



Centro Andino de Estudios Estratégicos

CENAE

Inteligencia en los Andes

Avances y retrocesos

**Andrés Gómez de la Torre Rotta
Raúl Santiago Calle Peña**

Julio 2011



INTELIGENCIA EN LOS ANDES:

Avances y retrocesos

Andrés Gómez de la Torre Rotta ¹

Raúl Santiago Calle Peña ²

“Los voluminosos archivos del Servicio de Inteligencia Nacional habían sido parcialmente llevados año por año. Eran parte del viejo Ejército, del que apuntaló al orden establecido. Muchos de los que habían luchado por el petróleo figuraban ahí como “comunistas”. Claro, si durante el gobierno de Belaúnde, los que lo atacaron por claudicar de sus promesas, merecieron esa acusación...”.

Augusto Zimmerman Zavala
“Camino al Socialismo”
Lima, julio de 1976, p. 217

El 16 de junio pasado, por méritos propios, Quito se convirtió en la capital andina de la Inteligencia. El motivo, la presentación de una obra inédita de inusitado impacto regional: *“Inteligencia estratégica y prospectiva”*. Una bien cuidada edición elaborada por FLACSO-Ecuador, con auspicio de la cooperación española (AECI) y la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), coronó el esfuerzo editorial. Que se sepa, ni el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia, o las tres históricas agencias de inteligencia del Perú (el Servicio de Inteligencia Nacional - SIN; el Consejo Nacional de Inteligencia - CNI; y la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI), tuvieron jamás la acertada idea de promover y estimular la discusión y necesaria apertura pública en asuntos de inteligencia, empleando el ángulo académico.

Loable es el esfuerzo de Fredy Rivera y Katalina Barreiro, esforzados investigadores ecuatorianos de FLACSO, que coadyuvan a cimentar una solvente comunidad de estudios sobre inteligencia, en un coto y rubro tradicionalmente cerrado, y celosamente monopolizado por militares y policías, bajo la siempre sospechosa cubierta de la *secrecía de Estado*.

1. Estado de Derecho, derechos fundamentales, constitucionalismo, Inteligencia y Seguridad Nacional

Para nadie es un misterio la sensación negativa que produce en el imaginario colectivo de la sociedad latinoamericana, la sola mención de los órganos de inteligencia en cualquier noticia. Ya sea en épocas de gobiernos civiles o en aquellas donde regían los militares, desde siempre ha existido esa mezcla de temor, rechazo y desconfianza hacia cualquier actividad evidenciada como actividad de Inteligencia. Ello desde luego tiene una explicación: en resumen, la continua y perturbadora utilización de los servicios de inteligencia para posteriores represiones por motivos políticos o criminales. Así pues, escuchar “servicio de inteligencia” nos

¹ Coautor de la reciente obra colectiva *“Inteligencia estratégica y prospectiva”*, publicada por FLACSO-Ecuador, con auspicio de AECI-España y la Secretaría Nacional de Inteligencia de Ecuador. Integró el panel de comentaristas en la presentación de la misma, el 16 de junio pasado, en Quito. Ex asesor parlamentario en asuntos de Defensa e Inteligencia. Ex Director de la Escuela Nacional de Inteligencia del Perú, y actual profesor en dicha dependencia.

² Asistente de investigación, especializado en derecho internacional y temas de defensa y seguridad. Ex colaborador del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en asuntos de Integración Regional Suramericana.



hace a muchos imaginar agentes que arriesgan sus vidas patrióticamente para detectar actividades terroristas, frustrar operaciones de narcotráfico o desbaratar células del crimen organizado, sino a operaciones siniestras para amenazar o silenciar enemigos políticos o, en el peor de los casos, para chantajear a terceros con fines netamente personales.

Desde sus inicios, las leyes que dieron origen a los moldes de Inteligencia aún vigentes en la región, fueron cosecha del caldo de cultivo *sui generis* que significó la era de la ideología revolucionaria, es decir, los inconfundibles años 60's. La juventud era predominantemente contestataria, los actores sociales antes inocuos (Iglesia, universitarios, intelectuales, etc.) eran entonces potenciales focos de subversión. El sistema económico que empezaba a dominar era el hasta hoy vigente neoliberalismo económico, diametralmente opuesto al paquete de ideas revolucionarias de aquel momento. La represión, pues, no se hizo esperar. Y esta vino de parte del Estado, en general, y de sus aparatos de seguridad e inteligencia, en particular.

