, en virtud de la Ley 28664 del Sistema de Inteligencia Nacional y la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) que reemplaza al Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE), en virtud de la derogada Ley 27479 promulgada el año 2001 y de relativamente cortos años de vigencia.<sup>14</sup> Una diletante política de inteligencia aplicada por el gobierno peruano durante los años 2001-2006, cuya expresión más evidente fue la existencia de ocho jefes de inteligencia en un solo período gubernamental<sup>15</sup> es la razón de la expiración de la Ley de Inteligencia promulgada el año 2001. El espíritu de la ley peruana vigente (Ley 28664) se encuentra claramente en el artículo 4, el cual señala que las actividades de inteligencia se sustentan en los principios de legalidad, legitimidad, control democrático, pertinencia, circulación restringida, especialidad y planificación.<sup>16</sup>

Las leyes descritas en los párrafos precedentes incluyen algunos denominadores comunes que bien vale la pena reseñar. En primer lugar, intentan regular *sistemas*,<sup>17</sup> y no exclusivamente aisladas y solitarias *dependencias* de inteligencia, evitando toda excesiva concentración de poderes por parte de su jefatura u órgano central (modelo inverso al normativo del Perú de los años noventa). Luego consideran en la mayoría de casos *principios* que regulan la actividad de inteligencia, insertan asimismo el concepto de democracia, estado de derecho y ordenamiento constitucional como suerte de bien jurídico protegido o tutelado dentro de la misión y empresa de inteligencia.<sup>18</sup>

Emplean correctamente el concepto del *control democrático* tangible a partir de la puesta en marcha de Comisiones Ordinarias de Inteligencia en los parlamentos, congresos o asambleas legislativas (control externo): otorga prerrogativas más escrupulosas a la labor de fiscalización que recae sobre inteligencia desde ese poder del Estado.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Para mayor detalle de las diferencias entre ambas leyes, véase el anexo comparativo en GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Hacia una cultura de la inteligencia...». Ob. cit., pp. 325-327. Referente al marco normativo del antiguo SINA – SIN, véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Del SIN al CNI y la DINI». Ob. cit., pp. 67-68.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, pp. 96-107.

<sup>16</sup> GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Hacia una cultura de la Inteligencia...». Ob. cit., pp. 314-315.

<sup>17</sup> Brasil: Ley 9883, artículo 1. Argentina: Ley 25.520, Título III, artículo 6 al 11. Chile: Ley 19.974, Título II, artículo 4 al 6. Colombia: Ley 1288, artículo 3. Perú: Ley 28664, Título II, Capítulo I, artículos 6 al 13.

<sup>18</sup> Colombia: Ley 1288, artículo 5. Perú: Ley 28664, artículo 4.

<sup>19</sup> Brasil: Ley 9883, artículo 6. Argentina: Ley 25.520, Título VIII, artículos 31 al 41. Chile: Ley 19.974, Título VI, artículo 33 al 37. Colombia: Ley 1288, Capítulo III, artículo 10 al 17. Perú: Ley 28664, Título II, Capítulo III, artículos 20 al 22.

Legítima las denominadas y controvertidas operaciones clandestinas, encubiertas, invasivas o intrusivas (*cover actions* en el esquema anglosajón) a partir de un control paralelo ejecutado por los tribunales de justicia, cortes y/o poderes judiciales.<sup>20</sup>

Un aspecto innovador desde la óptica de la discusión de las nuevas leyes descritas en párrafos precedentes es que se denota una mayor discusión o «socialización» (término acuñado en Ecuador), y debate público en el proceso de su elaboración. En el caso peruano, la Comisión de Defensa Nacional, Inteligencia, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas apeló entre los años 2003, 2004 y 2005 a dos formas revolucionarias para su elaboración: a) sistema de participación ciudadana establecido por el Congreso; y, b) audiencias públicas. Tales opciones jamás se habían activado en el Perú para la promulgación de leyes tan especiales y diferentes como lo es una norma de inteligencia.

El control social<sup>21</sup> ha sido también más intenso en años recientes desde la sociedad civil, grupos de presión y organizaciones no gubernamentales (ONG) como actores influyentes en estos complicados procesos legislativos de inteligencia. Nuevamente anotamos en el caso del Perú, cuando el Consejo de la Prensa Peruana (CPP) consideró el tema de los plazos de desclasificación de información (de carácter secreto, reservado y confidencial) dentro de la Ley 28664 como supuestamente inconveniente para el interés público, y señalaba la conveniencia de que la norma citada adquiriera una estricta homologación con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El Consejo de la Prensa Peruana realizó al respecto seminarios especializados para abordar el tema, incursionó en acciones de cabildeo, haciendo antesala y *lobby* ante el Poder Ejecutivo para que este observe la ley en ese aspecto en específico, planteando en su momento una posible acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para neutralizar la vigencia de la Ley 28664.

