

Serie
Temas de Seguridad

Documento 1:
Política y Legislación de
Inteligencia en el Perú
e Iberoamérica:
Tendencias y Perspectivas

Autor:
Andrés Gómez de la Torre



IDEI
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Serie
Temas de Seguridad

Documento 1:
Política y Legislación de
Inteligencia en el Perú
e Iberoamérica:
Tendencias y Perspectivas

Autor:
Andrés Gómez de la Torre



IDEI
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Serie: Temas de Seguridad
Documento 1: Política y Legislación de Inteligencia en el Perú e Iberoamérica:
Tendencias y Perspectivas

Primera edición, febrero de 2013
250 ejemplares

© Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Pontificia Universidad Católica del Perú
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: <www.pucp.edu.pe/idei>
Telf.: (51-1) 626-6170
Fax: (51-1) 626-6176

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de la entidad editora o del autor.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
Registro: N° 2013-02879

ISBN N° 978-9972-671-16-6

Impreso en: Equis Equis S.A.
RUC: 20117355251
Jr. Inca 130, Lima 34

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Índice

Introducción

1. Perú: Breve evolución histórica de sus legislaciones de inteligencia	
1.1 Evolución y distorsiones de la legislación de inteligencia en el Perú entre 1960 y 1970	9
1.2 Inteligencia y terrorismo en el Perú (1980-1990).....	11
1.3 El modelo centralista de mando unificado o de Dirección Central (1991–2000).....	12
1.4 La desactivación del SIN	14
1.5 De la falta de formación académica hacia los controles y fiscalización de Inteligencia en el Perú	15
1.6 Falencias en el proceso jurídico e institucional de la Inteligencia peruana post Ley N° 28664 del 2006.....	21
2. Iberoamérica: avances en la era democrática de inteligencia	
2.1. Leyes de inteligencia en épocas de gobiernos civiles y democráticos	23
2.2. Los controles y fiscalización para inteligencia en Iberoamérica.....	24
3. Análisis del control democrático de las leyes en materia de inteligencia iberoamericana	26
4. Reorganización de los organismos de inteligencia iberoamericanos: Tendencias de reconstrucción	29
5. Comisiones reformadoras de inteligencia en Iberoamérica.....	31

6. Avances comparativos del control democrático de inteligencia en Iberoamérica	33
6.1 Brasil	33
6.2 Argentina	33
6.3 España	34
6.4 Chile	34
6.5 México.....	35
6.6 Perú	35
6.7 Colombia	35
6.8 Ecuador	36
6.9 Bolivia	37
6.10 Uruguay	37
6.11 Venezuela.....	37
6.12 Nicaragua.....	38
Conclusiones.....	38
Bibliografía	41

Política y Legislación de Inteligencia en el Perú e Iberoamérica. Tendencias y Perspectivas

Andrés Gómez de la Torre Rotta*

Los servicios de inteligencia latinoamericanos no realizan inteligencia estratégica, sino que se confunden con las policías y las Fuerzas Armadas, asumiendo parte de sus funciones, o simplemente son degradadas a policías políticas, con fines espurios¹.

Carlos Maldonado

Introducción

El 27 de enero de 2011 la Inteligencia peruana cumplió 51 años, con el primer Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), órgano rector a nivel político-estratégico, y al mismo tiempo, el 14 de setiembre del 2000, fuimos testigos de la caída del mismo, en execrables circunstancias, de sub-empleo o empleo típico de agencias de Inteligencia para fines político-partidarios y personales.

La conceptualización de la actividad y servicios de Inteligencia es por definición una materia de carácter clasificado, tal como señala el periodista mexicano Jorge Torres cuando afirma que “el culto al secreto es una de las particularidades que definen a los burócratas de Inteligencia y los mantienen alejados de la opinión pública”².

Esto coincide con lo señalado por el periodista argentino Gerardo Young cuando afirma que: “De la construcción secreto no solo participan los hombres de Inteligencia”³; mientras que el peruano Rodolfo Robles añade, contextualizando sobre el proceso de Inteligencia en democracia, que este es “a todas luces lento y colmado de obstáculos”⁴. No hay entonces la menor duda que “la actividad de Inteligencia se sustenta

* Deseo expresar mi especial agradecimiento a Arturo Medrano Carmona por su contribución a la elaboración de este trabajo.

¹ MALDONADO, Carlos. "Desafíos de los servicios de Inteligencia en la Región Andina". En: Andrés GÓMEZ DE LA TORRE (Compilador). *SIN Arcana Imperii. Inteligencia y Democracia*. Lima: Foro Libertad & Seguridad, 2007, p. 291.

² TORRES, Jorge. “CISEN. Auge y caída del espionaje mexicano”, en: *Debate*, México, 2009, p. 9.

³ YOUNG, Gerardo. *SIDE la Argentina secreta*. Buenos Aires: Planeta, 2006, p. 14.

⁴ ROBLES, Rodolfo F. *Propuesta de un Sistema de Inteligencia Nacional para Guatemala*. Guatemala: Fundación Myrna Mack, 2003, p. 18.

históricamente en el concepto de secreto”⁵. Finalmente, debemos tener en cuenta que “la forma en la que se emplea la Inteligencia es muy diferente en las democracias y los regímenes autoritarios”⁶.

Para el presente análisis se han seleccionado las legislaciones de Inteligencia de ocho Estados, cuyas leyes publicadas comprenden desde 1999 hasta el 2009; dicha selección ha sido hecha sobre la base de las publicaciones doctrinarias existentes en sus respectivos países. Específicamente, se han analizado las normatividades en materia de Inteligencia de Brasil (Ley 9883), Argentina (Ley 25.250), España (Ley 11/2002), Chile (Ley 19.974), México (Ley de Seguridad Nacional), Perú (Ley 28664), Colombia (Ley 1288) y Ecuador (Ley de Seguridad Pública y del Estado). Asimismo, se hace una breve referencia a los avances legales en materia de Inteligencia en Bolivia, Uruguay, Venezuela y Nicaragua. Durante el desarrollo del presente trabajo se considera el orden cronológico en la publicación de cada una de ellas.

A través de un enfoque histórico, se observó y comprendió la evolución de la Inteligencia en el Perú y, al mismo tiempo se comparó esta con los procesos ocurridos en otras realidades. Con ello se busca que el lector propenda hacia un análisis de construcción mental de futuros escenarios en dicha materia⁷, porque: “La historia no se repite pero los comportamientos se reproducen”⁸.

Entre los objetivos del presente análisis está evaluar la evolución normativa⁹ y determinar la existencia de categorías comunes de control y fiscalización en las citadas leyes, a través de cada una de sus diferentes

⁵ NAVARRO, Diego. *¡Espías! Tres mil años de información y secreto*. Madrid: Plaza & Valdéz, 2009, p. 122.

⁶ VILLAMIZAR, Andrés. *La reforma de la Inteligencia. Un imperativo democrático*. Bogotá: Ensayos de Seguridad y Democracia, 2004, p. 34.

⁷ “El futuro es un símbolo que le da significado al pasado y hace soportable el presente, al crear un propósito de vida por el que valga la pena luchar. Ante todo el futuro es una categoría mental, no una realidad materializada”. Citado en: MEDINA Vásquez, Javier y Edgar ORTEGÓN. *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL – ILPES – Naciones Unidas, 2006, p. 117.

⁸ GODET, Michael, Régine MONTI, Francis MEUNIER y Fabrice ROUBELAT. *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Cuarta edición. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique y Prospektiker — Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, Cuaderno publicado por Gerpa con la colaboración de Electricité de France, Mission Prospective, Cuaderno N° 5, 2000, p. 9.

⁹ “Hoy por hoy, se habla de un incipiente *derecho de los servicios de inteligencia* en la comunidad iberoamericana, que pretende canalizar correctamente las actividades de esta área, en concordancia con un sistema garantista de los derechos fundamentales, y que al estar solventadas por comisiones parlamentarias y leyes específicas reciben ese carácter constitucional [...]”. Lima: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés y Raúl CALLE PEÑA. *Inteligencia en los Andes. Avances y retrocesos*. Centro Andino de Estudios Estratégicos (CENAE), julio, 2011, p. 4.

percepciones de amenazas y riesgos, y buscando establecer si dichas leyes contienen un mismo horizonte de desarrollo democrático.

Desde la incorporación de mecanismos de control y fiscalización en las leyes de los países contemplados en el presente trabajo, se busca determinar en qué tipo de regímenes políticos se han dado los avances legislativos en temas de Inteligencia.

Utilizando las leyes de Inteligencia de cada uno de los Estados anteriormente citados y a los autores empleados en la bibliografía, se determinará también la existencia de tendencias en los procesos reorganizativos que hayan sufrido los diversos organismos de Inteligencia analizados.

De otro lado, con el fin de que se pueda comprender la terminología empleada se ha definido al “control democrático” como los diversos mecanismos que permiten fiscalizar las actividades de Inteligencia¹⁰.

Asimismo, para entender qué es “Inteligencia” desde el punto de vista legal peruano, podemos señalar que esta se define como el “conjunto de actividades basadas en un ciclo de producción consistente en la obtención, recolección, búsqueda, acopio y procesamiento y difusión de informaciones destinadas a un usuario o consumidor final, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, con el objeto de prevenir sobre amenazas, riesgos y oportunidades”¹¹. En cuanto a “leyes”, nos referimos al conjunto de normas circunscritas exclusivamente a temas de Inteligencia, de cada uno de los estados iberoamericanos que componen la muestra de nuestro análisis.

Finalmente, con respecto a las instituciones de Inteligencia, emplearemos la definición de José Manuel Ugarte, quien denomina: “[...] *organismo de inteligencia* a aquél organismo estatal técnico especializado

¹⁰ Otra importante definición para entender el *control democrático*, se señala como: “**Control de los servicios de inteligencia** [...]. Las instituciones de los Estados democráticos, dentro de las cuales se encuentran los servicios de inteligencia, están para servir al bien común y garantizar la seguridad de la sociedad, respondiendo de todo ello ante los ciudadanos. La salvaguarda de los derechos y libertades individuales puede convivir sin problemas con la existencia de servicios de inteligencia técnicamente competentes, cumplidores de la legalidad y éticamente responsables, aunque su actuación pertenezca al ámbito del secreto, si estos someten también su actuación al escrutinio de la sociedad. Para ello, los Estados democráticos han establecido a lo largo de los últimos años una serie de controles que adoptan distintas modalidades según el país del que se trate”. Véase: ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel (coord.). *Glosario de Inteligencia*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa de España, Imprenta Ministerio de Defensa de España, 2007, p. 65.

¹¹ PERÚ. *Ley del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, Ley N° 28664* de 2006. Primera Disposición Complementaria, Glosario.

en inteligencia, dotado de capacidad para cumplir todas las funciones propias del ciclo de inteligencia; [...]”¹².

En síntesis, en el presente trabajo se pretende brindar las herramientas que permitan el conocimiento de esta importante y delicada materia, con el fin de evitar lo que graficó George Orwell en su célebre novela titulada *1984*, en la que narra cómo la Policía del Pensamiento persigue a los que se muestran en contra de un supuesto Estado que controla y vigila a todos.

¹² UGARTE, José Manuel. “El Profesionalismo en Materia de Inteligencia: Cuestiones Vinculadas”, En: SWENSON, Russell G. y Susana C. LEMOZY (Compiladores). *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College’s Center for Strategic Intelligence Research, 2004, p. 50.

1. Perú: Breve evolución histórica de sus legislaciones de inteligencia

1.1. Evolución y distorsiones de la legislación de inteligencia en el Perú entre 1960 y 1970

El establecimiento de un organismo de Inteligencia de alcance nacional en el nivel político estratégico, se hace realidad como corolario de los años cincuenta, en una década plena de modernización institucional del Ejército peruano, cuando por intermedio de un Decreto Supremo sin número, de 27 de enero de 1960, es creado el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), siendo presidente Manuel Prado Ugarteche.