Así las cosas, ya sea en regímenes militares o civiles de facto (Gral. René Barrientos, en Bolivia; o José María Guido en Argentina, por ejemplo); o en gobiernos militares o civiles formalmente democráticos (Gral. Marcos Pérez en Venezuela, o Fernando Belaúnde en Perú, por ejemplo), la politización de la Inteligencia ha sido tan recurrente, que la sociedad latinoamericana no puede sentir en primera instancia otra cosa que no sea desconfianza hacia estas actividades. Esto nos lleva a aceptar que muchas veces los Estados de Derecho cedieron ante las "razones de Estado". En definitiva, las democracias formales no han significado necesariamente una "cultura pública y de Derecho"³.

Pero regresando al punto anterior, los gobiernos comenzaron a reprimir los brotes de oposición al sistema económico y específicamente las amenazas al *status quo*. Así pues, con la polarización inevitable que trajo la Guerra Fría (1948-1989), empezó a formarse un pensamiento político-militar que determinaría el accionar de casi todo el aparato de Inteligencia en la región: la doctrina de Seguridad Nacional, según la cual había que proteger al Estado, a la Sociedad e incluso al mismo ciudadano, de la expansión del comunismo y de las ideas antidemocráticas.

Doctrina o no⁴, lo cierto es que este pensamiento predominó y determinó las políticas de defensa e inteligencia durante casi medio siglo en América Latina. Obviamente, al ser el fin máximo evitar la proliferación de ideas comunistas y de manifestaciones concretas (que iban desde la simple apología hasta el accionar guerrillero), algunas libertades y derechos se iban a ver comprometidos.

Aún con las deficiencias de forma y de fondo que han padecido distintas iniciativas normativas, como por ejemplo otorgar superficiales y limitadas facultades a las comisiones parlamentarias para que fiscalicen las actividades de Inteligencia, es de todos modos ya un logro implementar los controles fiscal, judicial y

³ Ver "¿Quién vigilará a nuestros vigilantes?" de Andrés Gómez de la Torre, en: Revista "Inteligencia y Seguridad", N° 5, págs. 35 a 52. El autor reconoce la lejanía entre las actividades de Inteligencia y el respeto a los derechos fundamentales, sobre todo en América Latina, donde "el proveedor o productor de Inteligencia" llegó a sustituir al "usuario final del producto o tomador de una decisión", lo cual constituye "una nociva práctica de servilismo de la Inteligencia a cuestionables gobiernos de turno".

⁴ Se decía que al no haber sido redactada por algún órgano oficial ni haber sido incluida en directiva alguna sobre lineamientos de defensa estatal, no puede ser considerada una doctrina. Al respecto, el catedrático argentino Juan Pablo Angelone precisa: "Las doctrinas militares constituyen conjuntos de proposiciones no necesariamente escritas; identifican enemigos específicos; analizan el contexto internacional a fin de detectar aliados y adversarios de acuerdo con las hipótesis de conflicto que se manejan". En "Doctrina de la Seguridad Nacional y Terrorismo de Estado: Apuntes y Definiciones"; fuente: <http://infoderechos.org/es/node/178>



parlamentario en las legislaciones nacionales de esta parte del continente; iniciativas que -sin dejar de ser eficaces con los fines de la defensa nacional- buscan ser coherentes con las tendencias internacionales y contemporáneas que buscan proteger tanto al ciudadano común como al operador de Inteligencia; después de todo, el fin supremo del Estado es el respeto a la dignidad de la persona humana.

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 impensable décadas atrás.

2. Una mirada específica por la región

Las reformas de inteligencia han sido moneda corriente y una suerte de moda *políticamente correcta* en esta última década. Transición o caída de régimen político, escándalo por mal empleo o sub-empleo del aparato de inteligencia, e incidentes internacionales, se constituyeron como ventanas de oportunidad para encarar los cambios: México durante la transferencia del PRI al foxista PAN; Perú el 2004, ante la crisis y reconstrucción fallida de su sistema de inteligencia; Colombia el 2005 en el marco de un ya cuestionado DAS; Ecuador el 2008 y 2009, tras el caso Angostura.