La norma de inteligencia vigente en el Perú nace a partir de la acumulación de nada menos que catorce proyectos de ley previos (a diferencia de los escasos cinco que dieron origen a la Ley 27479 de 2001) y de tres aportes académicos fundamentales, empleados por el equipo de asesores legales que perfiló la citada y vigente ley: 1) Informe de la Misión Harvard, Programa *Justice in Times of Transition* del año 2002: podemos discutir la pertinencia de todos los extremos del Informe, pero fue sin duda una herramienta útil para cualquier proceso legislativo que implique generar normatividad de inteligencia con contrapesos políticos;<sup>22</sup> 2) Informe de la Comisión de

<sup>20</sup> Brasil. Ley 9883, artículo 3 Parágrafo Único. Argentina: Ley 25.520, Título VI, artículos 18 al 22. Chile: Ley 19.974, Título V, artículos 23 al 32. Colombia: Ley 1288, artículos 10 y 11. Perú: Ley 28664, Título II, Capítulo III, artículos 20 al 22.

<sup>21</sup> GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Intereses académicos compartidos...». Ob. cit., p. 126.

<sup>22</sup> GRUPO DE TRABAJO INTERNACIONAL REUNIDO PARA EL PROYECTO JUSTICIA EN

Reestructuración del CNI, *Propuesta para la reorganización del Consejo Nacional de Inteligencia* del 19 de julio de 2004; y, finalmente 3) Informe/Documento de Estudio 001-2004/JUS del Ministerio de Justicia del Perú, siendo Ministro el doctor Baldo Kresalja Roselló.<sup>23</sup>

Al respecto parece haberse asentado una positiva práctica en varias de las reformas en la legislación de inteligencia llevadas a cabo en el área, en el sentido que consideran los Informes de las Comisiones a modo de insumo para sustentar sus respectivos proyectos de ley. El caso es claramente aplicable a Ecuador y Colombia, donde en ambos países las sugerencias planteadas en los informes elaborados en el Informe Final, Comisión Especial para la reforma del DAS.<sup>24</sup>

Vemos con sumo agrado que entre formadores de opinión, legisladores, asesores parlamentarios y los propios *insiders*<sup>25</sup> pertenecientes a los entes de inteligencia del Perú y de la región existe hoy una marcada orientación y predisposición hacia el denominado *accountability* y las buenas prácticas gubernamentales y públicas, lo que se ha traducido en el Perú de hoy, por ejemplo, en que el órgano rector de inteligencia disponga de instrumentos de gestión institucional, como un Plan Anual de Inteligencia (PAI) y un Plan de capacitación de personal perteneciente al SINA.<sup>26</sup> También es importante subrayar los pequeños pero representativos pasos que vienen dando los servicios en materia de transparencia, como por ejemplo sus páginas web institucionales (México, Perú, Brasil, Colombia) y revistas institucionales (Argentina, Brasil y Colombia).

Respecto de los nuevos ángulos normativos en inteligencia, algunos países como México y Argentina han realizado algunas modificaciones puntuales a su legislación reciente sobre inteligencia. Merece destacarse en el caso argentino, donde el sistema de inteligencia financiera y penitenciaria ha sido incorporado al sistema nacional de inteligencia. En el Perú hubo un intento al respecto durante el año 2007, impulsado por el Ministerio de Justicia, iniciativa que no prosperó; también, hubo debate en torno a la posible inclusión del sistema anticorrupción al SINA, como parte de una concepción holística y sistémica de inteligencia, donde fluyen nuevas amenazas no convencionales a la seguridad, entre ellas el fenómeno de la corrupción. En

---

TIEMPOS DE TRANSICIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE HARVARD. *Recomendaciones para la reforma de la Inteligencia en el Perú a la luz de la experiencia de otros países del mundo*. Cambridge, 2002.

<sup>23</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. *El Servicio de Inteligencia en un Estado de Derecho*. Documento de Estudio N° 001-2004/JUS. Lima, mayo de 2004. Sobre el proceso de la nueva Ley de Inteligencia SINA – DINI, véase GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Del SIN al CNI y la DINI». Ob. cit., pp. 112-135.

<sup>24</sup> COMISIÓN ESPECIAL PARA EL DAS. *Informe Final*. Bogotá: Comisión Arrieta, Bejarano, Rojas, Arango & Jiménez, marzo de 2006.

<sup>25</sup> GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés. «Del SIN al CNI y la DINI». Ob. cit., p. 49.