Posteriormente, otro Decreto Supremo complementario, emitido el 30 de setiembre del mismo año, estableció pautas adicionales, desde la perspectiva de institucionalizar la relación del SIN dentro del aparato estatal y de los órganos incorporados e integrantes. Al respecto, el Decreto Supremo del 30 de setiembre de 1960, de tres escuetos artículos, señalaba en su tercer considerando la necesidad de desarrollar la relación del SIN con los Ministerios de Estado. El empleo de decretos supremos, como jerarquía normativa para regular Inteligencia, debe entenderse en la línea de la doctrina jurídica peruana.

Tabla N° 1

Leyes de creación de la Inteligencia en el Perú (1960)

- 1.- Decreto Supremo S/N de creación del SIN - 27 de enero de 1960 (12 artículos).
Presidente Manuel Prado y Ugarteche –
Primer Jefe del SIN General EP Julio Doig Sánchez.
 - 2.- Decreto Supremo S/N complementario - 30 de setiembre de 1960 (3 artículos).
-

Fuente: Leyes de Inteligencia del Perú. Elaboración propia.

A mediados de los sesenta, durante la época de la “Guerra Fría”, el SIN comienza a ser empleado en el Perú para operaciones políticas¹³, curiosamente en democracia, bajo el primer gobierno del partido Acción Popular del entonces presidente Fernando Belaunde Terry, colaborando con el Ministerio de Gobierno y Policía en la requisa de libros y textos de

¹³ “La inteligencia tal y como la conocemos hoy día es una función de ejércitos y gobiernos que fue evolucionando hasta alcanzar su máxima expresión en la Guerra fría, es lo que [...] hemos denominado Inteligencia clásica [...]”. En: SERRA DEL PINO, Jordi. “Inteligencia proactiva”, *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. Madrid: Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) e Instituto Juan Velásquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa de la Universidad Carlos III de Madrid, Núm. 10, julio – diciembre, 2011, p. 57.

origen marxista, en el contexto de la aparición de guerrillas pro-castristas en territorio peruano (1965), promovidas por el modelo insurreccional exportado por Cuba, las que serían reprimidas con alto protagonismo de la Inteligencia del Ejército y el General Armando Artola Azcárate. Sin embargo, la predominancia de la Inteligencia militar (especialmente del Ejército y Marina de Guerra) se percibe claramente en el golpe de estado del 3 de octubre de 1968, donde la Inteligencia del Ejército actuaría como eje central, mientras que el SIN nada supo de ello, pues sus jefes no fueron contactados para la perpetración del mismo.

Ante el golpe de estado la reacción de los jefes del SIN fue paradójica: su entonces Jefe, el general Carlos Linares Molino renunció por su cercanía con el depuesto presidente constitucional Fernando Belaunde Terry, mientras que su Sub-Jefe, el coronel Eduardo Segura Gutiérrez se plegó al *putsch* militar, convirtiéndose posteriormente en el Jefe del SIN.

El 25 de marzo de 1969 el autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) del presidente de facto, general Juan Velasco emite la Ley Orgánica de la Presidencia de la República, Decreto Ley N° 17532, que en su artículo 2° coloca al SIN en relación de dependencia directa de la Presidencia de la República.

De esta manera, el Decreto Ley N° 19351 perfecciona el Decreto Supremo del 30 de setiembre de 1960, en cuanto a la articulación de relaciones y de coordinación entre los integrantes del SINA. No existe alusión alguna en esos dispositivos sobre aspectos relacionados con rendición de cuentas, controles democráticos, supervisión o fiscalización.

En 1973, el capitán de navío Alejandro Valdivia Pedemonte publica un importante trabajo en la *Revista de Marina*, titulado *¿Qué es un Servicio de Inteligencia?*¹⁴ En este documento se aborda diversos ángulos de la actividad, problemática, tareas y composición de los servicios de Inteligencia, siendo probablemente el primer aporte en su género en el país, donde hasta entonces habían primado estudios y publicaciones sobre criptografía.

Finalmente, sobre los decretos leyes promulgados en esta etapa, la doctrina jurídica y constitucional peruana señala claramente su vinculación a los regímenes de facto que se sucedieron entre 1968 y 1980, teniendo el Decreto Ley N° 19351 de 1972 que continúa tras la vuelta a la democracia el 28 de julio de 1980, y el cual recién fue derogado el 10 de febrero de 1984, en virtud del artículo 29 del Decreto Legislativo N° 270.

¹⁴ VALDIVIA PEDEMONTE, Alejandro. “¿Qué es un servicio de Inteligencia?”, en: *Revista de Marina*, noviembre-diciembre, 1973, pp. 626-629.

1.2. Inteligencia y terrorismo en el Perú (1980-1990)

En 1980, el Partido Comunista Peruano – Sendero Luminoso (PCP-SL) planteó una guerra revolucionaria no convencional contra el Estado peruano. Empleando diversas modalidades delictivas, el PCP-SL obligó a una profunda revisión de los esquemas de contrainsurgencia, entre ellos del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA)¹⁵.

Para tales efectos, la Ley N° 23720¹⁶ otorgó al Poder Ejecutivo facultades delegadas para legislar sobre Inteligencia, como resultado de la inconveniente abdicación y debilitamiento congresal. Dada la necesidad de mejorar la estructura y normas de Inteligencia nacional, son elaborados los Decretos Legislativos 270 y 271. El primero sobre el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), y el segundo referente al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). Estos dispositivos fueron diseñados en la intensidad de una cruenta y nefasta guerra subversiva, y bajo la conducción y jefatura, por primera vez en la historia del SIN, de autoridades navales, como los almirantes Edgardo Colunge Guevara y Javier Rocha Mujica.

Estimulante fue el establecimiento mediante dichas normas de un Consejo Superior de Inteligencia (CSI o COSI) que intentó articular la Inteligencia en democracia, ya que la idea original venía de la legislación generada por el gobierno militar (Decreto Ley 19351 del año 1972).

Testimonios de posteriores ex jefes del SIN infieren que se intentó reformar y readecuar la legislación de Inteligencia generada en el año 1984, pero estos esfuerzos no prosperaron. Gustavo Gorriti, destacado periodista peruano, escritor y formador de opinión, en su importante libro sobre Sendero Luminoso¹⁷, dedica un interesante, completo y bien informado capítulo sobre la trama de la Inteligencia peruana en la década de los ochenta, denominado *Coloquio de Ciegos. La guerra de la Inteligencia*, y en donde analiza de forma descarnada y detallada las precariedades y falencias institucionales del SINA y del SIN, en el

¹⁵ Referente a una breve reseña de la historia entre la Inteligencia y la lucha contra el terrorismo, véase: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Hacia una cultura de la Inteligencia. Un Desafío para el Perú”, En: SWENSON, Russell G. y Susana C. LEMOZY (Coordinadores). *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington D.C.: National Defense Intelligence College, 2009. Referente al marco teórico de la guerra no convencional, también léase: MEDRANO CARMONA, Arturo. “Guerra antisubversiva en el Perú: Doctrina y descomposición de la violencia subversiva”, *Comando en Acción*, órgano oficial de información del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, año 16 n° 43, agosto-diciembre, 2009, pp. 64-67.

¹⁶ La Ley N° 23720 fue promulgada el 13 de diciembre de 1983, y fue publicada al día siguiente.

¹⁷ GORRITI, Gustavo. “Coloquio de Ciegos”. En: *Sendero. Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Lima: Planeta, 2008, pp. 331-353.

contexto de la cruenta y violenta lucha contra el terrorismo, con énfasis en el desempeño de la Inteligencia policial y del Ministerio del Interior. Gorriti calificó al período del SIN de la década de los años ochenta como *años vegetativos*, y fustiga duramente su estructura burocrática. Cabe destacar, que en esta década y por primera vez, la Inteligencia nacional fue regulada por la vía de decretos legislativos, ya que desde 1960 había sido regulada por decretos supremos.

Durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990) solo cabe referir que dos generales del ejército son designados como jefes del SIN: Julio Velásquez Giacarini y Edwin Díaz Zevallos.

1.3. El modelo centralista de mando unificado o de Dirección Central (1991–2000)

Con el objeto de reorientar la actividad de Inteligencia, el gobierno de Alberto Fujimori propone una drástica reconversión del Sistema de Inteligencia Nacional en el año 1991. Allí aparece la más polémica ley peruana elaborada en materia de Inteligencia: el Decreto Legislativo N° 746, misma que habría sido diseñada desde las oficinas de la Asesoría Jurídica del propio SIN a inicios de los años noventa, y en donde habrían tenido notoria participación como redactores los abogados Pedro Arzacés Huertas Caballero y Gloria Sánchez Luque, antiguos trabajadores del SIN que provenían de la década de los sesenta y ochenta.

La filosofía del Decreto Legislativo N° 746 se encuadraba en los términos de perfilar una dependencia de Inteligencia peruana, de características muy similares a la de los servicios de Inteligencia de la época de Guerra Fría en Europa Oriental, a lo que frecuentemente hemos denominado como una *stasi andina*¹⁸. Asimismo, este tipo de filosofía legislativa de Inteligencia peruana de la década de los noventa, detenta rasgos distintivos similares al esquema legal e institucional chileno generado por la dictadura militar de Pinochet en 1974 con la DINA, y en 1977 con el CNI¹⁹, particularmente en sus lacónicas técnicas de redacción.

Quienes justificaron el esquema legal de Inteligencia entre 1991 y 1992 vendieron su producto como un modelo “exitoso” basado en el “centralismo unificado de mando”, también llamado “modelo de dirección

¹⁸ Esta denominación ha sido creada por Gómez de la Torre sobre la base de lo señalado en: KRUIJT, Dirk y María del Pilar TELLO. “De los reformistas militares a la Dictadura civil. La política militar peruana desde los años sesenta hasta el presente”. En: KEES Koonings y Dirk KRUIJT (Editores). *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la Era de la Democracia*. Serie: América Problema, 17. Lima: IEP. 2003, p. 97.

¹⁹ GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés (2009). “Perú y Chile: ¿Inteligencia o desinteligencia en crisis?”, en: *QUEHACER*, n° 176, octubre-diciembre, 2009, p. 21.

central” o “centralista unificado”, que tendía a evitar la supuesta dispersión interagencial al interior del SINA, heredada de 1984. Asombrosamente, pero con bastante anterioridad, al igual que el SIN peruano de los años noventa: “Al contrario de los servicios secretos de los países democráticos, la Stasi era el puntal del poder del Estado”²⁰. El abogado Luis Piscoya, en su condición de analista del frente interno (DINFI) de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE-CND), ha sido uno de los escasos interesados en hurgar sobre el modelo centralista de Inteligencia peruano²¹, Piscoya ha sido especialmente crítico del CNI (2001-2006).

Para dichos efectos el CSI —ente de coordinación interagencial y modelo colegiado de toma de decisiones— fue eliminado de las normas legales de 1991 y 1992. El SIN hasta entonces, sin el CSI “que-todo-lo-puede”, controlaba todo en Inteligencia, como la SAVAK del Shá de Persia, y los partidos comunistas orientales, con sus respectivas policías políticas; el SIN estaba en todas partes²². Las capturas de mandos terroristas efectuadas en los años 1992, 1993 y 1994 contribuyeron a fortalecer el espejismo de un modelo de Inteligencia “exitoso”, que marcaba distancias con los supuestos “errores” cometidos en los años ochenta; adicionalmente, ello resulta ser un cuestionamiento a las administraciones militares de Inteligencia de esa época, entre ellos los jefes del SIN: Almirantes Edgardo Colunge Guevara, Javier Rocha Mujica, y generales Julio Velásquez Giacarini y Edwin Díaz Zevallos, Comité de Asesores (COA-SIN) de los años ochenta, integrado entre otros, por Rafael Merino Bartet, funcionario de posterior alto protagonismo en la Inteligencia peruana de los noventa.

