

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Un caso de transferencia de política: entre el éxito y el fracaso, la reforma de
inteligencia durante el gobierno de Alejandro Toledo

Tesis para optar por el Título de Licenciado en Ciencia Política que presenta:
Enrique Alfredo Arias Aróstegui

Asesor:

Jorge Aragón Trelles

Junio 2017

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación analiza la reforma del servicio de inteligencia desarrollada durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001 - 2006) utilizando el enfoque de transferencia de política. La reforma del servicio de inteligencia en el Perú es parte de un proceso de cambios en los sistemas de inteligencia en América Latina y en general en todo el mundo. Estos cambios tienen como objetivo principal hacer compatible la actividad de inteligencia con el estado de derecho de las revitalizadas democracias, a este proceso en Latinoamérica se conoce como “democratización de los servicios de inteligencia”.

La Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), ex Servicio Nacional de Inteligencia (SIN), es el órgano rector del sistema de inteligencia nacional y la organización más importante en materia de inteligencia del Perú. En la historia de la República, el órgano rector del sistema de inteligencia nunca fue una institución importante dentro del Estado, ni dentro del Sistema de Defensa Nacional, recién en la década de 1990 pasó de ser una institución pequeña a convertirse en el “partido de gobierno” del fujimorismo. El SIN desempeñó un papel central en el ascenso, la consolidación y el colapso del régimen fujimorista.

El proceso de reforma del servicio de inteligencia empezó en el gobierno de Valentín Paniagua y se desarrolló durante el gobierno de Alejandro Toledo. Este proceso fue complicado desde un inicio, el SIN cambió de nombre a

Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y luego de diferentes coyunturas problemáticas se convirtió en la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI). En este periodo hubo ocho jefes de inteligencia al mando del órgano rector de la inteligencia en el país, siete en el CNI y uno en la DINI; se destaparon continuos escándalos de malos manejos en la prensa debido a la filtración de información; y durante un tiempo, en una situación nunca antes ocurrida, el servicio de inteligencia fue cerrado.

A partir del enfoque de transferencia de política buscaremos probar la hipótesis que los cambios ocurridos en el servicio de inteligencia durante los años 2001 – 2006 fueron producto de un tipo de transferencia con características de *moda* como señalan Sahlin y Wedlin (2008). Este tipo de transferencia sirve de guía para la imitación de ideas específicas, modelos y prácticas por parte de los actores, e indica lo apropiado y deseable en un momento y lugar determinado (Sahlin y Wedlin 2008: 223).

En nuestro análisis, la reforma del gobierno de Alejandro Toledo, a pesar de los diversos problemas, presenta aspectos que pueden considerarse exitosos porque se logró imponer la moda de la democratización de los servicios de inteligencia a través de los aspectos formales: un nuevo marco legislativo y establecimiento de controles “democráticos”. Pero esta transferencia también presenta aspectos fracasados que se relacionan con el factor de la memoria exitosa del SIN y con la relación quebrada entre el Presidente de la República y el Servicio de Inteligencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1

LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICA

1.1	El factor de la oferta	1
1.2	Proceso de transferencia de política	3
1.3	Hipótesis del trabajo	11

CAPITULO 2

LA OLA REFORMADORA: EL MODELO DE REFORMA

2.1	Significado de inteligencia	12
2.2	La otra transición: los sistemas de inteligencia	16
2.2.1	Características de la democratización de los servicios de inteligencia	17
2.2.2	Las nuevas amenazas	21
2.2.3	Controles a la inteligencia	27
2.2.4	Relación entre política e inteligencia	31
2.2.5	Reclutamiento del personal	34
2.2.6	La instalación de las reformas	36

CAPITULO 3

EL SERVICIO DE INTELIGENCIA EN EL PERÚ

3.1	El servicio de inteligencia de 1960 a 1990	40
3.2	El SIN: una institución especial dentro del fujimorato	45
3.3	Consideraciones al SIN de Fujimori	50
3.4	El servicio de inteligencia entre los años 2001 y 2006	55

CAPITULO 4

LOS DOS ASPECTOS DE LA MODA: EL ÉXITO Y EL FRACASO

5.1	La transferencia exitosa de la reforma	73
5.2	Los aspectos fracasados de la reforma	84

CONCLUSIONES

		96
--	--	----

BIBLIOGRAFÍA		101
--------------	--	-----

Cuadros

Cuadro N°1: Servicio de inteligencia durante la reforma	70
Cuadro N°2: Las leyes durante la reforma	76 - 79



INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza la reforma del servicio de inteligencia desarrollada durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001 - 2006) utilizando el enfoque de transferencia de política. La reforma del servicio de inteligencia en el Perú es parte de un proceso de cambios en los sistemas de inteligencia en América Latina y en general en todo el mundo. Estos cambios tienen como objetivo principal hacer compatible la actividad de inteligencia con el estado de derecho de las revitalizadas democracias, a este proceso en Latinoamérica se conoce como “democratización de los servicios de inteligencia”.

La Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), ex Servicio Nacional de Inteligencia (SIN), es el órgano rector del sistema de inteligencia nacional y la organización más importante en materia de inteligencia del Perú. En la historia de la República, el órgano rector del sistema de inteligencia nunca fue una institución importante dentro del Estado, ni dentro del Sistema de Defensa Nacional, recién en la década de 1990 pasó de ser una institución pequeña a convertirse en el “partido de gobierno” del fujimorismo. El SIN desempeñó un papel central en el ascenso, la consolidación y el colapso del régimen fujimorista. La renuncia de Fujimori y su salida del poder luego de diez años ocasionó un alud reformista, especialmente después de conocerse públicamente las acciones de la organización al mando de quien en ese entonces era la inteligencia personificada: Vladimiro Montesinos (Degregori 2001: 246-247).

El proceso de reforma del servicio de inteligencia empezó en el gobierno de Valentín Paniagua y se desarrolló durante el gobierno de Alejandro Toledo. Este proceso fue complicado desde un inicio, el SIN cambió de nombre a Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y luego de diferentes coyunturas problemáticas se convirtió en la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI). En este periodo hubo ocho jefes de inteligencia al mando del órgano rector de la inteligencia en el país, siete en el CNI y uno en la DINI; se destaparon continuos escándalos de malos manejos en la prensa debido a la filtración de información; y durante un tiempo, en una situación nunca antes ocurrida, el servicio de inteligencia fue cerrado.

Durante la reforma analizada en el presente trabajo, los políticos buscaron hacer los cambios necesarios para que no se volvieran a repetir las acciones fuera de la ley desarrolladas por el SIN y fundar una institución de inteligencia que pudiera actuar bajo las reglas del sistema democrático. Cambiar radicalmente las instituciones para no repetir lo acontecido durante el fujimorismo fue una característica similar de muchas reformas emprendidas durante los primeros años del regreso a la democracia¹. Pero el ímpetu reformista de burócratas y políticos olvidó que las instituciones funcionan tanto por características formales, leyes y normas, como por características informales como preferencias de los actores, rutinas, contexto político, entre otras.

¹ Tanto Vergara (2009), quien analiza la reforma política, como Basombrío y Rospigliosi (2006), quienes analizan la reforma de las instituciones encargadas de la seguridad, encuentran que el objetivo principal de la reforma era no repetir lo acontecido durante el régimen de Fujimori.

Para analizar la reforma del servicio de inteligencia entre el año 2001 y 2006 utilizaremos el enfoque de transferencia de política. Se denomina transferencia de política al proceso en que los políticos y funcionarios públicos utilizan información o conocimiento de otros países para elaborar políticas en sus propios países o gobiernos (Dussauge 2012b)

A partir del enfoque descrito buscaremos probar la hipótesis que los cambios ocurridos en el servicio de inteligencia durante los años 2001 – 2006 fueron producto de un tipo de transferencia con características de *moda* como señalan Sahlin y Wedlin (2008). Este tipo de transferencia sirve de guía para la imitación de ideas específicas, modelos y prácticas por parte de los actores, e indica lo apropiado y deseable en un momento y lugar determinado (Sahlin y Wedlin 2008: 223).