Saludable es que Latinoamérica promulgara, desde los años noventa, una legislación de inteligencia razonable y encomiable para distanciarse del esquema tradicional de policía política de guerra fría que primó moldeado por militares. **Argentina** lo hizo con su precursora *Ley de Seguridad Interior* de 1992. A aquella le siguió el **Brasil** en 1999, en virtud del esfuerzo del régimen socialdemócrata de Fernando Henrique Cardoso, con la nueva ley del SISBIN-ABIN 9883. Nuevamente Argentina durante el año 2001, con su ley 25.520, donde recordados y apreciados colegas como José Manuel Ugarte legaron su acertado enfoque. **Chile** en 2004 con la ley 19.974, creadora de la Agencia Nacional de Inteligencia - ANI, del concertacionista socialista Ricardo Lagos. Hay más controles externos desde los Congresos o Asambleas legislativas que apuntan a la fiscalización, también como contrapesos políticos. Algo novedoso es el control judicial y la rendición de cuentas en esa normatividad generada. Hubo inspiración evidente para con la línea, letra y espíritu legislativo español de inteligencia, puesto en vigencia en el año 2002 por los populares de José María Aznar.

El caso de **Ecuador** amerita también especial atención. Fue más que execrable el acto unilateral perpetrado en Angostura de marzo de 2008, con la llamada “Operación Fénix” (así llamada por el gobierno colombiano). Lo positivo de la circunstancia fue que -como reacción- se inició una necesaria reingeniería legal e institucional del antiguo andamiaje de seguridad nacional e inteligencia, que se estrenó con una “*Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia militares y policiales ecuatorianos*”⁵, conformada el año 2008. Persistencia y paciencia serán las claves de un nada sencillo proceso ecuatoriano de reforma, que padeció la liquidación del régimen jurídico elaborado en 1979, y que es reemplazado en septiembre de 2009 por una nueva *Ley de Seguridad Pública y del Estado* y, en junio del mismo año, el Decreto 1768 que crea la *Secretaría Nacional de Inteligencia, SENAIN*.

⁵ Mario Ramos, Director del Centro Andino de Estudios Estratégicos, fue asesor de la mencionada comisión.



3. Casos concretos: Colombia y Perú

Los dos países, vecinos y limítrofes de Ecuador, transitaron por períodos y contextos históricos de sus servicios de inteligencia en extremo dramáticos, sobresaltados y poco presentables; lo cual constituyó un gran retroceso en materia de construcción de institucionalidad pública.

Perú sufrió los estragos de una abrupta y traumática reconversión del *Servicio de Inteligencia Nacional (SIN)*, creado en el año 1960 a 27 días del triunfo de la revolución cubana. Fue a raíz de la implantación del modelo autoritario de Fujimori, quien entre el año 1991 y 1992 diseñó y moldeó una suerte de *Stasi andina*, en virtud del Decreto Ley 25635 y su Reglamento, es decir, el modelo de servicio de inteligencia de la Europa oriental de conflicto este-oeste (1945-1989). Recuperada la democracia, ha sido sobremanera lento y complejo el proceso de re-institucionalización y reconstrucción de la Inteligencia peruana, que pasó -entre otros profusos aspectos- por un cuasi Informe de la Defensoría del Pueblo: “*La reforma y el control de los servicios de inteligencia*”⁶, un Documento de Estudio denominado “*El Servicio de Inteligencia en un Estado de Derecho*”⁷ del Ministerio de Justicia, una *Comisión Especial para la reorganización del Consejo Nacional de Inteligencia*⁸, una comisión externa asesora durante del año 2002 (misión Harvard, *Justice in Times on Transition Program*), múltiples proyectos de Ley (catorce para elaborar la segunda ley de inteligencia en épocas democráticas y cinco para la primera) y dos leyes de inteligencia nacional: la Ley 27479⁹ (SINA-CNI-DINIE) y la Ley 28664¹⁰ (SINA-DINI). En ambos casos, por vez primera en la historia legislativa de la Inteligencia peruana era el Congreso quien legislaba sobre esta materia.¹¹