Antonio Ketín Vidal —alto jerarca policial peruano y protagonista privilegiado de ciertos momentos claves de la lucha contra el terrorismo— hecha por tierra la hipótesis acerca de la supuesta efectividad del modelo centralizado/unificado de mando de Inteligencia en la lucha contra el PCP-SL en los años noventa. Él ha sostenido reiteradamente que el SIN no tuvo actuación en la captura del líder terrorista Abimael Guzmán (a) “presidente Gonzalo”, ni en la desarticulación del alto mando del PCP-SL. El señor Vidal siempre consideró que fue un trabajo estrictamente policial del GEIN y de la DINCOTE, que formalmente ni siquiera conformaban el SINA, según las leyes de Inteligencia vigentes al momento de varias capturas de mandos terroristas; visto desde otro ángulo, la DIGIMIN, como parte integrante

²⁰ FUNDER, Anna. *Stasiland. Historias del otro lado del Muro de Berlín*. Madrid: Tempus, 2009, p. 73.

²¹ PISCOYA, Luis. “Inteligencia en el Perú: conceptos organizativos y manejo de crisis”. En: *Apuntes para una nueva visión de la Seguridad Nacional*. Lima: IDEPE, 2004, pp. 357-366.

²² GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Del SIN al CNI y la DINI”, En: *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad & Seguridad, 2007, pp. 93-94.

del SINA, mediante sus órganos de ejecución, fue quien debió realizar las capturas, si es que se intentara atribuir al SINA o al SIN su autoría. En el período de los años noventa, el SIN contribuiría decisivamente a la generación y construcción en el Perú de un típico *Estado depredador*²³.

Una prueba irrefutable de la asombrosa similitud del Decreto Legislativo N° 746 del 11 de diciembre de 1991, con la filosofía y modelo de servicio y acción de Inteligencia perfilado en la Europa oriental comunista de Guerra Fría, fue el artículo 21° de la citada norma, la misma que textualmente señalaba: “El Personal del Servicio de Inteligencia Nacional acreditará su condición de tal mediante un Carné de Identidad, que le facilitará el acceso a todas las reparticiones públicas y privadas, las mismas que, bajo responsabilidad penal, deberán obligatoriamente, permitir el acceso a sus instalaciones, y proporcionar la información y el apoyo requeridos para el cumplimiento de las tareas encomendadas”²⁴.

Luego vendría el Decreto Ley N° 25635 de 1992, posterior al autogolpe civil fujimorista y bastante parecida a la promulgada en 1991, salvo por algunos cambios *cosméticos*²⁵. Cuatro jefes en el SIN transitan durante la década.

1.4. La desactivación del SIN

El SIN de los años noventa fue puesto en evidencia, al poner en conocimiento de la ciudadanía el video Kouri – Montesinos, extraído de las entrañas del SIN y difundido el 14 de setiembre del 2000. Tal fue el impacto de ese suceso que tras el vergonzoso derrumbe del SIN cayó todo un régimen político, que justamente sustentó todo su accionar en los servicios de Inteligencia.

El SIN es desactivado por el propio gobierno de Alberto Fujimori, el mismo que contribuyó decisivamente, en la década de los noventa, a “potenciarlo”. Lo hizo mediante un proyecto de ley del Poder Ejecutivo (PL N° 461–2000/CR) convertido luego en Ley de Desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional, Ley Ordinaria N° 27351, en octubre de 2000, que en su sexto artículo derogó expresamente el Decreto Ley N° 25635 de 1992. Previamente, en un último intento del gobierno fujimorista por mantener el control de Inteligencia, durante el mes de

²³ Se recomienda el interesante texto: MC SHERRY, J. Patrice. *Los Estados depredadores: la Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2009.

²⁴ PERÚ. *Ley del Sistema de Inteligencia Nacional*, Decreto Legislativo N° 746 de 1991 (art. 21°).

²⁵ Este período de la Inteligencia peruana resulta muy bien recreado en: KRUIJT, Dirk y María del Pilar TELLO. *Op. cit.*, pp. 92-102.

agosto del año 2000, en el contexto de la instalada mesa de diálogo de la OEA entre el gobierno y la oposición, el Poder Ejecutivo presentó una inédita proposición legislativa: el Proyecto de Ley N° 258–2000/CR para la creación de una Central Nacional de Inteligencia, a la que erróneamente se le quiso dotar y dar rango de Ley Orgánica, y que entre otros aspectos consideraba la creación de una Junta Consultiva de Inteligencia (JCI) como ente de coordinación interagencial entre los organismos componentes del SINA. La citada Junta Consultiva de Inteligencia, intentaba reeditar una suerte de “nuevo” Consejo Superior de Inteligencia, del esquema normativo de 1984.

Finalmente, la extensión terminal del SIN con el empleo de Decretos de Urgencia (D.U. N° 018 y D.U. N° 046, de febrero y abril del 2001, respectivamente) para permitir la continuidad de la producción de Inteligencia, resultó siendo poco eficaz y rigurosa.

1.5. De la falta de formación académica hacia los controles y fiscalización de Inteligencia en el Perú

La falta de capacitación profesional, y la deformación del sentido de llevar a cabo el ciclo de Inteligencia —en sentido estricto—, en vez de realizar prácticas de “policías políticas”, han llevado en la última década a la pauperización de la citada labor. A la deficiencia profesional, se suma la incapacidad académica de algunos operadores empíricos en esta actividad²⁶.

Ciertamente en la década 2000- 2010 hubo errores, y especialmente frustraciones en los intentos por reconstruir el Sistema de Inteligencia peruano²⁷, pese a existir varios Jefes de Inteligencia consumados, honestos, conocedores y solventes en estos tres últimos gobiernos consecutivos.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo del Perú había tomado conveniente nota de lo acontecido en el trajín de la Inteligencia peruana de los noventa, cuando elaboró el documento de trabajo: “La Reforma y el control de los Servicios de Inteligencia”, del 22 de octubre de 2000,

²⁶ En este sentido es importante señalar que: “[...] la formación de un analista de inteligencia de campos no militares es un proceso muy complejo que nace de una sólida formación universitaria previa de pre y post-grado: finalmente el proceso de obtención de inteligencia es un simple mecanismo para alcanzar un fin: es simplemente un medio, un procedimiento o método de trabajo y una herramienta [...]”. Citado en: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Perú: Frustraciones en los intentos por reconstruir su Sistema de Inteligencia”, En: SWENSON, Russell G. y Susana C. LEMOZY (Compiladores). *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College’s Center for Strategic Intelligence Research, 2004, p. 177.

²⁷ *Ibid.*, pp. 155-185.

destinado a formular propuestas para contribuir al diseño de un servicio de Inteligencia que cuente con los controles democráticos necesarios para evitar la comisión de excesos que afecten los derechos de las personas²⁸.

El citado documento fue elaborado por la Defensoría Especializada en Asuntos Constitucionales, cuya versión preliminar fue entregada el jueves 14 de setiembre del 2000 a los miembros del grupo de trabajo sobre Inteligencia, facilitado por la OEA en Lima. En las conclusiones del documento (numeral 5), se señala que una comisión del Congreso de la República sería la encargada de dedicarse únicamente al tema objeto de la cuestión, dejando claro que la *Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia* del citado poder legislativo, no era la idónea para sumir el encargo. De esta manera, incidió en diseñar adecuadamente algunos procedimientos no previstos en las leyes de Inteligencia de 1991 y 1992, eso es, en la aprobación, verificación y cumplimiento de lo que en su momento se denominó como “Planes Operativos Anuales”, lo que luego sería conocido como “Plan Anual de Inteligencia” (PAI). También abordó el tema de la transparencia, el secreto de Estado, el principio de publicidad, la información clasificada y su manejo, lo que es consecuente con la promulgación posterior a los hechos del año 2000 de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el contexto de la Inteligencia peruana post-Montesinos, la Ley Ordinaria N° 27479 promulgada por el Congreso en junio de 2001, aprobada sobre la base de cinco Proyectos de Ley previos durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua, creó el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE). Fue la primera vez, desde 1960, que la Inteligencia peruana era regulada por una Ley Ordinaria promulgada por el Congreso de la República.

La grave y gran sorpresa de la nueva legislación de Inteligencia promulgada, fue la asombrosa similitud y descarado plagio con la letra y espíritu de su antecesora: el Decreto Ley N° 25635 de 1992. El calco fue tan nocivo como peligrosamente descarado²⁹. Merece señalarse en

²⁸ En el mismo sentido, Kate Martin señala: “Risks to civil liberties are inherent in the very nature of domestic intelligence. This is because intelligence necessarily operates in secret and, as a result, it is exceedingly difficult to subject intelligence activities to the checks and balances that the Framers of the Constitution understood as essential to prevent abuses of power. Secrecy operates to make congressional oversight less vigorous than usual, even though it is needed in this case to compensate for the lack of the usual forms of public scrutiny over government activity”. Véase MARTIN, Kate. “Domestic Intelligence and Civil Liberties”, en: *SAIS Review*. Vol. XXIV, N° 1, 2004, p. 8.

²⁹ GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Evolución reciente y contextos de la legislación de inteligencia: El caso del Perú”. En: CHAMORRO, Laura (Editora). *Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano*. Lima: IDEPE, 2010, pp. 37-116.

especial la extraordinaria y peligrosa similitud de los artículos 4º y 8º de la Ley N° 27479 del 2001, con los artículos 2º y 4º del Decreto Ley N° 25635 de 1992.

En ese sentido, en el Perú se produjo una situación tan paradójica como inusual, y en extremo grave: durante el 2002, la Misión de la Universidad de Harvard, *Justice in Times of Transition*, convocada por el entonces Jefe del CNI, el destacado periodista Juan Velit, para emitir un informe de su grupo de trabajo internacional, denominado: *Recomendaciones para la reforma de la Inteligencia en el Perú a la luz de la experiencia de otros países del mundo* —que había convocado a destacados expertos internacionales en el tema, para estudiar las fortalezas y vulnerabilidades de la legislación generada en democracia— hizo encender intensas luces de alerta.³⁰ Nos detenemos en dos de los expertos convocados: José Manuel Ugarte de Argentina³¹ y Manolo Vela de Guatemala. Ambos señalaron en sus estudios respectivos, elaborados para el grupo de tareas de Harvard, lo poco conveniente que era copiar artículos cuasi textuales provenientes del Decreto Ley N° 25635 de 1992 en la Ley N° 27479 del 2001, especialmente en el sensible tema operativo de la actuación de Inteligencia.

Prueba de la escasa voluntad política, preocupación y especialmente desidia de algunas de las nuevas autoridades sobre el sector Inteligencia, es el hecho incontrovertible que la Ley N° 27479 del 2001 nunca tuvo reglamento. Ya en democracia, en el sector Inteligencia hubo insistencia de alguna voz oficialista, para que tal reglamento tuviera la clasificación de secreto.

La Ley N° 27479 incurrió tibia, pero novedosamente —en su artículo 36º y en la quinta disposición transitoria— en el tema de la fiscalización parlamentaria sobre Inteligencia, incidiendo en el tema de la ejecución presupuestal.

Más tarde, en el año 2003, se percibió el interés del gobierno de turno para diseñar un nuevo marco normativo de la Inteligencia nacional. Entre tanto, desde el año 2002, ya existían y se acumulaban diversos proyectos de ley para modificar y perfeccionar la Ley N° 27479, el temperamento de los legisladores de ese momento era evidente: había que perfeccionar y reorientar esa norma. Dichos proyectos de ley, se encontraban en la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,

³⁰ *Ibíd.*, pp. 92-95.