A nuestro entender la reforma del gobierno de Alejandro Toledo, a pesar de los diversos problemas, presenta aspectos que pueden considerarse exitosos porque se logró imponer la moda de la democratización de los servicios de inteligencia a través de los aspectos formales: un nuevo marco legislativo y establecimiento de controles “democráticos”. Pero esta transferencia también presenta aspectos fracasados que se relacionan con el factor de la memoria exitosa del SIN y con la relación quebrada entre el Presidente de la República y el Servicio de Inteligencia.

Consideramos que esta investigación es importante por tres motivos. En primer lugar, contribuye a los estudios sobre las instituciones de seguridad de regreso a la democracia, especialmente al estudio del diseño e implementación

de la reforma de inteligencia luego del fujimorismo². En segundo lugar, la presente investigación es importante porque analiza un factor poco estudiado en las reformas institucionales peruanas, la transferencia de política. Este enfoque puede servir para analizar una práctica habitual de las reformas en la política pública, especialmente en instituciones que siempre parecen en necesidad de reformarse o en reforma continua como son la policía, la cárcel, el sistema de justicia y el servicio de inteligencia³. En tercer lugar, consideramos importante producir conocimiento respecto a la reforma de inteligencia durante este periodo porque es el momento en el cual se sientan las bases de una nueva institución.

Para la presente tesis se han analizado las leyes, las normas y otros documentos producidos durante los años 2000 y 2006. Se ha revisado bibliografía relacionada a la transferencia de política y a los servicios de inteligencia. Además, se entrevistó a personas relacionados con la comunidad de inteligencia en el Perú. Se entrevistaron a tres jefes de inteligencia durante el gobierno de Alejandro Toledo: Daniel Mora, Fernando Rospigliosi y Julio Raygada; así como a integrantes del servicio de inteligencia que laboraron durante los años noventa, como Rafael Merino Bartet, Alberto Bolívar Ocampo, y Andrés Gómez de la Torre. Asimismo, se entrevistó a expertos en materia de seguridad como José Robles, Enrique Obando y Gustavo Gorriti.

² Para un aspecto general de las reformas ver Basombrío y Rospigliosi (2006) y Paredes (2004). Para el caso de inteligencia destacan Gómez de la Torre (2004, 2007), Rivas (2013) y Carbajal (2013).

³ El enfoque de transferencia de política casi no ha sido utilizado para estudiar la política pública en el Perú, entre los pocos casos destaca el trabajo de Merino (2008) sobre la recepción del análisis económico del derecho.

La tesis se divide en 4 capítulos. En el primer capítulo explicaremos las características de la oferta institucional y el enfoque de transferencia de política que utilizaremos para explicar la reforma de los servicios de inteligencia. En el segundo capítulo explicaremos las principales características de los servicios de inteligencia que influenciaron en la reforma: el cambio de doctrina de inteligencia, los controles al servicio de inteligencia, la relación entre inteligencia y política, el reclutamiento del personal y el tipo de proceso de reforma. En el tercer capítulo desarrollaremos la historia reciente de los servicios de inteligencia. Primero explicaremos las características del servicio de inteligencia hasta años noventa y las características especiales del SIN durante Fujimori. Luego analizaremos los hechos más relevantes del servicio de inteligencia ocurridos entre los años 2001 y 2006. Finalmente, en el cuarto capítulo analizaremos los resultados de la reforma utilizando el enfoque de transferencia de política.

CAPITULO 1. LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICA

1.1 El factor de la oferta

En su artículo sobre cambio institucional en América Latina, Weyland (2011) propone complementar el análisis del nuevo institucionalismo sobre la creación y el mantenimiento de las reformas institucionales con el factor de la oferta. Para este propósito, el autor señala que se debe escapar del problema de endogeneidad en el análisis, atribuyéndole importancia a los factores exógenos. El análisis endógeno de las instituciones sería el problema por el cual las investigaciones no han podido explicar la creación y el mantenimiento de las instituciones.

Según Weyland, las múltiples dificultades para comprender el comportamiento de las instituciones se producen porque se considera a las instituciones como un conjunto de preferencias de individuos que interactúan estratégicamente, sin tomar en cuenta aspectos que moldean, y en muchos casos tergiversan, las preferencias de los actores como los requisitos para la fundación institucional o la oferta de ideación (*ideational supply*) (Weyland 2011: 120).

Para explicar mejor el cambio institucional, especialmente aquellos que se dan como consecuencias no buscadas por los actores, se debe dar mayor importancia al factor exógeno y no solo al factor endógeno en el análisis, como comúnmente lo ha hecho el institucionalismo. En el cambio institucional,

entonces, no es suficiente analizar las preferencias por sí solas sino también analizar el rol de las nuevas ideas (Weyland 2011: 121).

La propuesta de análisis hecha por Weyland es útil para comprender procesos de cambio institucional, especialmente durante crisis políticas donde se producen reformas o creaciones institucionales, esos procesos suelen caracterizarse por la incertidumbre que enfrentan los actores para satisfacer sus intereses. Esta incertidumbre suele resolverse o aminorarse a través de la importación de ideas, programas o instituciones que funcionan exitosamente en contextos foráneos. Si bien esta importación de instituciones ayuda a reducir la incertidumbre también puede generar resultados diferentes o, en algunos casos, completamente opuestos a los intereses iniciales de creación o reforma institucional, así “cuando países de diferentes características adoptan los mismos modelos burocráticos, la semejanza se esparce entre la diversidad” (Weyland 2011: 122). Para analizar estos posibles desenlaces se debe partir de la oferta inicial, que constituye una salida a la incertidumbre pero al mismo tiempo es una limitación importante en la elección, porque los actores se deciden por ideas, programas o instituciones que conocen al momento de la toma de decisión.

Para Weyland de conocer o existir opciones adicionales, los actores podrían escoger aquellas que satisfagan mejor sus intereses de cambio (2011:122). Según este razonamiento, la elección que hacen los actores se realiza sobre información limitada por las opciones disponibles de la oferta de ese momento. Así, las instituciones no serían productos de elecciones egoístas

sino de elecciones imperfectas, que se escogen dentro de las opciones disponibles (Weyland 2011: 122-123). Por lo tanto, en un análisis institucional los factores exógenos sí importan y el desenlace de las reformas es una combinación de la oferta institucional y los factores endógenos.

1.2 Proceso de transferencia de política

Lo que describe Weyland como un problema de racionalidad limitada que depende de las soluciones disponibles en ese momento, es solo un acercamiento de los muchos que existen para explicar la transferencia de política. El enfoque de transferencia de política estudia los procesos en que los funcionarios públicos encargados de hacer la política (*policymakers*) utilizan información “deliberada y explícitamente información general, lecciones específicas o conocimiento sistematizado acerca de las políticas existentes en un país/ gobierno determinados para (re)definir políticas similares en su propio país/gobierno” (Dussauge 2012b: 241).

En este trabajo usaremos el término de transferencia de política, la cual puede ser descrita de diferentes formas. Algunos autores dependiendo de una serie de factores la describen como: transferencia (Dussauge 2012b), difusión (Rubio 2002), trasplante (De Jong, Lalenis y Mamadouh 2003), imitación (Sahlin y Wedlin 2008) o préstamos institucionales.

Los estudios de la transferencia de política se refieren a diversos aspectos, como por ejemplo qué es transferencia de políticas, quién transfiere las políticas, porqué ocurre la transferencia de políticas o qué se transfiere

(Dolowitz y Marsh 1996). Otros estudios hacen referencia a las ideas que se transfieren: de donde vienen las ideas que impulsan la transferencia de políticas, cómo aprenden los hacedores de políticas acerca de las políticas de otros países o cómo ingresan las ideas sobre transferencia de políticas al proceso político doméstico (Wolman 1992). Asimismo, existen otros trabajos que investigan los procesos de transferencia: cómo se realiza la evaluación de una política sometida a consideración de ser transferida, cuáles son las características de los procesos de transferencia de políticas (Wolman 1992); y, cuáles son los diferentes grados de transferencia, cómo se relaciona el proceso de transferencia de políticas con el éxito o fracaso de la política (Dolowitz y Marsh 2000).⁴

En resumen, el enfoque de transferencia de política tiene como objetivos:

describir los procesos y los contenidos de las transferencias; entender las motivaciones de los actores y las formas en que aprenden de/usan experiencias internacionales; y explicar tanto los efectos de las políticas transferidas en su ambiente receptor, como la manera en que éste altera los modelos originales (Dussauge 2012b: 241).