Tenemos ya un nuevo gobierno para el período constitucional 2011-2016, cuyo Presidente electo, el Teniente Coronel EP (r) Ollanta Humala Tasso, proviene nada menos que de las canteras del Ejército peruano; aquel ejército andino *francófilo* organizado por la misión militar del coronel Paul Clement a fines del siglo XIX, ese de los diversos altos jerarcas y personajes históricos formados en casi todas sus etapas en la Escuela Militar Especial de *Saint-Cyr*, imbuido por los años cincuenta de la doctrina y teoría de la guerra no convencional de Argelia, y propenso a la lectura del texto “*La Guerra Moderna*” (1961), del tristemente célebre coronel Roger Trinquier. El Presidente electo es un hombre formado en tal corporación, y

⁶ Defensoría del Pueblo. Documento de Estudio s/n, elaborado desde septiembre a diciembre del 2000 y publicado en la Revista Debate Defensorial, mayo 2001, 36 páginas. Fue entregado a la Comisión que se encargaría de la desactivación de los Servicios de Inteligencia, y a los asesores de la por aquel entonces Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República.

⁷ Ministerio de Justicia. Documento de Estudio N° 001-2004/JUS, mayo 2004, 26 páginas.

⁸ Comisión constituida el 20 de marzo de 2004 mediante Resolución Suprema N° 097-2004-PCM

⁹ Ley N° 27479, del 12 de junio de 2001, que establece el marco jurídico, relaciones y ámbito de competencia del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE) dentro del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA).

¹⁰ Ley N° 28664, del 4 de enero de 2006, que establece los límites, ámbito y facultades de los organismos del SINA, así como desarrolla con detalle lo relacionado con la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI).

¹¹ Por lo común, se legisló en el Perú sobre Inteligencia entre 1960 y 1990 a partir de normas emitidas por el Poder Ejecutivo (bajo la modalidad de Decretos Supremos o Decretos Leyes), o bien por legislación delegada (bajo la modalidad de Decretos Legislativos), tal como se hizo en 1984 y en 1991.



adicionalmente ex agregado militar en París, quien tendrá la responsabilidad de dirigir y orientar las futuras acciones del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA.

A la vista, no se observan Proyectos de Ley o ideas claras para cambiar en corto plazo el rumbo legal de la inteligencia peruana, aunque ciertas voces del futuro oficialismo nacionalista ya se pronunciaron a favor de la posibilidad de vincular el sistema de inteligencia con el sistema nacional de planificación y desarrollo. Pero, ¿y los apremiantes conflictos sociales? Consideramos que es uno de los temas prioritarios que deberá enfrentar a partir del 28 de julio próximo.¹²

De las pocas señales obtenidas, en la perspectiva de la futura conducción del sector Seguridad e Inteligencia en el Perú (Ministerio de Defensa y SINA-DINI), no es difícil colegir la existencia en el nuevo oficialismo de una posible tensión entre grupos antagónicos. Los primeros de centro-izquierda democrática, con vocación de conducción civil modernizadora y progresista, contra sectores de militares en retiro, de vocación más tradicionalista y posible línea dura, en la apreciación para el proceso de diseño de la política de defensa e inteligencia nacional.

La inteligencia colombiana es también hija predilecta de la guerra fría. Forma parte de la etapa más dura de contención al comunismo en el hemisferio. Luego que en 1946 **Argentina** creara una *Coordinadora de Informaciones del Estado - CIDE*, y que **Brasil** puso en marcha su *Servicio Federal de Informaciones y Contra-informaciones - SFCI*,¹³ por los generales y presidentes militares Juan Domingo Perón y Gaspar Dutra respectivamente, **Colombia** se embarcó con su entonces Jefe de Estado, general Gustavo Rojas Pinilla, a crear en 1953 el Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Colombiana (SIC), hoy llamado Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Hubo señales coherentes en marzo del 2009, al promulgarse una nueva Ley de inteligencia¹⁴, pero ésta fue declarada *inexequible* (improcedente, no ejecutable por vicio de forma y no de fondo) por la Corte Constitucional de Colombia. La decisión descuadró totalmente el soporte legal de la inteligencia en este país, y la hizo ingresar en una trama legislativa en el sector, que más tiene de maraña en un contexto de crisis terminal del DAS (varios de sus ex jefes tiene graves problemas con la justicia). Solamente dos proyectos de Ley que descansan en el Legislativo apuntan a desenredar esta alambicada circunstancia.¹⁵