³¹ Véase una excelente obra precursora: UGARTE, José Manuel (2000). *Legislación de Inteligencia. Legitimidad y Eficacia*. Guatemala: WOLA & SEDEM, 2000. Ugarte junto con Jaime Garreta y Marcelo Fabián Saín fueron los impulsores y creadores de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 de 2001, en Argentina.

Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, listos para ser examinados y luego acumulados con miras a la elaboración de un Predictamen respectivo, que supusiera ingresarlos a la agenda del debate en Comisión parlamentaria, con miras a la elaboración de una nueva Ley de Inteligencia nacional.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia, con el entonces ministro Baldo Kresalja, encaró el tema de Inteligencia con un sugestivo y encomiable aporte: emitió en mayo de 2004 el Documento de Estudio 001-2004/MINJUS, titulado *El Servicio de Inteligencia en un Estado de Derecho*, el cual desarrolló minuciosamente el control judicial sobre operaciones de Inteligencia.³²

Una comisión especial constituida por el Poder Ejecutivo,³³ en virtud de la Resolución Suprema N° 097-2004-PCM, emitió en Lima, el 19 de julio del 2004 un importante documento llamado “Propuesta para la reorganización del Consejo Nacional de Inteligencia”, el mismo que desarrollaba el tema de los controles democráticos, la legitimación, la transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente, la citada comisión elaboró una minuta o borrador de proyecto de ley, para la creación de la Agencia de Inteligencia Estratégica (AIE), que posteriormente el Poder Ejecutivo hizo suya, con algunas inconvenientes modificaciones. El citado borrador o minuta del proyecto de ley original de la AIE consideró convenientemente la existencia de principios reguladores de la actividad de Inteligencia (artículo 4° del documento), y también de la conformación de una comisión independiente de Inteligencia en el Congreso.

En el 2005, fue promulgada por el Congreso la Ley Ordinaria N° 28478, *Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional*, por la cual se inserta al Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), como componente o subsistema del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (Art. 4°, b). El capítulo III de la norma, en su artículo 14°, señala textualmente que: “El Sistema de Inteligencia Nacional forma parte del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y se estructura para producir inteligencia y realizar actividades de contrainteligencia necesarias para la Seguridad Nacional. Se rige por su propia ley y reglamento”.

Luego de catorce proyectos de ley previos sobre el asunto, de acumular, pre-dictaminar, dictaminar, aprobar en el pleno, levantar las observaciones del Ejecutivo por la vía del mecanismo de insistencias y allanamientos, por la entonces Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas,

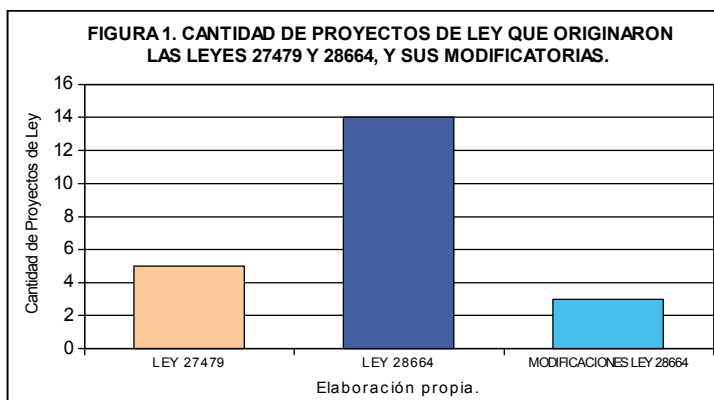
³² GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. *Evolución reciente y contextos ...*, pp. 96-97.

³³ Esta comisión estuvo integrada por Francisco Guerra García, Saúl Peña, Enrique Obando y la ministra consejera SDP Ayleen Pérez.

en enero de 2006, es promulgada por el Congreso la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y la Ley de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), Ley Ordinaria N° 28664. Posteriormente a la dación de esta ley, se han presentado tres propuestas de modificación: 1) Proyecto de Ley 1757/2007-CR, del 18 de octubre de 2007, por el grupo parlamentario Alianza Parlamentaria, 2) Proyecto de Ley 2563/2007-CR, del 09 de julio de 2008, por el grupo parlamentario aprista, y 3) Proyecto de Ley 4273/2010-CR, del 02 de setiembre de 2010, por el grupo parlamentario Alianza Nacional (véase el gráfico 1).

Gráfico N° 1

Proyectos de Ley que originaron las leyes 27479 y 28664, y sus modificatorias



La nueva Ley peruana del 2006 trae varias novedades, por ejemplo: por primera vez en la historia normativa peruana sobre la materia, el mecanismo de control judicial recae sobre las denominadas *operaciones especiales*. Así también, el capítulo III titulado *Control de la actividad de inteligencia*, señala minuciosamente en su artículo 20° el mecanismo de control judicial para la ejecución de las operaciones especiales. Sostenemos aquí una sutil pero clave diferencia en el sentido que para la Ley N° 28664 los derechos fundamentales en la realización de operaciones especiales de Inteligencia no se *transgreden*, sino más bien se *suspenden*.

Otro ejemplo, no menos destacable, es la inclusión de la Inteligencia financiera³⁴ dentro del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), gracias a un especial régimen de vinculación con el Consejo de Inteligencia (COIN), y que permite en determinados casos de carácter estratégico, que la DINI acceda a los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS).

³⁴ Según señala la Ley 29038, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-PERÚ), actualmente se encuentra incorporada como unidad especializada a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

En materia de fiscalización parlamentaria, es creada la Comisión Ordinaria de Inteligencia, que se independiza de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, que tradicionalmente se concentró en ejercer su labor fiscalizadora. La Ley N° 28664 en su artículo 21° señala las atribuciones de la Comisión de Inteligencia, las que no pueden entenderse sin una estricta concordancia con el Reglamento del Congreso. El artículo 22°, regula la composición de esta Comisión: entre 5 o 7 miembros permanentes o titulares elegidos por el Pleno del Congreso por todo el período parlamentario, sin miembros accesitarios, en estricta concordancia con los principios de pluralidad y especialidad. Las sesiones de esta Comisión son de carácter secreto solo cuando las circunstancias así lo ameriten.

Finalmente, el control judicial y la fiscalización parlamentaria en la Ley peruana N° 28664 prosigue la acertada línea y tendencia de la legislación de Inteligencia generada por Brasil, Argentina y Chile sobre el particular.³⁵ Con el fin de resumir históricamente, véase la tabla siguiente.

Tabla N° 2			
Reporte histórico de las leyes de inteligencia en el Perú (1960-2006)			
Año	Norma	Gobernante	Comentario
1960	Decreto Supremo S/N	Manuel Prado y Ugarteche	Creación del SIN (12 artículos).
1969	Decreto Ley 17532	Juan Velasco Alvarado	Coloca al SIN en relación de dependencia directa del Presidente de la República.
1972	Decreto Ley 19351	Juan Velasco Alvarado	Perfecciona el Decreto Supremo del 30 de setiembre de 1960, se articulan relaciones y coordinación entre los integrantes del SINA.
1983	LEY 23720	Fernando Belaunde Terry	Facultades delegadas para legislar sobre Inteligencia
1984	D. LEG. 270 (SINA) / D. LEG. 271 (SIN)	Fernando Belaunde Terry	Dos dispositivos de institucionalización del SINA y SIN (tres jefaturas de inteligencia durante su vigencia)

Continúa ...

³⁵ Referente al control judicial, véase: BRASIL. *Ley N° 9883*, art. 3° párrafo único. ARGENTINA: *Ley N° 25.520*, Título VI, art. 18° al 22°. CHILE: *Ley N° 19.974*, Título V, art. 23° al 32°. Y, referente al control parlamentario, véase: BRASIL. *Ley N° 9883*, art. 6°. ARGENTINA: *Ley N° 25.520*, Título VIII, art. 31° al 41°. CHILE: *Ley N° 19.974*, Título VI, art. 33° al 37°.

Tabla N° 2			
Reporte histórico de las leyes de inteligencia en el Perú (1960-2006)			
1991	LEY 25327	Alberto Fujimori Fujimori	Facultades delegadas para legislar sobre SDN
1991	D. L. 746	Alberto Fujimori Fujimori	Modelo centralizado total y absoluto / alta concentración de poder
1992	D.L. 25635	Alberto Fujimori Fujimori	Modelo centralizado absoluto / perfeccionado, ausencia total de controles democráticos (dos jefaturas durante su vigencia), con reglamento.
2001	LEY N° 27479 (CNI - DINIE)	Valentín Paniagua Corazao	Incluye control parlamentario (siete jefaturas de inteligencia durante su vigencia - una de ellas en dos oportunidades), sin reglamento.
2006	LEY N° 28664 (SINA - DINI)	Alejandro Toledo Manrique	Incluye control judicial (dos jefaturas de inteligencia durante su vigencia), con reglamento.

Fuente: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés (2010). “Evolución reciente y contextos de la legislación de inteligencia: El caso del Perú”. *Op. cit.*, p. 90.
Elaboración y modificación propia.

1.6. Falencias en el proceso jurídico e institucional de la Inteligencia peruana post Ley N° 28664 del 2006

Los dos principales proyectos de ley presentados en el Congreso, que proponen modificar la Ley de Inteligencia N° 28664, no han incidido en cambiar, minimizar o rediseñar, felizmente, los mecanismos de control, fiscalización o supervisión del SINA-DINI ya existentes. Nos referimos, en primer lugar, al Proyecto de Ley N° 1757/2007-CR del grupo parlamentario Alianza Parlamentaria, iniciativa del entonces Congresista Alberto Andrade Carmona, del 18 de octubre de 2007, que incorpora un artículo (modificación por adición) relativo a la prohibición de realizar actividades de Inteligencia paralelas a la de los organismos de Inteligencia del Estado, el mismo que contiene una bien redactada y fundamentada exposición de motivos.

En relación al segundo, el Proyecto de Ley 2563/2007-CR de la célula parlamentaria aprista —iniciativa del congresista Luis Giampietri Rojas, del 9 de julio de 2008—, a diferencia del anterior, resulta potencialmente peligroso pues encontramos una múltiple colección de despropósitos,

entre ellos colocar la fórmula legal por encima de la exposición de motivos, plantear el regreso al esquema de Dirección Central sin eliminar el órgano colegiado (el COIN), y no desarrollar en la exposición de motivos o el glosario, los fundamentos y alcances para tal propuesta de modificación. Hubo hasta errores ortográficos. El proyecto debió ser rechazado de plano por Trámite Documentario del Congreso, por evidente vicio flagrante de forma.

En este contexto, bien vale la pena recalcar acerca de los múltiples errores de percepción cometidos por la Primera Presidencia de la Comisión Ordinaria de Inteligencia, del período legislativo 2006-2007. El primero de ellos fue el intentar, inconvenientemente, convertir a la Comisión en consumidora o usuaria del producto final de Inteligencia. Ello se evidenció cuando dicha instancia parlamentaria demandó al Sistema de Inteligencia (SINA) el envío regular de información clasificada como notas de inteligencia, estudios especiales de inteligencia y notas de información, colocando en riesgo el bien jurídico protegido o tutelado del deber de reserva.

Sin embargo, no todo es opacidad en el plano legislativo; la entonces Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, en condición de comisión parlamentaria dictaminadora segunda, por principio de especialidad, elaboró un dictamen impecable dotado de rigurosa y solvente técnica jurídica, recaído sobre el Proyecto de Ley N° 2563, en sesión ordinaria del 8 de junio de 2010, que tiende a corregir las cosas y marcar una clara diferencia en materia de consecuente técnica legislativa. Los dictámenes de ambas comisiones esperaron sin éxito ser debatidos en el pleno del Congreso anterior (2006-2011), existiendo un oficio de la Comisión de Inteligencia que solicitó, en su momento, se priorice en la agenda del pleno.