<sup>26</sup> Perú. Ley 28664, artículos 24 y 34.



el Congreso peruano existen dos proyectos: el N° 1757/2007-CR presentado por Alberto Andrade Carmona y el N° 2563/2007-CR presentado por Luis Giampietri Rojas. Ellos proponen modificar la ley de inteligencia vigente, pero ninguno ha considerado insertar la inteligencia en el sistema anticorrupción ni el penitenciario, más bien inciden en abordar el tema en inteligencia privada paralela: agudo, polémico y sensible aspecto generado en el Perú con las crisis recientes de dos casos específicos: MGP-DINTEMAR-MARTE de 2007 y MGP-DINTEMAR-BTR de 2009.

## 6. La segunda ola democratizadora

Probablemente en América del Sur se está perfilando una constante que es aplicable a los casos más o menos recientes de México (2001), Perú (2004), Colombia (2005) y Ecuador (2008). En síntesis: se trata de una suerte de hoja de ruta para reformar sistemas y entidades de inteligencia en crisis que sigue —a riesgo de ser esquemáticos— los siguientes pasos: a) Escándalo; b) Constitución y establecimiento de una Comisión Evaluadora/Investigadora; c) Informe Final de la Comisión que incluya Conclusiones y recomendaciones, entre ellas la necesidad de un nuevo marco normativo para fortalecer el sector; d) Proyecto de Ley, generalmente preparado por el Poder Ejecutivo (Ecuador, Costa Rica) y/o con aportes de otros Proyectos de Ley generados desde el Congreso (Perú, Colombia); y, e) Nuevo marco normativo con énfasis en leyes de inteligencia que incluyan mecanismos de contrapeso político frente al sistema de inteligencia y controles democráticos desde el Congreso (control externo) y Judicial (control paralelo).

En México, la reforma del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) se realizó a partir de la transición del PRI al PAN, en un contexto de severo cuestionamiento de sus actividades. En el Perú, producto de una diletante política de inteligencia llevada a cabo por el presidente Alejandro Toledo, quien tuvo nada menos que la plusmarca de ocho jefes de inteligencia en un período presidencial. En Colombia, producto de la sempiterna crisis interna del DAS y en Ecuador por el incidente de Angostura de marzo de 2008 perpetrado por fuerzas militares de Colombia. Nos queda finalmente Costa Rica, país que perfila una reforma y modernización inédita en nuestro continente dada la naturaleza de su sistema político y que con la reforma planteada a su antigua Ley General de Policía, apuesta a la creación de un nuevo Instituto Central de Inteligencia del Estado (ICIE). Solo Venezuela representa una excepción y *ricorsi* en el año 2008 con su frustrado intento de Ley Sapo, a modo de vuelta a los años noventa en la región.

Colombia inicia esta segunda ola democratizadora con su Ley 1288 del 5 de marzo de 2009, con el siguiente encabezado: «Por medio del cual se expiden normas para

fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones». La nueva Ley contiene aspectos destacables como la existencia de Principios Generales, Límites y fines de la actividad de inteligencia y contrainteligencia, Principios de la actividad propiamente dicha (necesidad, idoneidad y proporcionalidad).<sup>27</sup> También hay aspectos relativos a la coordinación y cooperación, el establecimiento de una Junta de Inteligencia Conjunta (JIC) y controles: entre ellos el diseño de una Comisión Legal Parlamentaria de Seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia cuyo radio de acción está enmarcado en la verificación de la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios límites y fines establecidos en la citada ley.<sup>28</sup>

Para un país como Colombia es importante destacar de este marco normativo la inserción de un procedimiento especial denominado Protección de los Servidores Públicos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia.<sup>29</sup> Subrayamos aquí que esta legislación se coloca en vigencia en plena situación especial de conflicto abierto entre el Estado colombiano con grupos terroristas y capos del narcotráfico, por lo que se infiere que la razón de Estado y las circunstancias de una guerra no convencional en el frente interno, ya no es justificación ni siquiera en un país tan violento y convulsionado como Colombia para perfilar algún retroceso a modo de una *talibana* legislación de inteligencia. Algo similar ha sucedido en España; frente a la existencia en este país de un doble terrorismo (local/separatista con nexos transnacionales y globales), en ese país ni siquiera el denominado 11M determinó el embrión de un debate para relativizar o cuestionar la funcionalidad y pertinencia —en situaciones de crisis— de la Ley Orgánica sobre Control Judicial Previo de 2002, o la Ley del Centro Nacional de Inteligencia. Sin embargo, los problemas de la inteligencia en Colombia no cesan, al punto de una reciente decisión del presidente Álvaro Uribe para desactivar el DAS, y mediante la presentación de un Proyecto de Ley al Congreso, con el fin de proceder a desactivarlo suspendiendo al mínimo sus funciones y creando un nuevo organismo más o menos similar al chileno, sin funciones operativas de ninguna clase.