En base a análisis teóricos y empíricos de diversos estudios Dussauge (2012b) señala cinco temas importantes de la transferencia de política: los actores involucrados; la forma en la cual los actores toman las decisiones de la transferencia de políticas; las razones o motivaciones por los cuáles los países

⁴ Dussauge presenta un panorama completo en “Preguntas de investigación básicas sobre procesos de transferencia de políticas” (2012: 243)

deciden realizar procesos de transferencia; el grado de transferencia y al tipo de esta; y, las dificultades del proceso de transferencia (Dussauge 2012b: 244).

El contenido de la transferencia

Como hemos mencionado, un aspecto importante de la transferencia de política es qué se desea transferir: ideas, instituciones, políticas, programas, experiencias u otros aspectos. En algunos casos, se desea transferir aspectos más generales de las instituciones como ideas (Dussauge 2014) o aspectos formales de las instituciones (Hang 2004). La transferencia de aspectos formales suelen ser más exitosas (De Jong, Lalenis y Mamadouh, 2002). Como señalan De Jong, Lalenis y Mamadouh (2002) y Hang y Evans (2007), uno de los temas importantes del análisis institucional es la tensión entre lo formal y lo informal. Según estos autores la mayor parte de análisis institucionales hacen referencia a los marcos legales, políticas y programas transferidos y los países de los cuales son transferidos; sin embargo, las características o factores institucionales informales, que en muchos casos hacen posible que esas estructuras funcionen, no solo son difíciles de diagnosticar sino mucho más difíciles de transferir⁵.

En algunos casos, como señala Dussauge, los políticos o los funcionarios públicos que elaboran la política transfieren ideas o programas generales porque es más fácil o más conveniente para sus intereses. Además,

⁵ De Jong, Lalenis y Mamadouh (2002) señalan tres niveles de trasplante: constitucional, política pública y operacional; el constitucional hace referencia a los sistemas legales y a los valores orientadores; el nivel de política pública que hace referencia las regulaciones formales y la códigos informales; y, el nivel operacionales que hace referencia a los procedimientos y roles.

estas ideas o aspectos generales se transfieren más rápido y fácil que programas y políticas específicas (Dussauge 2014: 688).

Por otro lado, algunas transferencias de aspectos más formales se realizan buscando ganar o mantener legitimidad. Como señalan Sahlin y Wedlin (2008) sobre los mitos racionales. A través de una sistematización de los principales estudios sobre el institucionalismo organizativo en Escandinavia, estos autores estudian la transferencia de política en el sector público y privado de esos países. En su estudio la transferencia de política se describe como una circulación de ideas, que luego se transforma en mitos racionales, los cuales son considerados como “propios, adecuados, racionales y necesarios” (Sahlin y Wedlin 2008: 218). Con el tiempo, estos mitos racionales se vuelven esenciales y las organizaciones tienen que incorporarlos para que no sean consideradas ilegítimas.

El tipo de transferencia por imitación

La imitación de ideas o modelos se presenta en muchos casos como moda. Estas modas se pueden juntar con otras o combinarse entre sí asociando ideas y deseos para llegar como una oleada de reformas. Como señala Weyland el cambio institucional se produce generalmente en oleadas, debido a que cambios exitosos generan una atracción que motiva a la imitación (2011: 122).

En los procesos de transferencia, la moda cumple el papel de un volante de dirección del flujo de ideas. Sirve de guía para la imitación de ideas

específicas, modelos y prácticas por parte de los actores. La moda señala que es lo apropiado y deseable en un momento y lugar determinados, por lo tanto se vuelve necesario adaptarlas (Sahlin y Wedlin 2008: 222).

Para Sahlin y Wedlin las modas tienen un carácter contradictorio. Por una parte buscan la adopción de prácticas e ideas impulsado la necesidad de diferenciación; por otro parte, tienen una anuencia con las expectativas y las prácticas de otros contextos e ideas (2008: 222). Es decir las modas tienen una dinámica de diferenciación e imitación al mismo tiempo, esta sería la dinámica en la cual se desarrolla la difusión de las ideas: los seguidores de la moda actúan de manera diferente con el fin de actuar de la misma manera. La moda sería entonces un acto de conformidad y creatividad, que incorpora el cambio y la tradición (2008: 223).

En un contexto donde la moda señala un volante de dirección, la imitación se convierte en un mecanismo por el cual los actores tratan de imitar aquello a lo que quieren parecerse. Así, hay modelos, actores y prácticas que son conocidas, los cuales dan forma a los deseos y las ideas de los demás y proporcionan el impulso para su posterior imitación. En este proceso de imitación se hace evidente que existen algunos modelos que son más proclives a imitar, los más prestigiosos y organizaciones líderes, a las cuales los políticos buscaran parecerse. Esta situación fue descrita por Weyland, quien señala que los actores ansían imitar modelos más exitosos, para demostrar su compromiso con la modernidad y el progreso (2011: 214). Sin embargo, la imitación está

motivada por el deseo de ser diferente y de distinguirse de los otros (Sahlin y Wedlin 2008:223).

En relación a los modos de imitación, Sahlin y Wedlin (2008), basados en un modelo de manejo de la educación distinguen tres modos: modelo central que inspira la imitación, cadena de imitación y la imitación que están mediada por otras organizaciones y actores.

El primer modo de imitación, hace referencia a un modelo central que inspira a la difusión y se convierte en un caso a ser imitado. Se basa en un modelo de núcleo o conjunto específico de ideas, que es recogido por los actores en diversos ámbitos e incorporado en las prácticas locales. El modelo imitado y los imitantes son protagonistas activos del proceso. El segundo modo es el de cadena de imitación, donde no está claro el modelo que dio inicio a las imitaciones pero se imitó una vez y se sigue imitando sucesivamente, es decir, se imita un modelo sobre el que se desconoce su lugar de origen. La imitación se da por tendencia o por ser parte de un desarrollo mayor. Este proceso de imitación es similar a lo identificado en relación con las modas pues puede no tener ningún iniciador claro, conductor o quien establezca las direcciones. La tendencia de la moda se crea a través de cadenas de imitación y las reproducciones posteriores. El tercer modo de imitación es aquel donde la principal característica de la imitación es que está mediado por otras organizaciones y actores, no hay una relación directa entre el imitado y el imitador. En este modo de imitación existen muchas personas y organizaciones que pueden actuar como portadores o mediadores (Sahlin y Wedlin 2008: 228).

El contexto político

El contexto en el cual se realiza la transferencia de política puede ser determinante para el éxito o fracaso de esta y puede dar mayores luces sobre los intereses de los políticos al elegir qué tipo de transferencia desean. Según De Jong, Lalenis y Mamadouh (2002) las instituciones que se encuentran en un proceso de cambio constante e incremental pueden ser transformadas mediante ajustes y reformas radicales. Estos autores destacan que muchas de las reformas de adopción o cambio de instituciones en América Latina se desarrollaron en coyunturas críticas. Para De Jong, Lalenis y Mamadouh (2002) hay procesos que facilitan la transferencia o trasplante de política, como los períodos especiales de transformación del régimen caracterizado por una sensación de urgencia y emergencia, estos periodos crean ventanas de oportunidad y momentos críticos que facilitan el proceso de trasplante, en comparación con los períodos de estabilidad.

Como señalan Swainson y De Loe (2011: 59) es casi imposible encontrar un estudio de transferencia de política que no reconozca el aspecto del contexto en el proceso de transferencia. En su estudio sobre la transferencia de política para la asignación del agua en Australia, encuentran que el fracaso de la transferencia se da por no tomar en cuenta la importancia de las diferencias biofísicas, geográficas e hidrológicas en las jurisdicciones entre las que se transfiere y las que se desea transferir; además, agregan que la transferencia es casi imposible porque ambas jurisdicciones tenían climas diferentes y regímenes hidrográficos distintos (2011: 67).

Al igual que los autores mencionados, Sahlin y Wedlin destacan la importancia del contexto cuando la transferencia se aplica a un entorno diferente debido a que los requisitos locales son minimizados u omitidos. Cuando esto ocurre, la circulación de ideas suele darse sobre términos generales y abstractos que pueden ser más generalizables (2008: 226).