2. Iberoamérica: avances en la era democrática de inteligencia

2.1. Leyes de inteligencia en épocas de gobiernos civiles y democráticos

A través del análisis de las leyes de Brasil (Ley 9883), Argentina (Ley 25.250), España (Ley 11/2002), Chile (Ley 19.974), México (Ley de Seguridad Nacional), Perú (Ley 28664), Colombia (Ley 1288) y Ecuador (Ley de Seguridad Pública y del Estado), se puede apreciar que las mejoras y reformas que se han llevado a cabo ponen énfasis en los controles democráticos y se han producido durante gobiernos civiles, como se aprecia en la tabla 3.

Tabla N° 3
Leyes de inteligencia y su publicación durante gobiernos civiles

ESTADOS	NORMAS LEGALES	FECHA DE PUBLICACIÓN	PERIODO PRESIDENCIAL	PRESIDENTE	TIPO DE GOBIERNO
BRASIL	Ley 9883	07/12/1999	1995 - 2003	Fernando Henrique Cardoso	CIVIL
ARGENTINA	Ley 25.250	03/02/2001	1999 - 2001	Fernando de la Rúa	CIVIL
ESPAÑA	Ley 11/2002	06/05/2002	1996 - 2004	José María Aznar López	CIVIL
CHILE	Ley 19.974	02/10/2004	2000 - 2006	Ricardo Lagos Escobar	CIVIL
MÉXICO	Ley de Seguridad Nacional	31/01/2005	2000 - 2006	Vicente Fox Quesada	CIVIL
PERÚ	LEY 28664	04/01/2006	2001 - 2006	Alejandro Toledo Manrique	CIVIL
COLOMBIA	LEY 1288	05/03/2009	2002 - 2010	Álvaro Uribe Vélez	CIVIL
ECUADOR	Ley de Seguridad Pública y del Estado	28/09/2009	2007 - 2011	Rafael Correa Delgado	CIVIL

Fuente: Leyes de Inteligencia de los países citados. Elaboración propia.

A través de los diversos periodos de tiempo en la elaboración de las modernas normas de Inteligencia, se crearon —mediante reformas, reconstrucciones y reestructuraciones— nuevos organismos de Inteligencia que apuntan a incluir las ciencias sociales y personal civil,

permitiendo el avance de la Inteligencia hacia resultados más objetivos y científicos.³⁶

2.2. Los controles y fiscalización para inteligencia en Iberoamérica

Tal como se observa en la tabla 4, desde la óptica de la evolución del derecho y la legislación comparada iberoamericana de Inteligencia, ya nos encontrábamos con un verdadero y estimulante *record* en cuyas leyes se incluían mecanismos de controles democráticos: 1) Brasil lo inicia en el mes de diciembre del año 1999 con su Ley N° 9.883 del Sistema Brasileiro de Inteligencia (SISBIN) y su nueva Agencia Brasileira de Inteligencia (ABIN);³⁷ 2) Argentina prosigue la senda a fines del año 2001 con la Ley N° 25.520 que crea su Secretaría de Inteligencia (SI); 3) España, con las Leyes Orgánicas N° 2 y 11, siendo ambas reguladoras del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia (CNI); 4) Chile en el año 2004 con su Ley N° 19.974 de fines del año 2004, que crea un Sistema de Inteligencia del Estado y una nueva Agencia Nacional de Inteligencia (ANI);³⁸ 5) México lo hace durante el año 2005 con su Ley de Seguridad Nacional; 6) Perú, durante el 2006 con su Ley 28664 incluye principios de Inteligencia, mecanismos de control, y un glosario de términos; 7) Colombia con su Ley 1288 crea el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); y, 8) Ecuador con su Ley de Seguridad Pública y del Estado crea la Secretaría Nacional de Inteligencia – SENAIN.

³⁶ Referente al tema, véase: LEMOZY, Susana C. “El proceso de la Investigación de Inteligencia como Ciencia Aplicada”. En: SWENSON, Russell G. y Susana C. LEMOZY (Compiladores). *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College’s Center for Strategic Intelligence Research, 2004. También véase: RIVERA, Fredy y Katalina BARREIRO. “Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in)discrecionalidad política”. En: RIVERA, Fredy (Coordinador). *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO Ecuador, SENAIN, AECID, 2011, pp. 25-42. También, para análisis más vinculados a la aplicación matemática, léase: ALKER, Hayward. *El uso de la matemática en el análisis político*. Tercera edición. Buenos Aires: Amorrortu Editores S.A., 1969.

³⁷ Véase el impecable y erudito trabajo del abogado y asesor parlamentario en asuntos de Inteligencia de Brasil: BRITO GONÇALVES, Joanival: “As Transformações no Sistema de Inteligência e o Papel do Controle Parlaentar no início do século XXI: O caso do Brasil”. Presentado para el XXVII Congreso Internacional del *Latin American Studies Association*, LASA, realizado en Montreal (Canadá), del 5 al 7 de setiembre, 2007.

³⁸ Véase al respecto la interesante, inédita y especialmente bien documentada obra del abogado chileno: VERA, Rodrigo. *Sistema de Inteligencia del Estado a la Luz del Derecho*. Santiago: Editorial Librotecnia, 2008.

TABLA N° 4

Organismos de Inteligencia y Leyes conteniendo controles democráticos en Iberoamérica.

PAIS	ENTIDAD CREADA	NORMA	AÑO
BRASIL	AGENCIA BRASILEIRA DE INTELIGENCIA (ABIN).	Ley 9883.	1999
ARGENTINA	SECRETARIA DE INTELIGENCIA (SI).	Ley 25.520 de Inteligencia Nacional.	2001
ESPAÑA	CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA (CNI).	Ley Orgánica - Estatuto del CNI - Ley Orgánica - Control Judicial Previo.	2002
CHILE	AGENCIA NACIONAL DE INTELIGENCIA (ANI).	Ley 19.974 Sistema de Inteligencia del Estado.	2004
MEXICO	CENTRO DE INVESTIGACION Y SEGURIDAD NACIONAL (CISEN).	Ley de Seguridad Nacional (Confirma y regula la decisión de 1989 de creación del CISEN).	2005
PERÚ	DIRECCION NACIONAL DE INTELIGENCIA (DINI).	Ley 28664 SINA - DINI.	2006
COLOMBIA	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS).	Ley 1288.	2009
ECUADOR	SECRETARIA NACIONAL DE INTELIGENCIA (SENAIN).	Ley de Seguridad Pública y del Estado.	2009

Fuente: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés (2010). "Evolución reciente y contextos de la legislación de inteligencia: El caso del Perú". *Ob. cit.*, p. 102.
Elaboración y modificación propia.

Más control, fiscalización, contrapesos y balances políticos, transparencia, rendición de cuentas e involucramiento activo de otros poderes del Estado sobre la actividad de Inteligencia, resultan ser los denominadores comunes de estas importantes normas promulgadas.

Es importante anotar que Kate Martin, aun haciendo hincapié en el caso de investigaciones de terrorismo, señala que: "Recognizing the difference between law enforcement and intelligence objectives is especially important in terrorism investigations—both to protect civil liberties and to ensure effective investigations",³⁹ con el fin de preservar el estado de derecho.

En el siguiente punto se profundizará el análisis precedente.

³⁹ MARTIN, Kate. *Ob. cit.*, pp. 10-11.

3. Análisis del control democrático de las leyes en materia de inteligencia iberoamericana

Para efectos del análisis del control democrático en las legislaciones de los Estados seleccionados, se tuvieron en cuenta las siguientes categorías:

- a) *Mecanismos de control interno*, se refiere a la existencia de controles que existen dentro del mismo sistema de Inteligencia.
- b) *Mecanismos de control externo*, al mismo tiempo contiene las subcategorías: 1) control parlamentario⁴⁰, 2) control judicial⁴¹ y 3) control económico-financiero⁴².
- c) *Mecanismos de profesionalización*, se refiere a requisitos, capacitación y promoción de personal académicamente preparado en labores de Inteligencia.
- d) *Dependencia orgánica*, se refiere a qué tipo de dependencia tienen estos organismos de Inteligencia, respecto de cualquier poder del Estado.
- e) *Mecanismos de acceso a la información*, se refiere a los procedimientos de accesibilidad legal hacia información de Inteligencia clasificada.

Del análisis de la legislación en materia de Inteligencia de los ocho Estados seleccionados se aprecian los siguientes resultados:

- a) Solo cinco legislaciones (62,5%) hacen referencia expresa a mecanismos de control interno; y, así también, registran mecanismos de profesionalización.

⁴⁰ “Control parlamentario de los servicios de inteligencia [...]. Los Estados democráticos cuentan con diversos instrumentos y procedimientos para que el poder ejecutivo rinda cuentas sobre las actividades de los servicios de inteligencia ante el poder legislativo [...]. Las medidas adoptadas son propias y particulares de cada país y, generalmente, han aparecido vinculadas con el descubrimiento de casos concretos de funcionamiento irregular o de fracasos de sus servicios. Tampoco existe una doctrina general sobre el carácter y los límites del control a establecer, ya que se debe conciliar el imperativo de conocimiento y fiscalización de los servicios de inteligencia, por parte de los representantes de la nación, con la necesidad de preservar y proteger el secreto de la inteligencia producida y de las actividades realizadas, de los medios utilizados y de las fuentes de información usadas para su producción” [sic]. En: ESTEBAN, Miguel Ángel (Coordinador). *Op. cit.*, p. 66.

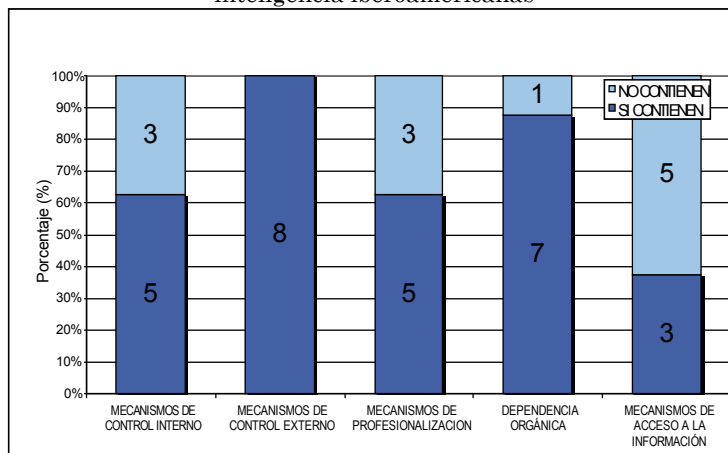
⁴¹ “Control judicial de los servicios de inteligencia [...]. Normativa, procedimientos y órganos mediante los que el poder judicial vela por el respeto de la legalidad en general y de los derechos y libertades de los ciudadanos en particular por parte de los servicios de inteligencia durante el ejercicio de sus funciones. [...]” *Ibid.*, p. 65.

⁴² “Control económico de los servicios de inteligencia [...]. Normativa, procedimientos y órganos dispuestos para que los servicios de inteligencia rindan cuentas del uso de su presupuesto y los gastos en los que han incurrido durante el ejercicio de sus funciones. [...]” *Idem.*

- b) La totalidad de las leyes analizadas (100%) poseen mecanismos de control externo.
- c) El 87,5% registran una dependencia orgánica: en cinco países (Brasil, Argentina, Chile⁴³, Perú y Ecuador) dependen del Presidente, en España depende del Ministerio de Defensa, en México está adscrito a la Secretaría de Gobernación; y, en Colombia no hay dependencia citada expresamente.
- d) El 37,5% de las leyes hace referencia expresa a los mecanismos de acceso a la información.