Ecuador plantea su reforma de inteligencia sin perder de vista su legislación global sobre seguridad nacional. La reforma en ese país no se da por escándalo (corrupción o graves violaciones a los derechos humanos o empleo del sistema u organismo para fines personales o políticos). Contrario a los pronósticos, la influencia en el proceso

---

<sup>27</sup> Colombia. Ley 1288, capítulo I.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, capítulos II y III.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, capítulo VI.

llevado a cabo por el gobierno de Rafael Correa y varios de sus ministros y ex ministros (Javier Ponce, Fernando Bustamante, Gustavo Jakhl, de defensa, gobierno y seguridad pública) no se da en el marco de una posible influencia o injerencia del denominado eje chavista. Por el contrario, se entiende dentro el marco de una afirmación del poder político sobre el estamento castrense, a sabiendas de que los militares tienden a perder poder político y presencia corporativa, esto se ve reflejado en la relativización del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) como ente rector de la seguridad nacional. Así, la nueva legislación a perfilarse en Ecuador romperá un monopolio tradicional existente desde 1979 en pleno gobierno militar, con la antigua ley de seguridad nacional. Sin duda alguna, pesa el factor exógeno de la supuesta influencia de los servicios de inteligencia de los Estados Unidos de Norteamérica en algunas dependencias de inteligencia del Estado ecuatoriano.

El gobierno ecuatoriano constituyó una Comisión de Alto Nivel durante el año 2008 que, entre otros aspectos recomendó en octubre de 2008 al presentar sus conclusiones la necesidad de modernización de la normatividad de inteligencia que data de 1979. Al respecto, el Poder Ejecutivo diseñó un Proyecto de Ley durante el primer trimestre de 2009 que propone la creación de una Secretaría Nacional de Inteligencia (SNI), y que incluye adicionalmente la aspiración de concretar un sistema de inteligencia nacional con tres controles diferenciados y específicos: interno, parlamentario y judicial, acorde a los antecedentes normativos del derecho comparado recientemente generado en América Latina sobre inteligencia. Hay indicios de que el sistema de control judicial planteado tendría similitudes con el actualmente vigente en España. También contiene un glosario, al igual que las leyes argentina, peruana y colombiana vigentes. Ecuador culmina su proceso reciente con una nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado, probablemente uno poco similar a la Ley de Seguridad Nacional de México, que combina e integra en una sola norma al sistema de seguridad nacional con el sistema de inteligencia.

Panamá promulgó en 2008 una ley creadora del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad (SENIS) durante el gobierno del presidente Marín Torrijos, pero por el empleo de las facultades delegadas en la elaboración de la norma y la escasa discusión pública del tema, el gobierno del presidente Ricardo Martinelli decide derogarla para implementar en el año 2009 una nueva agencia de inteligencia.

Costa Rica, país de un ejemplar sistema político democrático conviene en replantear su sistema de inteligencia sobre la base de una reforma por escándalo, en este caso en particular por corrupción. El origen de la inteligencia en ese país también proviene de la Guerra Fría y de la seguridad hemisférica promovida por los Estados Unidos de Norteamérica.

Finalmente, en la República Oriental del Uruguay ya existe un debate instalado en la opinión pública, partidos y gobierno acerca de la necesidad de reinventar la Dirección Nacional de Inteligencia del Estado (DINACIE), con miras a un nuevo organismo de inteligencia.

## 7. Reflexiones finales

Legitimidad y eficacia,<sup>30</sup> es el vector clave para entender los recientes cambios normativos suscitados en América del Sur en materia de regulación de organismos de inteligencia. Han sido Argentina, Brasil, Chile, México y Guatemala y, finalmente, el Perú los que han apostado y optado por una suerte de reforma de primera generación en materia de legislación de inteligencia. Ello resulta consonante con los acelerados cambios y transformaciones que ha sufrido el sistema internacional, particularmente en materia de seguridad desde el atentado del denominado 11S.

Colombia, Ecuador, Costa Rica y Uruguay parecen perfilarse como los actores centrales en una segunda ola o nueva etapa de reformas, considerando la experiencia adquirida por el primer grupo. Se necesita mucho de coraje y decisión política para realizar una transformación y profesionalización de los servicios de inteligencia particularmente desde posautoritarismos. Convenimos con la percepción del profesor mexicano Fredo Arias King, consultor del régimen panista y del entonces presidente Vicente Fox para la primera reforma del CISEN en 2001; en ese sentido, debemos construir servicios de inteligencia dignos de servir a una democracia.

---

<sup>30</sup> UGARTE, José Manuel. *Legislación de Inteligencia; legitimidad y eficacia*. Ciudad de Guatemala: WOLA y SEDEM, 2000. Citado en GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés (compilador). *SIN Arcana Imperii* .... Ob. cit., p. 49.