El factor constructivo de las instituciones

Como ya se mencionó anteriormente, en la transferencia de política el factor de ideas es muy importante. Según Sahlin y Wedlin, las ideas cambian a medida que el flujo de ideas imperantes cambia, pero estas ideas que dan la base a las reformas o a la transferencia, pueden ser adaptadas, modificadas o reformadas. Estas ideas pueden asumir nuevas formas y significados a medida que fluyen dentro y entre contextos (2008: 200).

Según Franceschet y Diez (2012) es importante estudiar la labor simbólica que tienen las políticas públicas en América Latina. Los autores señalan que ideas, valores y normas tienen un rol al momento de elaborar las políticas, por lo tanto se deben de tomar de forma más seria las ideas en el estudio latinoamericano. Para Hang y Evans (2007) las instituciones tienen una fuerte dimensión simbólica e inculcan ciertos valores y una visión del mundo por la que se rigen las personas. Estos autores señalan que las instituciones dependen en gran medida del “fuerte elemento de la herencia, la inercia y la dependencia de los procesos anteriores en la determinación de las formas institucionales. También las nuevas instituciones se construyen a partir de la materia prima de las instituciones existentes” (2007: 225).

Este factor constructivista de las instituciones señalado por Hang y Evans (2007) también ha sido recogido por Simmons, Dobbin y Garrett (2008). Según estos autores existen cuatro mecanismos de difusión de políticas: coerción, competición, aprendizaje y emulación. Respecto a la difusión por la coerción, un mecanismo para ejercerla es a través de las ideas hegemónicas, donde sin un poder físico o material los actores dominantes pueden tener influencias a través de las ideas (2008: 15). Para lograr la transferencia de ideas hegemónicas es importante analizar el rol de las comunidades epistémicas o los emprendedores de política; además destaca la idea de isomorfismo normativo, donde un grupo de profesionales teorizan nuevas políticas y luego buscan activamente su difusión (2008: 16).

1.3. Hipótesis del trabajo

A partir de los aspectos señalados del enfoque de transferencia de política buscamos probar nuestra hipótesis referente al contenido de la reforma y los aspectos que se desean transferir. Nuestra hipótesis es que los cambios producidos en el servicio de inteligencia durante los años 2001 – 2006 fueron producto de un tipo de transferencia con características de *moda* como señalan Sahlin y Wedlin (2008). Este tipo de transferencia sirve de guía para la imitación de ideas específicas, modelos y prácticas por parte de los actores, e indica lo apropiado y deseable en un momento y lugar determinado (Sahlin y Wedlin 2008:223).

CAPITULO 2. LA OLA REFORMADORA: EL MODELO DE REFORMA

Las funciones que cumplen los servicios de inteligencia suelen asociarse al trabajo de espías para conseguir información secreta referente al campo militar, político o social. La inteligencia entendida como la actividad de recabar información para luego procesarla y que sirva como insumo para la toma de decisiones políticas o militares no es nueva, empezó muchos siglos atrás con las conquistas y resistencias de los diferentes pueblos y civilizaciones del mundo. Recordemos a Apo, espía enviado por Atahualpa que se infiltró en las huestes de Francisco Pizarro antes de su arribo a Cajamarca.

Con la formación de los Estados – Nación y la creación de los países aumentaron las necesidades de defender territorios, que ahora eran propiedad de la “nación”, frente a cualquier invasión extranjera. El Estado debía brindar seguridad a todos los ciudadanos que habitaban en sus dominios. De esta forma, y hasta la segunda mitad del siglo XX, la actividad de inteligencia estuvo restringida principalmente al campo militar. Durante la “Guerra Fría”, el concepto y la actividad de inteligencia se transformaron. El enfrentamiento entre las superpotencias, norteamericana y soviética, así como su influencia en la organización de los Estados, propició la creación de instituciones para centralizar o realizar nuevas tareas, una de las cuales fue la actividad de inteligencia.

La creación de la Agencia Central de Inteligencia, por parte del gobierno de Estados Unidos, se convirtió en un modelo para diversos países que a finales de los años 50 empezaron a crear sus propios servicios de inteligencia.

Los recientes servicios de inteligencia o centrales de inteligencia, no restringirán sus acciones solo a los campos militares sino que también realizarían acciones en los campos políticos y sociales. En ese momento empezó el desarrollo de lo que posteriormente se conocerá como inteligencia estratégica, la cual se desarrolló bajo un contexto de Guerra Fría. Por lo tanto, no sorprende que luego del colapso del “socialismo realmente existente”, la actividad de inteligencia se reformara surgiendo nuevos roles y actividades para las agencias centrales.

En lo sucesivo, los principales cambios en el área de seguridad se debieron al impacto mundial de los ataques contra el centro financiero de Estados Unidos por la organización Al-Qaeda en el año 2001. Producto de dichos ataques la visión estado-céntrica fue reemplazada y las amenazas se diversificaron. En el campo de la seguridad, como el de la economía, el centro de análisis ya no era el Estado sino el individuo. De estas ideas surge el concepto de seguridad humana, que considera a la seguridad como una combinación de “libertad de temores” y “libertad de necesidades”⁶.

En el presente capítulo presentaremos las características del modelo que sirvió de guía para la reforma de inteligencia desarrollada entre 2001 y 2006, en un contexto donde la noción de seguridad también fue cambiando. Este modelo de “democratización de los servicios de inteligencia” se difundió

⁶ En el informe sobre Desarrollo Humano de 1994, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas introduce una noción de seguridad distinta, que buscaba relacionar la seguridad con las personas y las preocupaciones de la vida cotidiana, con ese objetivo surge la seguridad humana (PNUD: 1994).

como una moda y expandió ideas, características y prácticas que deberían tener las agencias de inteligencia para poder reformarse.

2.1 Significado de inteligencia

Durante las dos guerras mundiales del siglo XX, la información de inteligencia en el campo militar fue crucial para los resultados de las diferentes batallas y decisiva para el desenlace de la guerra. Posteriormente, en el proceso conocido como Guerra Fría, el enfrentamiento a nivel político, económico, cultural y militar de los dos bloques de poder encabezados por la URSS y Estados Unidos posibilitó el desarrollo de la actividad de inteligencia orientada, ya no solo al campo militar, sino a la prevención de los riesgos y amenazas tanto al interior como al exterior de cada país.

La instalación de la agencia central como institución principal del sistema de inteligencia de un país fue el paso decisivo para la producción de inteligencia estratégica. La creación de las agencias centrales de inteligencia norteamericana (Agencia Central de Inteligencia - CIA) en el año 1949 y soviética (Comité para la Seguridad del Estado - KGB) en el año 1954 será muestra de ello. El concepto de inteligencia estratégica es utilizado por primera vez en el libro clásico de Sherman Kent (1986), donde plantea que el trabajo de inteligencia debe ser más amplio y abarcar otras esferas no solo militares, sino también aspectos sociales, económicos, demográficos, culturales, entre otros. Para analizar toda esta información, Kent propone la creación de una agencia central encargada de producir conocimiento vital para la supervivencia de una nación. En ese orden de ideas, la inteligencia tiene “un uso protector o

defensivo que nos pone sobre aviso respecto a lo que podrían tramitar otras potencias en detrimento de los intereses nacionales” (Kent 1986: 115). El concepto de inteligencia estratégica fue definido por muchos años, y hasta nuestros días, en base a las ideas de Kent. Para el pionero de la agencia central de inteligencia, la inteligencia estratégica es el conocimiento vital para la seguridad de la nación, lo que incluye todo aquello que atente contra los intereses de un determinado país y debe ser transmitido a los decisores políticos y militares más importantes.

Tiempo después surgirían otras definiciones que toman en cuenta las funciones y el proceso de inteligencia. Una definición de inteligencia que agrupa el proceso y las funciones de la inteligencia estratégica es la siguiente:

una actividad llevada a cabo en secreto, entendida como el proceso de recoger, procesar, analizar y diseminar información relevante, sobre sujetos estatales o no, que presenten cualquier tipo de amenaza u oportunidad, con el fin de convertirla en distintos productos de inteligencia. Así como las actividades dirigidas a proteger los secretos propios de los otros, entendidos como contrainteligencia, y las acciones no atribuibles al propio actor con el fin de influir entidades extranjeras (Díaz 2008: 75).