Gráfico N° 2

Composición de las categorías de controles democráticos en las leyes de inteligencia iberoamericanas



Fuente: Leyes de Inteligencia de los países citados. Elaboración propia.

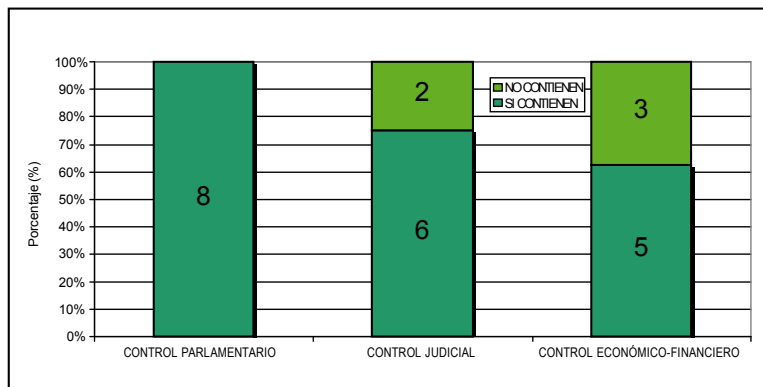
Al mismo tiempo, los mecanismos de control externo poseen tres subcategorías, tal como se aprecia en la gráfico 3, y cuyos resultados son como siguen:

- El 100% posee control parlamentario.
- Solo seis legislaciones (75%) contienen control judicial.
- El 62,5% (cinco legislaciones) registran expresamente control económico-financiero.

⁴³ CHILE. Ley 19.974, art. 7°: “Créase la Agencia Nacional de Inteligencia [...], que estará sometida a la dependencia del Presidente de la República a través del Ministro del Interior [...]”.

Gráfico N° 3

Composición de las subcategorías de los mecanismos de control externo iberoamericanos



Fuente: Leyes de Inteligencia de los países citados.
Elaboración propia.

Actualmente, los mecanismos de control de los organismos de Inteligencia han avanzado en las leyes de los países analizados hacia una ola democratizadora⁴⁴, pero las formas y tendencias que se darán para el perfeccionamiento de dichos mecanismos apuntan desde la institucionalización y profesionalización⁴⁵ hasta inclusive la rendición de cuentas (*accountability*)⁴⁶.

Para Barreiro y Rivera, estas rendiciones de cuentas deben darse mediante controles horizontales (gestión interna institucional), verticales (esfera pública) y cruzados entre los dos anteriormente citados⁴⁷.

⁴⁴ Referente a las “olas democratizadoras”, véase: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?”, en: *Agenda Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI-PUCP), año XVI, n° 27, 2009, pp. 119-130.

⁴⁵ UGARTE, José Manuel. “¿Hacia dónde se dirige la actividad de inteligencia latinoamericana? Un examen a través de su legislación”. En: CHAMORRO, Laura (Editora). *Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano*. Lima: IDEPE, 2010, pp. 15-35.

⁴⁶ BARREIRO, Katalina y Fredy RIVERA. “Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia”. En: RIVERA VÉLEZ, Fredy (Coordinador). *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO ECUADOR – SENAIN – AECID, 2011, pp. 147- 172. También léase: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?”, en: *Agenda Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI-PUCP), año XVI, n° 27, 2009, p. 126.

⁴⁷ BARREIRO, Katalina y Fredy RIVERA. *Op. cit.*, p. 159.

4. Reorganización de los organismos de inteligencia iberoamericanos: Tendencias de reconstrucción⁴⁸

A través de la evolución normativa en materia de Inteligencia se puede apreciar que se han producido básicamente tres procesos de reorganización: a) reforma, entendida con el fin de proyectar o ejecutar una innovación en el organismo de Inteligencia; b) reestructuración, con el fin de modificar la estructura del organismo de Inteligencia; y, c) reconstrucción, con el fin de volver a construir un “nuevo” y “mejor” organismo de Inteligencia.

Cada uno de estos procesos de reorganización gozan de características de forma y de fondo diferentes; efectivamente, como se puede observar en la siguiente tabla, las reformas tienen características de forma y fondo; las reestructuraciones de forma y temporales; y las reconstrucciones solo poseen características de fondo y temporales.

TABLA N° 5

Procesos y características reorganizativas de los organismos de inteligencia

PROCESOS	CARACTERÍSTICAS		
	DE FORMA	DE FONDO	TEMPORALES
REFORMA	SI	SI	NO
REESTRUCTURACIÓN	SI	NO	SI
RECONSTRUCCIÓN	NO	SI	SI

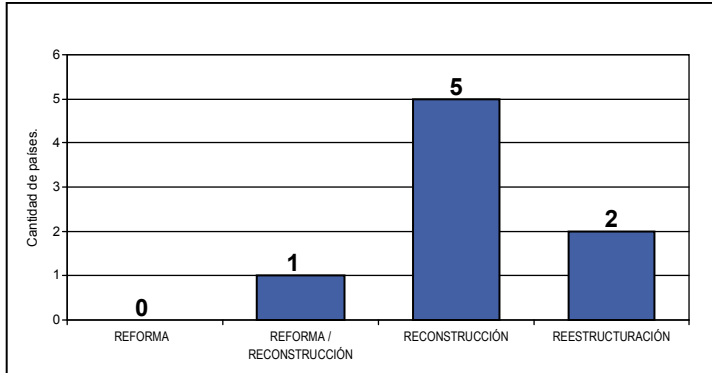
Fuente: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. *Perú: Frustraciones en los intentos...*, 162-164. Elaboración propia.

Del análisis de la reorganización de Inteligencia de los ocho países, se aprecia que en cinco de ellos se dio el proceso de reconstrucción (España, Chile, Perú, Colombia y Ecuador). Así mismo, en dos de los países analizados se dio el proceso de reestructuración (Brasil y Argentina). Y solo en el caso de México se dio un proceso mixto entre reforma y reconstrucción; tal como se aprecia en la gráfico 4. Esto sin duda alguna responde a diversas realidades y necesidades, y a diferentes percepciones de riesgos y amenazas de cada Estado, pero no cabe duda que este proceso ha revelado una clara tendencia de *reconstrucción* de los organismos de Inteligencia, debido a las características de fondo y de temporalidad en la búsqueda de mejoras dentro de sus respectivos organismos de Inteligencia.

⁴⁸ Para el desarrollo del presente tema se tuvo como marco teórico el proceso de reorganización señalado en: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés *Perú: frustraciones en los intentos...*, pp.162-164.

Gráfico N° 4

Composición de los procesos de reorganización ejecutados en los organismos de inteligencia iberoamericanos



Fuente: Leyes de Inteligencia de los países citados.
También véase: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. *Perú: Frustraciones en los intentos...*, pp. 162-164. Elaboración propia.

5. Comisiones reformadoras de inteligencia en Iberoamérica

Frente a los escándalos ocasionados por evidencias de operaciones de Inteligencia al margen de la ley en varios países iberoamericanos, se crearon diversas comisiones especiales que elaboraron sendos informes, en donde se diagnosticaba y recomendaba mejorar la actividad de Inteligencia. Independientemente a ello, se elaboraron nuevos marcos normativos para proporcionar controles sobre la citada actividad.

Efectivamente, mientras que en Brasil, Argentina, España y Chile no se conformaron Comisiones Reformadoras, en los casos de México, Perú, Colombia y Ecuador, estos:

[...] optaron por crear comisiones especiales, destinadas a formular diagnósticos, estudiar fortalezas y vulnerabilidades, perfilar políticas y cursos de acción, así como de sugerir marcos normativos más adecuados, para modernizar sus estructuras y sistemas de inteligencia a contextos de cambios y profundas transformaciones en el ámbito de la seguridad, y a nuevos desafíos y tiempos de fiscalización, control, supervisión, contrapesos y rendición de cuentas, sobre esta controvertida actividad”⁴⁹.

TABLA N° 6
Comisiones reformadoras de Inteligencia en Iberoamérica

ESTADOS	COMISIONES REFORMADORAS	AÑO DE CONFORMACIÓN DE COMISIONES	LEYES	FECHA DE PUBLICACIÓN DE LEYES
BRASIL	NO	-	Ley 9883	07/12/1999
ARGENTINA	NO	-	Ley 25.250	03/02/2001
ESPAÑA	NO	-	Ley 11/2002	06/05/2002
CHILE	NO	-	Ley 19.974	02/10/2004
MÉXICO	SÍ	2001	Ley de Seg. Nacional	31/01/2005
PERÚ	SÍ	2004	Ley 28664	04/01/2006
COLOMBIA	SÍ	2005	Ley 1288	05/03/2009
ECUADOR	SÍ	2008	Ley de Seg. Pública y del Estado	28/09/2009

Fuente: Leyes de Inteligencia de los países citados. También véase: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. "Comisiones reformadoras de Inteligencia ...", pp. 177-193. Elaboración propia.

⁴⁹ GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. "Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009)". En: RIVERA VÉLEZ, Fredy (Coordinador). *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO ECUADOR – SENAIN – AECID, 2011, p. 177.

En la tabla 7, se detalla el caso de Perú, donde se dio todo un proceso previo que requirió muchos análisis y especialistas, con el fin de encontrar falencias y llegar a conclusiones que permitieran mejorar el marco legal pertinente, y publicar la hasta ahora vigente Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), Ley N° 28664.

TABLA N° 7

Comisiones reformadoras en el Perú:
Estudios especiales de Inteligencia 2000 – 2004.

INSTITUCIÓN	DOCUMENTO DE TRABAJO	AÑO
DEFENSORIA DEL PUEBLO	La reforma y el control de los servicios de inteligencia	2000
MISIÓN UNIVERSIDAD DE HARVARD	Recomendaciones para la Reforma de la Inteligencia en el Perú a la Luz de la Experiencia de Otros Países del Mundo	2002
COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REORGANIZACIÓN DEL CNI.	Propuesta para la reorganización del Consejo Nacional de Inteligencia	2004
MINISTERIO DE JUSTICIA	El Servicio de Inteligencia en un Estado de Derecho	2004

Fuente: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés (2011). “Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009)”. *Ob. cit.*, pp 177-193
Elaboración propia.

6. Avances comparativos del control democrático de inteligencia en Iberoamérica

En Latinoamérica, se ha generado una evolución en cuanto a la normatividad de Inteligencia, con incidencia en el control democrático sobre dicha actividad, sistemas y organismos de Inteligencia⁵⁰. A continuación se desarrollarán las normatividades en materia de Inteligencia de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, España, México y Perú; al final —y solo con el fin de señalar los avances legales en dicha materia—, se mencionarán los casos de Bolivia, Uruguay, Venezuela y Nicaragua.

6.1. Brasil

Tras las herencias de los modelos de inteligencia de policía política y seguridad nacional, del Servicio Federal de Informaciones y Contra-informaciones (SFICI) de 1946 y del Servicio Nacional de Informaciones (SIN) de 1964, el gobierno post-militar del presidente Fernando Collor de Mello intentó esbozar una fuerte reforma y depuración institucional de Inteligencia. Más tarde la Ley N° 8.490 de 1992, con el entonces Presidente Itamar Franco, creó una Subsecretaría de Inteligencia (SSI).

En 1997, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley 3.651 para una reestructuración del Sistema Brasileiro de Inteligencia (SISBIN). Es durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, en 1999, que se promulga una nueva Ley de Inteligencia (Ley 9883) que introduce los primeros mecanismos de controles externos: control parlamentario y control económico-financiero.

6.2. Argentina

Argentina comenzó un lento y complejo proceso de institucionalización de Inteligencia con la vuelta a la democracia luego del régimen militar *de facto* de reorganización nacional (1976-1983). La Ley de Seguridad Interior 24.059 (1992), en su Título VII, incursionó en materia de control parlamentario sobre actividades y acciones estatales de Inteligencia y de Seguridad Interior.