¹² El próximo gobierno debe encontrar en los conflictos sociales una oportunidad de cambio para el consenso y diálogo. Conflicto social y desarrollo. "Prevenir y dialogar". "DEMO. Temas pendientes para la democracia en el Perú". Suplemento del semanario "puntoEdu", año 1 número 5. PUC, Lima, edición del 2 al 8 de mayo 2011

¹³ "Información" fue el eufemismo empleado para atemperar y morigerar el concepto de "espionaje", "secreto", "clandestino" o bien propiamente "Inteligencia". Esta palabra incluso se empleó en Brasil en el año 1964, cuando el régimen militar de Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) tomó el poder mediante un golpe de estado, y creó un "nuevo" Servicio Nacional de Informaciones - SNI, de gran preponderancia en la represión de los años sesenta y setenta.

¹⁴ Ley N° 1,288, del 5 de marzo de 2009, "por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones".

¹⁵ Proyecto N° 189-2009 "por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad, y se crea la Agencia Central de Inteligencia de Colombia - ACI", denominación forzosamente parecida a la estadounidense; y el Proyecto N° 195-2011 (Estatutaria), que busca regularizar el vacío legal en que queda el sistema de inteligencia colombiano ante la inexecutable de la Ley 1,288.



4. Las democracias andinas: déficits y tareas pendientes en Inteligencia

En contextos complejos de crecientes amenazas y riesgos, y nuevos escenarios en el sector seguridad, las señales auspiciosas que pueden venir de países andinos que asumen el redireccionamiento democrático y contrapesado de sus servicios de inteligencia, a veces quedan ensombrecidas por otras que nos generan justificadamente interrogantes: la frustrada ley *sapo* de inteligencia en Venezuela¹⁶ o la trayectoria institucional de un nuevo *Servicio Bolivariano de Inteligencia - SEBIN*, y el rol en ese país que sobre el particular realiza el Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia. También de un anteproyecto de ley promovido por la organización política oficialista MAS, para la creación de una *Dirección de Inteligencia del Estado Plurinacional - DIDEP*, en **Bolivia**, de muy poco claro alcance en un contexto de creciente influencia y cooperación iraní, con sus activos servicios de inteligencia (la *Vevak*) por ese país.¹⁷

En todo caso, bien vale la pena dejar constancia de una consabida y nociva suerte de *frase célebre*, *slogan* o *cliché*, que ha pululado por el vecindario: “*un servicio de inteligencia democrático no es un servicio de inteligencia*”; pero Inteligencia y Democracia, conceptos aparentemente antagónicos, no tienen que ser necesariamente incompatibles¹⁸. Recordamos finalmente, y en todos sus extremos, la atinada, realista y al parecer todavía vigente reflexión que hizo hace algunos años atrás el chileno Carlos Maldonado Prieto: “*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 espurios*”.¹⁹

¹⁶ Decreto N° 6.067, Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, derogado por el propio Poder Ejecutivo. Encontramos un antecedente a esta norma en el proyecto venezolano del 2000, para la creación de un Servicio Nacional de Seguridad - SNS, inspirado en el esquema del Servicio de Inteligencia Nacional - SIN, de la época fujimorista en el Perú.

¹⁷ Gómez de la Torre, Andrés. “América Latina: ¿Redefiniendo la Inteligencia?”. DEF-Argentina, Buenos Aires, julio de 2010. Véase también para una apreciación complementaria e integral al respecto, los ensayos de Enrique Obando, Adrián Bonilla y Juan Gabriel Tokatlian publicados en: “Adictos al fracaso. Políticas de Seguridad de Estados Unidos en América Latina y la Región Andina”, Brian Loveman (Editor). LOM, Santiago de Chile, 2010.

¹⁸ Ugarte, José Manuel. “Inteligencia y Democracia”, en Revista Nueva Sociedad, N° 138, julio-agosto 1995; pp. 158-171. Véase también al respecto: “Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa. Un análisis orientado a América Latina” Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 2003.

¹⁹ Maldonado Prieto, Carlos. “Desafíos de los servicios de inteligencia en la región Andina”. SIN Arcana Imperii Inteligencia en Democracia”. Andrés Gómez de la Torre, compilador, Lima, 2007. p.270.