Esta definición nos permite precisar varios elementos para la presente investigación. En primer lugar, el autor señala que un elemento central de la actividad de inteligencia es “el secreto”. Debido a su naturaleza, la mayor parte de las actividades desarrolladas por el servicio de inteligencia de cualquier país deberían ser conocidas por muy pocas personas dentro de la administración pública, por lo tanto es importante que el servicio de inteligencia trabaje subrepticamente.

En segundo lugar el autor toma en cuenta el proceso completo de inteligencia: recolección, procesamiento, análisis y diseminación. En la definición de Díaz, se entiende la contrainteligencia como la protección de una amenaza y la acción encubierta como una “herramienta usada con el fin de influenciar a Estados extranjeros directamente” (2008: 74).

En el presente trabajo entendemos la actividad de inteligencia como el proceso de recolección, análisis, protección, contrainteligencia y diseminación de la información vital para los intereses de una nación, desarrollada por instituciones públicas o privadas. Se toma en cuenta el proceso de inteligencia y contra inteligencia como parte de la misma⁷. Además, considera que no solo el servicio de inteligencia puede producir inteligencia sino también las organizaciones privadas⁸.

2.2 La otra transición: los sistemas de inteligencia

Puede pensarse que la reforma del sector inteligencia en el Perú es atípica en la región latinoamericana, como lo fue la caída del régimen autoritario de Fujimori y su particular proceso de transición a la democracia⁹. Sin embargo, la

⁷ Matei y Bruneau consideran que la inteligencia tiene como propósito servir, informar, asistir y apoyar las decisiones de los responsables políticos, así como proporcionar apoyo a las operaciones y otras organizaciones de seguridad. La definición propuesta considera la inteligencia como parte de un ciclo con diferentes políticos y trabajadores de la agencia de inteligencia (2011: 658-659).

⁸ En la actualidad, no hay un acuerdo sobre si la inteligencia es una actividad solamente estatal o puede ser desarrollada también por organizaciones privadas. Díaz (2008: 63) señala que algunas empresas de seguridad actúan como un clásico servicio de inteligencia estatal, pues recolectan información concerniente a la seguridad nacional de un Estado: procesan, analizan y diseminan esa información convirtiéndola en inteligencia y vendiéndosela al mejor postor.

⁹ Según Grompone: “El tramo final que recorrió el gobierno de Alberto Fujimori y que terminó con su renuncia tomó la forma de un relato de espionaje y de redes de corrupción que van mucho más lejos que las iniciativas y los designios de los actores nacionales. Es una historia apasionante para quien no padece sus consecuencias. Poco tiene que ver con los escenarios

reforma iniciada a finales del año 2000 es parte de un proceso global de “democratización” de los servicios de inteligencia que data desde mediados de los años noventa y continua durante la primera década del 2000 en la mayoría de países latinoamericanos.

Este proceso de cambio en los servicios de inteligencia tiene características similares en aquellos países que estuvieron bajo gobiernos autoritarios militares o cívico-militares en la región y en los países pertenecientes a la ex Unión Soviética (Gómez de la Torre 2007, Holzman 2007, Arias 2010, Estévez 2014). El fin de la guerra fría, la tercera ola democratizadora y, tiempo después, los atentados del 11 de setiembre, serían los principales íconos de esta reforma en el sector inteligencia, la cual forma parte de un proceso general de la modernización de las fuerzas armadas y policiales en la región.

2.2.1 Características de la “democratización” de los servicios de inteligencia

Desde sus inicios la comunidad de inteligencia de América Latina se desarrolló en un contexto de Guerra Fría, instruida bajo la doctrina de seguridad nacional. Esta situación influenció a que la inteligencia fuese sobre todo militar y que los servicios de inteligencia se dedicaran a enfrentar riesgos y amenazas referentes a asuntos internos o al “frente interno” de cada país (Maldonado 2002; Ugarte 2002b, 2007). En este contexto, las fuerzas armadas eran actores políticos importantes dentro de la región (Koonings y Kruijt 2003), a pesar que, más allá de una retórica nacionalista beligerante por parte de los

conocidos de salida de un gobierno autoritario; los criterios de interpretación política convencionales parecen estar así fuera de lugar” (2001: 78).

militares, entre los años 1950 y 1989 los conflictos clásicos entre estados estuvieron ausentes¹⁰.

En la mayoría de países de la región, los servicios de inteligencia, sobre todo aquellos que pertenecían a las fuerzas armadas, fueron actores importantes o centrales para evitar cualquier crisis política que pudiera poner en problemas la estabilidad o subsistencia del régimen, lo importante era mantener el orden. Para cumplir este objetivo los diferentes servicios de inteligencia se valieron de acciones que atentaban contra las normas y se amparaban en una impunidad que pareció invulnerable en aquellos días. Ilegales escuchas telefónicas a los principales opositores políticos, penetraciones de inteligencia en los domicilios y locales partidarios, reglajes a los personajes más importantes de la oposición, fueron acciones comunes de los servicios de inteligencia en Latinoamérica.

Aunque con particularidades en cada contexto, también fueron comunes las violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Estas acciones estuvieron dirigidas contra aquellos ciudadanos que pertenecían a partidos o movimientos políticos de oposición al régimen de turno, llegando a casos extremos como desapariciones extrajudiciales y torturas que terminaron con la muerte de los detenidos y, años después, con el castigo de algunos de los perpetradores. No hay que olvidar, como señala Holzman (2007:298) que

¹⁰ No aseveramos que el frente externo no fuera importante para la comunidad de inteligencia latinoamericana durante la guerra fría, las penetraciones de inteligencia, las acciones encubiertas y el espionaje entre las fuerzas armadas de los diferentes países fue permanente, sin embargo la actividad de inteligencia se desarrolló principalmente en el frente interno. Un ejemplo donde la comunidad de inteligencia tuvo un rol fundamental en frente externo es el Ecuador, pues desde el conflicto de Falso Paquisha de 1982 diseñó y planificó el conflicto bélico con Perú que ocurriría 13 años después en la zona del Cenepa.

estas lógicas utilizadas fueron incentivadas y enseñadas por las potencias enfrentadas en la Guerra Fría.

En la época en que la polarización del mundo entre soviéticos y norteamericanos llegaba a su fin, se producían cambios en los regímenes autoritarios en América Latina. Viejos autócratas o desgastados regímenes militares acusados de desapariciones forzadas, torturas y actos de corrupción dejaban su lugar a nuevos gobiernos civiles. La democracia liberal se convirtió en el paradigma adoptado por la mayoría de los países de la región, lo cual ocasionó un proceso de reforma del Estado. En este proceso de reforma, uno de los temas era la reforma referente a las instituciones encargadas de la seguridad como policía, fuerzas armadas o servicios de inteligencia. Las principales características de la reforma en el sector seguridad fueron: la pérdida de poder como actor político u organización tutelar de las fuerzas armadas, y en menor medida la policía; la modificación de las funciones y las normas para que el accionar de las fuerzas armadas, policía y servicios de inteligencia respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos; y la necesidad de rendición de cuentas o *accountability* de las fuerzas armadas, policía y servicio de inteligencia frente al poder civil y los ciudadanos (Obando 2002, Kahhat 2007, Dammert 2007).

En sus inicios la reforma de las instituciones encargadas de la seguridad se implementó en las fuerzas armadas y las fuerzas policiales. Años después se desarrollará un proceso de reforma en los servicios de inteligencia civiles conocido como la profesionalización o democratización de los servicios de

inteligencia. En la región latinoamericana, como señalan Swenson y Lemozy (2004: 27), es tan arraigada la idea de “democratizar” los servicios, tanto en su forma como en sus acciones, que se denomina profesionalismo democrático lo que en otras regiones es conocido como profesionalismo burocrático¹¹.

La democratización de los servicios de inteligencia es el proceso de reconstrucción o reforma donde se establecen controles, denominados controles “democráticos” a la actividad de inteligencia. Se desmilitariza la inteligencia estratégica tanto en doctrina como en personal asimilado, se fortalece una institución central de inteligencia y se institucionaliza, o por lo menos se busca institucionalizar, una carrera pública en la institución encargada de producir inteligencia (Ugarte 2002b; Swenson y Lemozy 2004, 2009; Robles 2003; Maldonado 2002; Gómez de la Torre 2004, 2007, 2009b).