Gracias al encomiable aporte, esfuerzo y asesoría legislativa de Jaime Garreta, Marcelo Fabián Saín y José Manuel Ugarte, en el 2001 fue

⁵⁰ Referente al tema, véase el trabajo precursor de: UGARTE, José Manuel. *El control de la actividad de Inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina*. Santiago de Chile: REDES, Center for Hemispheric Defense Studies, 2003. Así también, véase: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. *Servicios de Inteligencia y democracia ...*, 2009.

sancionada la Ley 25.520, creadora de una nueva Secretaría de Inteligencia, la cual contiene mecanismos de control externo: control parlamentario, judicial y económico-financiero; así como también, los primeros artículos legales vinculados al personal y referente a capacitación (mecanismos de profesionalización).

6.3. España

Con el proceso democrático post-franquista, los servicios de Inteligencia españoles, entran en profunda reconversión. De origen y corte contra-subversivo neto, en 1972, el Servicio Central de Documentación (SECED) es remplazado por el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), en 1977⁵¹. En el año 2002, con el Partido Popular en el poder, es aprobada una nueva legislación de Inteligencia, se trata de la Ley Orgánica 2/2002, Reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia y la Ley 11/2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), donde se introdujo el control judicial previo (art. 12); así mismo, el CNI depende del Ministerio de Defensa como único organismo rector. Ampara los mecanismos de controles externos.

6.4. Chile

De los servicios de Inteligencia modelo “policía política”, creados por el régimen militar de doctrina de seguridad nacional del dictador Augusto Pinochet, tenemos: la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), Decreto Ley N° 521 de 1974; y, la Central Nacional de Informaciones (CNI) Decreto Ley N° 1,878 de 1977. Con el gobierno democrático de la concertación de partidos por la democracia, encabezados por el presidente Patricio Aylwin, se generó una legislación *transicional* de Inteligencia en 1993; se trataba de la Ley 19.212, que creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI).

Después de pasar por un paciente proceso de reconstrucción de su sistema de Inteligencia debido a la disolución de la CNI; en el 2004, siendo mandatario Ricardo Lagos, se creó la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), con la Ley 19.974, en la que se contemplaron controles externos: control parlamentario, judicial y económico-financiero; control interno y mecanismos de profesionalización con promociones a través de concurso (art. 16°).

⁵¹ Véase: BARDAVÍO, Joaquín, Pilar CERNUDA y Fernando JÁUREGUI. *Servicios Secretos. Un siglo de historia de España a través de los hombres de la inteligencia*. Barcelona: Plaza & Janés, Nuevas Ediciones de Bolsillo, 2001.

6.5. México

La transición política del PRI al PAN supuso encarar el complejo tema de la actividad de Inteligencia en México. Para dichos efectos fue creada la llamada “Comisión de Evaluación del CISEN” en el 2001, cuyos resultados supusieron la sugerencia de un cambio normativo para el sector. Así llegamos al 2005, donde es promulgada la Ley de Seguridad Nacional, la misma que contempla control interno, controles externos (parlamentario y judicial), mecanismos de profesionalización; y además, cita expresamente el acceso a la información en materia de Seguridad Nacional (art. 50° al 55°).

6.6. Perú

Después de la caída del SIN de la década de los noventa, el sistema de Inteligencia entró en un complicado proceso de reconstrucción, que pasó por una nociva y altísima rotación de hasta ocho Jefes de Inteligencia en el periodo 2001-2006. De esta manera en enero del 2006 se publicó la Ley 28664, a través de la cual se expresaron los principios de legalidad, legitimidad, control democrático, pertinencia, circulación restringida, especialidad y planificación (art. 4°).

Como en los casos de Argentina, España y Chile, contempla los controles externos: parlamentario, judicial y económico-financiero. Asimismo, al igual que México, posee mecanismos de control interno, mecanismos de profesionalización y acceso a la información.

La Ley 28.664 de 2006 sí tuvo reglamento, a diferencia de su antecesora, la Ley 27479 de 2001, que por razones inexplicables nunca lo tuvo. Finalmente, inútil y trivial fue la inconveniente propuesta de intentar colocarle al reglamento de la Ley 28664 la clasificación de *Secreto*.

6.7. Colombia

El 5 de marzo del 2009 fue promulgada la Ley N° 1288, con el propósito de fortalecer el marco legal que permite a los organismos que realizan actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal⁵². El capítulo III de la citada norma desarrolla el tema del “control y supervisión”, y específicamente, en materia de control

⁵² El 05 de marzo del 2010, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y la Corporación Reiniciar presentaron una demanda de inconstitucionalidad por una serie de vicios de forma en la tramitación, y también por vicios de fondo en los que incurrieron varios artículos de la citada ley. El texto de la síntesis de la demanda de inconstitucionalidad de la ley de inteligencia y contrainteligencia, en: <http://www.coljuristas.org/Portals/0/S%C3%ADntesisdelainteligencia.pdf>. (consultado el 29 de noviembre del 2010).

parlamentario, el artículo 13° crea una “[...] Comisión legal parlamentaria de Seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia [...]”⁵³.

Actualmente, la inexecutable (no ejecutable por vicio de forma) de la Ley 1288, deja sin soporte legal a la Inteligencia de este país, por lo que solo dos proyectos de Ley buscan salvar este vacío legal⁵⁴.

6.8. Ecuador

En este país, el antiguo andamiaje jurídico de la seguridad nacional fue remplazado. Efectivamente, la vieja Ley de Seguridad Nacional de 1979, que establecía como organismo conductor a la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), fue derogada, estableciendo como remplazante a la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN).

El contexto político de este cambio fue el “incidente de Angostura”, desatado en este país, en marzo de 2008, luego de que las fuerzas armadas colombianas atacaran un campamento de la FARC en territorio ecuatoriano, bajo la llamada “Operación Fénix”, en territorio ecuatoriano.

Dos meses después, exactamente el 15 de mayo, el gobierno de Rafael Correa creó la “Comisión para la investigación de los servicios de Inteligencia militares y policiales ecuatorianos”, con cuatro misiones y objetivos generales. Nos detenemos en uno de ellos: *elaborar recomendaciones sobre las estructuras, políticas y normativa relativa a los servicios de Inteligencia que deben modificarse*. En esa dirección se entiende la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 1768 del 8 de junio de 2009, que crea la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado⁵⁵. Esta última norma crea un procedimiento de autorización judicial para llevar a cabo las denominadas “operaciones encubiertas” de obtención de información, así como un esquema de rendición de cuentas de gestión de la SENAIN y las más altas autoridades de sus entes ejecutores ante la asamblea nacional, por intermedio de una comisión especializada pertinente.

⁵³ Para un comentario del caso colombiano referente a espionaje y la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia por la Corte Constitucional, también véase: VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo: “La Inteligencia está de moda”, en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_inteligencia_esta_de_moda/la_inteligencia_esta_de_moda.asp. (consultado el 02 de diciembre del 2010)

⁵⁴ GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés y Raúl CALLE. *Inteligencia en los Andes...*, p. 6.

⁵⁵ ECUADOR (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Registro Oficial N° 35, del 28 de setiembre del 2009, Suplemento.

6.9. Bolivia

En este país ha sido preparado un ante-proyecto de ley, por un reducido número de personas, a inicios del año 2010 para la creación de la Dirección de Inteligencia del Estado Plurinacional (DIDEP), como nuevo e inédito organismo de Inteligencia en el nivel político-estratégico para la toma de decisiones.

6.10. Uruguay

Existe un debate acerca de la reformulación de su normatividad de Inteligencia nacional. Al respecto, el diputado José A. Amy (Partido Colorado), presentó un interesante y bien elaborado proyecto de ley en junio de 2010, para la creación de una *Comisión Parlamentaria de Supervisión de los Servicios de Inteligencia*. El artículo 4º del proyecto, introduce unos acertados y bienvenidos *principios* a los que deberán ajustarse las autoridades de Inteligencia en la recolección y tratamiento de información (Legitimidad, Eficiencia, Financiamiento, Legalidad, Necesidad y Diseminación). La obligatoriedad de guardar secreto, está señalada en el artículo 5º del proyecto.

Finalmente, la futura comisión en virtud de principios parlamentarios como los de pluralidad y proporcionalidad, estaría integrada por todos los partidos integrantes de la representación nacional. La exposición de motivos del proyecto, señala correctamente que la Ley de Inteligencia que se propone —y de la cual no hay antecedentes—, sea elaborada con un amplio acuerdo político y técnico, en tanto definirá aspectos sensibles para la seguridad y defensa nacionales, así como para las garantías democráticas de los ciudadanos.

6.11. Venezuela

Venezuela prosigue apostando al modelo de policía política en versión latino-caribeña. Influenciados por los aparatos homólogos de Cuba (DGI/G-2), durante mayo de 2008 fue promulgado el Decreto N° 6.067 con rango, valor y fuerza de Ley del Sistema de Inteligencia y Contrainteligencia, decreto que fuera derogado en junio del mismo año. Asimismo, la Junta de Reestructuración de la DISIP sería creada por Decreto 6,865 del 11 de agosto de 2009, con el fin de elaborar un Plan de Reestructuración de la DISIP. Dicha junta era presidida por el Ministro de Relaciones Interiores y Justicia. Luego sería disuelta la DISIP y creado el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), mediante el Decreto N° 7.453 de junio del 2010.

6.12. Nicaragua

Institucionalmente, la Inteligencia en Nicaragua ha transitado por tres organizaciones históricas, el G-2 de la Guardia Nacional u Oficina de Seguridad Nacional (OSN); otra de modelo de represión contrainsurgente y Guerra Fría anti-comunista: la Dirección General de Seguridad del Estado (DGSE) sandinista, inspirada en el modelo de Europa Oriental de Guerra Fría; y, la Dirección de Información para la Defensa (DID). El 25 de noviembre del 2010, el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Nacional la iniciativa (proyecto) de Ley de Seguridad Nacional de la República de Nicaragua. Se aprecia en dicho documento una riesgosa condición de *único órgano especializado de Inteligencia del Estado*, y también dependiente exclusivamente del Ejército de Nicaragua, otorgada a la DID (artículo 8º, Capítulo III), que parece asemejarse al esquema de Inteligencia centralista existente en el Perú de los años noventa.

Conclusiones

En cuanto a las categorías de control democrático se verificó que de las leyes de los ocho países seleccionados, solo las leyes de México y Perú contienen las categorías de mecanismos de control interno, mecanismos de control externo, mecanismos de profesionalización, dependencia orgánica y mecanismos de acceso a la información. Con la precisión de que en México, su organismo de Inteligencia depende de la Secretaría de Gobernación y, en el caso del Perú, depende del Presidente de la República. Es particularmente interesante y destacable que todas las leyes analizadas se han dado durante gobiernos civiles.

Al evaluar la categoría de mecanismos de control externo (parlamentario, judicial y económico-financiero), se determinó que las leyes de Argentina, España, Chile, Perú y Ecuador contienen las citadas subcategorías. Las leyes de Brasil y Colombia poseen solamente la subcategoría de control parlamentario.

En los procesos de reorganización de los organismos de Inteligencia en España, Chile, Perú, Colombia y Ecuador se dio propiamente un proceso de reconstrucción. Así mismo, en el caso de México se dio un proceso mixto entre reforma y reconstrucción. Y, solo en los casos de los organismos de Inteligencia de Brasil y Argentina se dieron procesos de reestructuración.

México, Perú, Colombia y Ecuador establecieron comisiones reformativas, previas a la promulgación de las leyes de Inteligencia: Ley

de Seguridad Nacional, Ley 28664, Ley 1288 y Ley de Seguridad Pública y del Estado, respectivamente.