La reforma de los servicios de inteligencia en América Latina la particularidad que involucra tanto a los productores de inteligencia como a los consumidores (Ugarte 2005c). La reforma pone un énfasis especial en el burócrata de inteligencia debido a que tiene como prioridad el trabajo del funcionario individual (Swenson y Lemozy 2004: 24). Además, involucra a la clase política porque asume que el servicio de inteligencia no puede ser usado por los gobiernos que llegan al poder como herramientas políticas, es decir no

¹¹ Es interesante el énfasis de democratizar los servicios de inteligencia de estas reformas, la idea de democratizar el accionar de una institución parece haber adquirido la característica de fetiche, no solo en la reforma de la seguridad sino en la administración pública en la región. Al respecto Mazzuca (2002) critica la vinculación entre el funcionamiento de la burocracia y el funcionamiento de la democracia, nos dice que hay que diferenciar entre el acceso al poder (democracia) y ejercicio del mismo (burocracia). Personalmente discrepamos de la visión de Mazzuca pues considera como democracia solo a la forma de llegar el poder.

podrían, o les debería resultar muy difícil, utilizar a los servicios de inteligencia para controlar el aparato estatal o para vigilar y reprimir a la oposición.

En lo que respecta a la organización que produce la inteligencia estratégica de un Estado y encabeza el sistema de inteligencia, no se establecen cambios sustantivos en relación al pasado. Se continúa con una organización central de inteligencia a semejanza del modelo norteamericano. Esta institución es la encargada de recoger y acopiar la información de las otras organizaciones de inteligencia como de las fuerzas armadas y los servicios policiales, y en algunos casos especiales, de instituciones como el Ministerio del Interior o Ministerio de Gobierno. Asimismo, esta organización es el órgano rector dentro del sistema de inteligencia, coordina con las demás agencias de inteligencia, fija los lineamientos respecto a las amenazas y oportunidades sobre los intereses de cada país, tiene atribuciones en materia de producción de inteligencia tanto para el frente interno y externo, realiza labores de contrainteligencia y acciones encubiertas. Igualmente es común que esta organización dependa directamente del Presidente de la República.

2.2.2 Las nuevas amenazas

Otro aspecto importante en la reforma de los servicios de inteligencia es la aparición de lo que se conoce como “las nuevas amenazas”. El fin de la guerra fría ocasionó un cambio general en la perspectiva de las amenazas a la seguridad dentro y fuera de los Estados. Luego de la segunda guerra mundial hasta el colapso de la República de los Soviets, los Estados habían

representado, influenciados por la concepción realista¹², el fin último de las políticas de seguridad (Kahhat 2008: 27). Sin embargo, cuando el comunismo ya no representó una amenaza real a la existencia de los Estados y las guerras entre estos virtualmente desaparecieron¹³, la supervivencia del Estado dejó de ser percibido como el fin único de la seguridad. Es así que a mediados de los años noventa surge el concepto de “seguridad humana”, el cual propone que el “Estado no es el único agente de seguridad y que los actores no estatales (incluidos los individuos) tienen intereses de seguridad propios y distintivos” (PNUD 1994) (Kahhat 2008: 35). Asimismo, esta concepción de seguridad implica que “el Estado no puede estar seguro a menos que sus ciudadanos lo estén” (Kahhat 2008: 36) y es entendida como una condición de “libertad respecto al miedo y libertad respecto a las necesidades” de las personas (PNUD 1994: 24).

Este cambio en la concepción de seguridad tiene un correlato con las nuevas amenazas las cuales atraviesan las fronteras estatales (como el cambio climático) y no pueden resolverse solo dentro de un Estado, y en muchos casos, ningún Estado puede hacerlo por sí solo (como el narcotráfico, el terrorismo, la trata de personas o la delincuencia). Esto no implica que la clásica amenaza de guerra entre Estados haya desaparecido; sin embargo, en

¹² Según Kahhat la teoría realista presenta tres tipos de problemas. El primero es que se asume una compatibilidad entre Estado y Nación que en muchos países no existe; el segundo, que el control de un Estado sobre su integridad territorial no es igual que la supervivencia del mismo, en algunos casos un Estado estaría más seguro si perdieran algunos territorios; el tercero, es que se piensa que ningún otro fin puede ser superior a garantizar la seguridad, sin embargo, en la práctica esa garantía es inalcanzable (Kahhat 2008: 29-31).

¹³ “La principal fuente de violencia política desde la década de 1990 han sido las guerras contenidas dentro de las fronteras del Estado, y la fuente principal de estas últimas han sido conflictos entre grupos étnicos que suelen trascender estas fronteras” (Kahhat 2008: 40).

el siglo XXI, la preocupación está centrada en las nuevas amenazas (Kahhat 2008: 43). Contrario a estas ideas, algunos autores plantean que no hay nuevas amenazas sino “lo que ocurre es que existe una diferente percepción acerca de las mismas”, además estas amenazas son “relativas” pues “están afectando a los países en tiempos de paz” (García 2003: 23).

A pesar de lo que señala García (2003), como hemos mencionado anteriormente, los ataques por parte del grupo islámico Al-Qaeda al centro financiero de la principal potencia del mundo, consolidaron un cambio general en la doctrina de seguridad que venía desarrollándose desde el fin de la guerra fría¹⁴. Los ataques ocurridos el 11 de setiembre del 2001 fueron particularmente complejos, pues era la primera vez en la historia que la principal potencia del mundo recibía un ataque de esa magnitud. Además, los ataques no fueron perpetrados por un Estado, no era una guerra convencional, no estuvieron claros los frentes de batallas ni las organizaciones estatales que debían darle respuesta (Kahhat 2008: 58).

En lo que respecta a la región latinoamericana, la agenda también se renovó en materia de seguridad producto del 11 de setiembre y de las dos guerras que le sucedieron en Afganistán e Irak. A esta agenda contribuyeron también las actividades de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los escándalos de corrupción, estos hechos fueron alicientes para

¹⁴ Algunos autores como Velarde (2003), consideran a este proceso como “la globalización del terror”, la cual es llevada a cabo “por grupos irregulares o redes de terroristas que operan de manera transnacional y cuyo alcance de sus operaciones es el escenario regional y global”. Valdría preguntarse si el terror es solo producido por las “redes terroristas” o por las potencias que invaden países en lo que han denominado “la guerra contra el terrorismo de alcance global”.

renovar la agenda de seguridad (Velarde 2003). La conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizada en México en octubre 2003, será el lugar donde los Estados americanos renueven su concepción de seguridad.

En esta reunión se aprobó la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la cual estableció la nueva concepción de seguridad en el Hemisferio, “que es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, respetando la soberanía nacional”. Sobre el último punto reconoce “el derecho soberano de cada Estado de identificar sus prioridades nacionales de seguridad y de definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad” (OEA 2003: 2).

Esta nueva concepción, al igual que la seguridad humana, “reafirma que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana, y que la seguridad se fortalece cuando se profundiza en la dimensión humana (OEA 2003: 1). Sobre las “nuevas amenazas” señala que:

Las amenazas, precauciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (OEA 2003: 2).

Las nuevas amenazas señaladas en esta declaración son: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión; los desastres naturales y los de

origen humano, el VIH y otras enfermedades y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos; y la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas (OEA 2003). Como señala García Covarrubias las amenazas consideradas en esta declaración se tratan de “una combinación de diversos riesgos que tienen en común solamente el hecho de que no pueden ser resueltos con un solo instrumento requiriendo por lo tanto un tratamiento por separado” (2003: 318)¹⁵.

La actualización de la doctrina de seguridad afecta a los servicios de inteligencia. La mayor parte de los países de occidente, incluido América Latina, tuvieron que reformarse, adaptándose para combatir a las amenazas transnacionales, sobre todo en lo referente a la *guerra contra el terrorismo*. En ese contexto “el vocablo inteligencia se generaliza, ya sea por su incapacidad de prevención o por la necesidad que tienen los países de ingresar a ser parte de una suerte de comunidad mundial de la Inteligencia” (Holzman 2007: 299).

¹⁵ Esta definición amplia de la seguridad también ha generado críticas, Sotomayor señala que “las propuestas por ampliar el debate conceptual suenan razonables e incluso deseables. En términos metodológicos y de puesta en marcha, dichas propuestas son débiles, difíciles y hasta imposibles de poner en práctica” (2007: 84). Del mismo modo, la gran ambigüedad de esta definición de amenazas es que casi todos los “problemas pueden ser considerados como una amenaza a la seguridad” (Chiller y Freeman 2005: 1). Para Chiller y Freeman (2005), el nuevo concepto de seguridad multidimensional constituye el riesgo de *securitizar* los problemas de seguridad y por consiguiente que exista la *militarización* de los mismos.

Producto de esta reforma, la institución de inteligencia se convierte en esencial en los sistemas de seguridad de un país. La necesidad de combatir estas nuevas amenazas que trascienden fronteras nacionales, que tienen la capacidad de actuar con filiales autónomas de organización o desplegar diversas y complejas amenazas a varios países al mismo tiempo, genera que se integre una comunidad de inteligencia mundial para enfrentar estos problemas.

Por último, debemos resaltar dos particularidades de los hechos que constituyen las bases de la reforma. La primera particularidad radica en que en la región latinoamericana persiste como eje de acción principal la defensa nacional y la seguridad interior, a pesar que la comunidad de inteligencia mundial centraría sus esfuerzos por combatir amenazas más globales como el narcotráfico o el “terrorismo” (Bolívar 2004, Gómez de la Torre 2009b y Maldonado 2002). Como señala Maldonado (2002), existió un proceso de reforma pero la matriz utilizada sigue siendo similar y con pocas variaciones.

La segunda particularidad es en razón a los objetivos nacionales de cada país. Como hemos mencionado la inteligencia es la recolección y procesamiento de la información relevante para los intereses nacionales; pero el problema en la región radica en no tener claro cuáles son esos intereses. Según Maldonado (2002) esta ausencia de proyecto político de un país aumenta la tensión entre los derechos democráticos y la inteligencia. En la mayoría de países latinoamericanos no se ha establecido cuáles son los objetivos nacionales de mediano y largo plazo, por lo tanto, la actividad que

desarrollan los servicios de inteligencia terminan sirviendo a los gobiernos de turno o intereses particulares. Se utiliza a los servicios de inteligencia como arma política a través del “uso impropio de información confidencial en contra de los adversarios políticos internos, el desvío de fondos estatales para actividades político-partidistas o de interés gubernamental y la violación de los derechos de los ciudadanos y sus garantías constitucionales, entre otros” (Maldonado 2002)¹⁶.

2.2.3 Controles a la inteligencia

Como hemos señalado anteriormente, en la región los servicios de inteligencia han violado las reglas del Estado de derecho y su característica esencial del secreto se ha relacionado con la impunidad. Para cambiar esta situación, la reforma pretende establecer mecanismos de control y de supervisión de la actividad de inteligencia. Como señala Ugarte, la inteligencia es “una actividad con secretos – fuentes, métodos, frecuentemente identidades – que realiza en buena medida actividades que tienen carácter subrepticio y que dispone de fondos con un régimen particular de rendición” (2004a: 61). En casos excepcionales el servicio de inteligencia está en la potestad de violar el derecho a la intimidad de los ciudadanos, sobre todo al realizar labores de

¹⁶ Estas dos particularidades señaladas se relacionan con el hecho de que en América Latina ha sido imposible que las actividades de los servicios de inteligencias se restrinjan solo al frente externo (Ugarte 2002a y Obando 2009). Autores como Ugarte (2002b) señalan que uno de los principales problemas de la reforma de la profesionalización de los servicios de inteligencia en la región, a diferencia de algunos países europeos que han resuelto el problema de la deslegitimación de los servicios de inteligencia, se da porque “las actividades desempeñadas por aquellos servicios no comprenden en ningún caso el proceso político normal, ni las actividades de particulares como miembros de organizaciones políticas, sociales, religiosas o sindicales lícitas” (Ugarte 2002b: 63).

contrainteligencia y acciones encubiertas para obtener o proteger información privilegiada y de carácter reservado.

Para controlar estas prerrogativas especiales, la profesionalización propone el establecimiento de controles de diversa índole: políticos, parlamentarios, judiciales, administrativos y ciudadanos¹⁷. Los objetivos de establecer los controles son limitar la utilización de los servicios de inteligencia para fines políticos, controlar el uso indiscriminado de presupuestos reservados para acciones encubiertas, fiscalizar las actividades del servicio de inteligencia y que el accionar del servicio respete el orden constitucional y los derechos de los ciudadanos. ¿Por qué deben ser el control y la supervisión máximas de la reforma de inteligencia? Fredo Arias King nos propone siete razones: efectividad, orden constitucional, derechos humanos, legitimidad, soberanía nacional, integridad militar y paz democrática (2002: 132).

El control político es aquel que posee el Presidente de la República para controlar los servicios de inteligencia. En muchos países los servicios de inteligencia dependen de una oficina de primer nivel y no de un ministerio, por lo tanto el Presidente tiene control directo sobre el servicio de inteligencia. El dar la confianza o remover al jefe del servicio de inteligencia será una de las principales formas de control sobre la institución que dispone el Presidente.

El control parlamentario se refiere a la fiscalización del Congreso de cada país sobre su servicio de inteligencia, es común que se fiscalice a través

¹⁷ Para esta sección ver Ugarte 2004b, 2005a; Hozlamn 2007; Ruiz 2007; Obando 2009; Gómez 2009b, 2010; Basombrío y Rospigliosi 2006; Dammert 2007.

de una Comisión Especial Multipartidaria, en algunos casos de carácter reservado. Los congresistas que pertenecen a esta Comisión conocen la estrategia y los planes de acción que desarrollan los servicios de inteligencia, tiene la capacidad de hacer propuestas y puede investigar hechos sospechosos producto de las acciones desplegadas por el servicio.

El control administrativo se refiere al control interno de la institución sobre la legalidad de sus actos y al cumplimiento de reglas internas. Se pone especial énfasis al control presupuestal que debe existir en la institución. Este control, mayormente, es ejercido por la Contraloría Pública de cada país, aunque en algunos casos existe una institución dentro del servicio de inteligencia y en otros casos existe la figura de un contralor de inteligencia.

El control judicial se refiere a supervisar las acciones encubiertas desarrolladas por los servicios de inteligencia. Debido a que el principal cuestionamiento de los servicios de inteligencia eran las acciones desplegadas por sus agentes para obtener información con métodos que atentaban contra los derechos fundamentales de muchos ciudadanos, se establece un control de dichas acciones. Esto supone que existe un marco legal para desarrollar dichas actividades y una preparación de dependencias y actores para realizar la fiscalización. En la democracia, no se prohíben las acciones encubiertas para obtener información pero ahora se requiere una autorización y supervisión judicial. Deberá haber un juez que esté capacitado sobre las particularidades, las obligaciones y los límites que puede desarrollar la organización de inteligencia.

El control ciudadano se refiere a la vigilancia ciudadana por parte de los medios de comunicación, las organizaciones sociales y los partidos políticos frente a los servicios de inteligencia. El abuso por parte de los servicios de inteligencia durante gobiernos autoritarios y algunas democracias, ha generado una desconfianza generalizada respecto a su accionar en la mayor parte de Latinoamérica. Por lo tanto, diversos grupos sociales están a la expectativa de si los servicios de inteligencia vulneran los derechos fundamentales de los ciudadanos o si están siendo usados como herramienta política.

Una acción por la cual la ciudadanía puede ejercer su derecho es exigiendo el acceso a ciertos documentos básicos del sistema, los cuales muchas veces tienen carácter de reservado y se pierden sin ser desclasificados.

Que los ciudadanos puedan conocer las acciones desarrolladas por los servicios de inteligencia permite esclarecer la participación de dicha institución. Además, ocasiona que el servicio de inteligencia tenga que llevar un control y registro de las actividades que realiza, las reservas según cada caso. Este registro ayuda al trabajo de las instituciones encargadas de la fiscalización como la Comisión de Inteligencia del Congreso y el Poder Judicial.