Se evidencia cierta interpretación y tendencia legislativa de Inteligencia en Brasil y Argentina de considerar a sus leyes de 1999 y 2001, respectivamente, como una suerte de legislación de *transición*, tal como lo fueron en su momento las leyes 27479 del Perú (2001) y 19212 de Chile (1993), motivo por el cual en los dos primeros países señalados existiría una tarea jurídico-parlamentaria pendiente.

En el caso peruano, creemos que ante las amenazas y riesgos todavía existentes, particularmente relacionados con el narcotráfico y los remanentes asociados del terrorismo, así como el crimen organizado, resulta muy necesario debatir y proponer, acerca de la necesaria futura inclusión normativa de Inteligencia en el Perú, alguna clase de mecanismo a modo de artículo que apunte a garantizar la protección del personal de Inteligencia nacional en ejercicio de sus actividades. El contexto actual peruano de virtual recrudescimiento del narco-terrorismo, y la situación existente en las complicadas zonas del VRAE, Huallaga y el Putumayo en la frontera con Colombia, así como de un replanteamiento en materia de participación y de la misión de las Fuerzas Armadas en el resguardo del denominado “orden interno”, amerita tal necesidad⁵⁶.

Creemos que Colombia con su Ley N° 1288 avanzó de manera correcta en tal dirección en el año 2009, al igual que Panamá, quien lo hizo en el 2008.

Fred Polak señaló: “The future not only must be perceived; it also must be shaped”⁵⁷; y, precisamente es una de las reflexiones en cuya dirección se han orientado las normativas en materia de Inteligencia, desde el inicio amparadas en la ilegalidad y las violaciones de derechos civiles, hasta la evolución hacia la incorporación de los mecanismos de control democrático y profesionalización. A partir de estas experiencias, se formó una legalidad en Inteligencia, la misma que no contradice ni daña las

⁵⁶ Véase: FERNÁNDEZ, José Julio y Daniel SANSÓ-RUBERT. “El recurso constitucional a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, año XLIII, núm. 128, mayo-agosto, 2010, pp. 737-760. Así también, véase: MARTIN, Kate (2004). *Op. cit.*, pp. 7-21. En el caso peruano, el Proyecto de Ley N° 1374/2006-PE y el Dictamen N° 17 del citado proyecto permitieron la dación de la Ley N° 29166, denominada *Ley que establece reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las fuerzas armadas en el territorio nacional*, donde se establece la tendencia legislativa peruana de habilitar a las fuerzas armadas en tareas de orden interno.

⁵⁷ POLAK, Fred. *The image of the future*. Ámsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, 1973, p. 5.

apreciaciones de Inteligencia Estratégica, sino que apunta a mejorar las capacidades del potencial humano e intelectual⁵⁸ en los campos no militares.

Finalmente, en el Perú pasamos por un complejo proceso, con sus respectivas sombras y luces, aciertos y desaciertos, el mismo que se está encauzando lentamente hacia a su estabilización e institucionalización, en donde nuevos enfoques teóricos, y generaciones de capital humano, se constituirán como elementos claves para consolidar el Sistema de Inteligencia.

⁵⁸ Referente a la escasez de textos y/o lecturas especializadas de Inteligencia, véase: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. *Hacia una cultura de la Inteligencia...* pp. 313-314 y 319-320.

BIBLIOGRAFÍA

ALKER, Hayward. *El uso de la matemática en el análisis político*. Tercera edición. Buenos Aires: Amorrortu Editores S.A., 1969.

ARGENTINA. Ley 25.520: *Ley de Inteligencia Nacional*, 2001.

BARDAVÍO, Joaquín, Pilar CERNUDA y Fernando JÁUREGUI. *Servicios Secretos. Un siglo de historia de España a través de los hombres de la inteligencia*. Barcelona: Plaza & Janés, Nuevas Ediciones de Bolsillo, 2001.

BARREIRO, Katalina y Fredy RIVERA. “Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia”. En: RIVERA VÉLEZ, Fredy (Coordinador). *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO ECUADOR – SENAIN – AECID, 2011.

BOLIVIA. Anteproyecto de Ley del Sistema de Inteligencia del Estado Plurinacional, 2010.

BRASIL. Lei 9883/1999.

BRITO GONÇALVES, Joanisval. “As Transformações no Sistema de Inteligência e o Papel do Controle Parlamentar no início do século XXI: O caso do Brasil”. Presentado en el XXVII Congreso Internacional del *Latin American Studies Association*, LASA, realizado en Montreal (Canadá), del 5 al 7 de setiembre de 2007.

COLOMBIA. Ley 1288 de 2009.

CHILE. Ley 19.974 de 2004.

ECUADOR. Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009.

ESPAÑA. Ley 11/2002 de 2002.

ESTEBAN, Miguel Ángel (Coordinador). *Glosario de Inteligencia*. Madrid: Ministerio de Defensa de España y Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa de España, 2007.

FERNÁNDEZ, José Julio y Daniel SANSÓ-RUBERT. “El recurso constitucional a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, año XLIII, núm. 128, mayo-agosto, 2010.

FUNDER, Anna. *STASILAND. Historias del otro lado del Muro de Berlín*. Madrid: Tempus, 2009.

GODET, Michael, Régine MONTI, Francis MEUNIER y Fabrice ROUBELAT. *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Cuarta edición. París: Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique y Prospektiker — Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, Cuaderno publicado por Gerpa con la colaboración de Electricité de France, Mission Prospective, Cuaderno N° 5, 2000.

GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009)”. En: RIVERA VÉLEZ, Fredy. *Inteligencia estratégica y Prospectiva* (Coordinador). *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO ECUADOR – SENAIN – AECID, 2011.

GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Evolución reciente y contextos de la legislación de inteligencia: El caso del Perú”. En: CHAMORRO, Laura (Editora). *Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano*. Lima: IDEPE, 2010.

GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Hacia una cultura de la Inteligencia. Un Desafío para el Perú”. En: SWENSON, Russell G. y Susana C. LEMOZY (Coordinadores). *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington D.C.: National Defense Intelligence College, 2009.

GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Perú y Chile: ¿Inteligencia o desinteligencia en crisis?”, en: *QUEHACER*, n° 176, octubre-diciembre, 2009, pp. 21-25.

GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?”, en: *Agenda Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI-PUCP), año XVI, n° 27, 2009, pp. 119-130.

GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Del SIN al CNI y la DINI”. En: *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad & Seguridad, 2007.

GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés. “Perú: Frustraciones en los intentos por reconstruir su sistema de inteligencia”. En: SWENSON, Russell G. y Susana C. LEMOZY (Compiladores). *Profesionalismo de Inteligencia en*

las Américas. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College's Center for Strategic Intelligence Research, 2004.

GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés y Raúl CALLE. *Inteligencia en los Andes. Avances y retrocesos*. Lima: Centro Andino de Estudios Estratégicos (CENAE), 2011.

GORRITI, Gustavo. *Sendero. Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Lima: Planeta, 2008.

KRUIJT, Dirk y María del Pilar TELLO. "De los reformistas militares a la Dictadura civil. La política militar peruana desde los años sesenta hasta el presente". En: KEES Koonings y Dirk KRUIJT (Editores). *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la Era de la Democracia*. Serie: América Problema, 17. Lima: IEP, 2003.

LEMOZY, Susana C. "El proceso de la Investigación de Inteligencia como Ciencia Aplicada". En: SWENSON, Russell G. y Susana C. LEMOZY (Compiladores). *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College's Center for Strategic Intelligence Research, 2004.

MALDONADO, Carlos. "Desafíos de los servicios de Inteligencia en la Región Andina". En: GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés (Compilador). *SIN Arcana Imperii. Inteligencia y Democracia*. Lima: Foro Libertad & Seguridad, 2007.

MARTIN, Kate. "Domestic Intelligence and Civil Liberties", en: *SAIS Review*. Vol. XXIV, N° 1, 2004, pp. 7-21.

MC SHERRY, J. Patrice. *Los Estados depredadores: la Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2009.

MEDINA, Javier y Edgar ORTEGÓN. *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL – ILPES – Naciones Unidas, 2006.

MEDRANO, Arturo. "Guerra antisubversiva en el Perú: Doctrina y descomposición de la violencia subversiva". *Comando en Acción*, año 16 n° 43, agosto-diciembre, 2009, pp. 64-67.

MÉXICO. *Ley de Seguridad Nacional*. 2005.

NAVARRO, Diego. *¡Espías! Tres mil años de información y secreto*. Madrid: Plaza & Valdéz, 2009.

PERÚ. *Ley del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI*, Ley N° 28664 de 2006.

PERÚ. *Ley del Sistema de Inteligencia Nacional*, Decreto Legislativo N° 746 de 1991.

PISCOYA, Luis. “Inteligencia en el Perú: conceptos organizativos y manejo de crisis”. En: IDEPE. *Apuntes para una nueva visión de la Seguridad Nacional*. Lima: IDEPE, 2004.

POLAK, Fred. *The image of the future*. Ámsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, 1973.

RIVERA, Fredy y Katalina BARREIRO. “Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in)discrecionalidad política”. En: RIVERA, Fredy (coordinador). *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO Ecuador, SENAIN, AECID, 2011.

ROBLES, Rodolfo (2003). *Propuesta de un Sistema de Inteligencia Nacional para Guatemala*. Guatemala: Fundación Myrna Mack, 2003.

SERRA DEL PINO, Jordi. “Inteligencia proactiva”. *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. Madrid: Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) e Instituto Juan Velásquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa de la Universidad Carlos III de Madrid. Núm. 10, julio – diciembre, 2011, pp. 55-74.

TORRES, Jorge. “CISEN. Auge y caída del espionaje mexicano”, en: *Debate*, México, 2009.

UGARTE, José Manuel. “¿Hacia dónde se dirige la actividad de inteligencia latinoamericana? Un examen a través de su legislación”. En: CHAMORRO, Laura (Editora). *Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano*. Lima: IDEPE, 2010.

UGARTE, José Manuel. “El Profesionalismo en Materia de Inteligencia: Cuestiones Vinculadas”. En: SWENSON, Russell G. y Susana C. LEMOZY (Compiladores). *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College’s Center for Strategic Intelligence Research, 2004.

UGARTE, José Manuel. *El control de la actividad de Inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina*. Santiago de Chile: REDES, Center for Hemispheric Defense Studies, 2003.

UGARTE, José Manuel. *Legislación de Inteligencia. Legitimidad y Eficacia*. Guatemala: WOLA & SEDEM, 2000.

URUGUAY. *Proyecto de Ley que crea la Comisión Parlamentaria de Supervisión de los Servicios de Inteligencia*, 2010.

VALDIVIA, Alejandro. “¿Qué es un servicio de Inteligencia?”, en: *Revista de Marina*, (noviembre-diciembre), 1973, pp. 626-629.

VENEZUELA (2010). Decreto 7.453 de 2010.

VENEZUELA. *Ley del Sistema Nacional de Inteligencia*. Decreto 6.067 de 2008.

VERA, Rodrigo. *Sistema de Inteligencia del Estado a la Luz del Derecho*. Santiago: Editorial Librotecnia, 2008.

VILLAMIZAR, Andrés (2004). *La reforma de la Inteligencia. Un imperativo democrático*. Bogotá: Ensayos de Seguridad y Democracia, 2004.

YOUNG, Gerardo. *SIDE la Argentina secreta*. Buenos Aires: Planeta, 2006.

**Política y Legislación de
Inteligencia en el Perú
e Iberoamérica:
Tendencias y Perspectivas**

se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Equis Equis S.A. con un tiraje de 250 ejemplares
Jr. Inca 130, Surquillo. Telf.: 447-2110
Marzo 2,013