Por último, aunque no es un control específicamente, una medida común para limitar el poder y controlar las acciones que realiza el servicio de inteligencia es la asignación presupuestal. Durante muchos años la mayor parte del presupuesto de los servicios de inteligencia era de carácter reservado. Desde el establecimiento de mayores controles para el gasto en

toda la administración pública y luego de la caída de los regímenes autoritarios en la región, el presupuesto de inteligencia ha ido disminuyendo y la transparencia ha ido aumentando.

Para Matei y Bruneau (2011) el establecimiento de los controles para la actividad de inteligencia en nuevas democracias se privilegia sobre la efectividad del funcionamiento del sistema de inteligencia. Los autores señalan que existe una falta de interés para lograr un equilibrio entre la eficacia y la transparencia o *accountability*. Esta situación puede ser problemática en instituciones que buscan legitimarse en nuevas democracias o nuevos contextos democráticos, porque las acciones ilegales y abusos de inteligencia pueden ser un grave problema debido a la falta de transparencia pero también a la falta de protección a la seguridad nacional debido a la poca eficacia (Matei y Bruneau 2011: 658). Por lo tanto, sin inteligencia los tomadores de decisión no pueden tomar decisiones informadas en torno a la seguridad y defensa nacional¹⁸.

2.2.4 Relación entre política e inteligencia

Un aspecto importante en la reforma del sector inteligencia es la relación entre los productores de inteligencia y los consumidores de inteligencia, es

¹⁸ Para Matei y Bruneau existen cuatro razones por las cuales los políticos o tomadores de decisión deberían preocuparse por la efectividad del servicio de inteligencia: 1) para evitar sorpresas a la seguridad nacional debido a que la inteligencia se anticipa y hace seguimientos a los riesgos y a las potenciales amenazas de seguridad, 2) para adquirir y capitalizar las experiencias en materias de seguridad y defensa, 3) para obtener apoyo en el proceso global de inteligencia que brinda a los políticos información oportuna y 4) para asegurar el secreto de la información, las necesidades, las fuentes y los métodos requeridos de la protección de la seguridad nacional (2011: 662).

decir la relación entre los burócratas del servicio de inteligencia y los políticos. Recordemos que muchos de los servicios de inteligencia fueron utilizados como herramientas políticas por parte de gobiernos autoritarios, originando una relación estrecha entre consumidores de inteligencia y productores, especialmente entre los directores de los servicios y el presidente de turno.

El desarrollo de los servicios de inteligencia en la región nos indica que la proximidad entre el poder político y el personal de inteligencia ha sido peligrosa. Al no existir, entre otras razones controles a la actividad de inteligencia, se usaron los presupuestos reservados para fines particulares (Gómez de la Torre 2007). Este acercamiento entre el poder político y el personal de inteligencia también genera problemas en el desarrollo de la actividad de inteligencia debido a que interfiere con la objetividad que debería tener. Por ejemplo, ocasiona que los consumidores reclamen información de inteligencia en los temas que ellos desean escuchar mas no en aquellos que debería dedicarse a la inteligencia, como aspectos de seguridad nacional y oportunidades comerciales (Ugarte 2004a). Debido a la posible interferencia de los políticos, el trabajo que desarrolla el servicio de inteligencia está orientado a satisfacer demandas particulares del consumidor final, el cual, en esos casos, ejerce una presión para obtener “un análisis diseñado para favorecer cursos de política ya decididos” (Ugarte 2004a: 67). Como señalan Matei y Brunea, debe existir una relación simbiótica entre los productores de inteligencia y los consumidores, pero el objetivo de la función de la inteligencia es “servir a la política sin ser o llegar a ser politizado, o peor, sin llegar a ser policía política de

los tomadores de decisiones, especialmente en nuevas democracias” (2011: 660). La relación entre políticos y productores de inteligencia es una relación difícil de controlar. A diferencia de los controles señalados en la sección anterior, cómo debe ser la relación entre presidente y servicio de inteligencia no puede ser normada, es imposible establecer a priori sus características, no es imperativo para el presidente tener una relación cercana o lejana con su servicio de inteligencia o confiar en este.

En lo que respecta a la información de inteligencia producida para los consumidores, Kent plantea que no está en razón de “cuánto se logre influir en la toma de decisiones” sino en la calidad de información producida, debido a que la misión de la inteligencia es “exclusivamente informar al decisor político acerca de la situación, los posibles cursos de acción y sus previsibles consecuencias, con exactitud, oportunidad y objetividad” (1986: 192). En este orden de ideas la adopción de la decisión o lo que se haga con la información producida por el servicio de inteligencia es una decisión exclusiva del decisor político.

También puede producirse una relación inversa, donde los productores de inteligencia solo produzcan análisis sobre el tema que los consumidores de inteligencia esperan o desean recibir. Como señala Ugarte “tampoco es descartable que sea el propio analista de inteligencia quien se politice, procurando brindar el análisis que supone que el político desea recibir, para mejorar sus posibilidades de carrera o promoción” (2005c : 14). Como hemos establecido la relación entre política e inteligencia es compleja debido a que si

existe una relación muy cercana probablemente se utilice la inteligencia con fines políticos pero tampoco puede existir una relación lejana, lo que debe de existir es una relación de confianza entre el presidente y el director del servicio.

Para poder controlar esta relación, las reformas de inteligencia plantean el control político del presidente hacia el jefe del servicio. Asimismo, quien asuma la dirección del servicio tiene que tener determinadas características para poder ser designado (Obando 2009 y Gómez de la Torre 2010). En algunos países el director del servicio debe tener experiencia en el trabajo de inteligencia o en otras relacionadas a la seguridad. No puede ser designado alguien que milita activamente en un partido político, en algunos países la reforma democrática también demanda que el director del servicio sea rectificado por el Congreso con un voto de confianza (Maldonado 2002).

2.2.5 Reclutamiento del personal

La reforma de los servicios de inteligencia pone énfasis en los burócratas del servicio de inteligencia, se espera crear una cultura nueva a través de la profesionalización de dicho personal (Swenson y Lemozy 2004: 24). La profesionalización pasa por desmilitarizar los organismos de inteligencia, los cuales estuvieron controlados por los militares desde sus inicios hasta el fin de los gobiernos autoritarios y en algunas zonas hasta cuando se desarrolla la reforma. La idea es introducir un cuerpo de civiles capacitados en labores de inteligencia, que serán formados bajo nuevas doctrinas.

En los contextos donde se ha efectuado una reforma por escándalo producto de graves denuncias de corrupción, violación de derechos humanos o persecución política, es común que el personal que labora en el servicio de inteligencia sea pasado al retiro por completo o casi en su totalidad. Esto ocasiona dificultades al interior del propio servicio al encontrarse en una profunda crisis y no tener personal capacitado en el tema.

En un estudio sobre los procesos de reforma de los servicios de inteligencia de la ex Unión Soviética, Fredo Arias King (2010) señala que el éxito o fracaso de la reforma “democratizadora” depende de que se haga o deje de hacer con el personal de inteligencia que laboró por años en los servicios secretos. Arias señala que existe una tendencia de la burocracia a sobrevivir a las reformas, especialmente en estas instituciones que consolidaron “estados dentro de otros estados”¹⁹.

Los reformadores son conscientes de las consecuencias con cada cambio de gestión en el servicio de inteligencia: remoción de personal, establecimiento de nuevas relaciones de poder y de convivencia entre los productores de inteligencia, pero también entre estos y los consumidores. Igualmente implica que los servicios tengan que reorientar el trabajo y, en algunos casos, el cambio en los objetivos diseñados (Obando 2009).

¹⁹ Para Fredo Arias King, lo que existe en los sistemas que no logran ser reformados o desmontados en las antiguas repúblicas soviéticas es la pugna de los viejos miembros de los servicios secretos de la guerra fría por reingresar al sistema, o lo que es peor, los que lograron quedarse apelan al sabotaje dentro de la institución para regresar al viejo modelo. Esto se puede apreciar en la competencia y disputa entre las jefaturas que albergan el viejo personal y el nuevo personal. Los casos exitosos fueron aquellos donde los órganos de represión y control totalitario fueron disueltos por completo y su personal fue vetado a participar en futuros cuerpos policíacos o de inteligencia (Arias 2010: 263 – 266).

Entonces la reforma llamada democrática de los servicios de inteligencia señala como uno de sus objetivos la formación del personal, el cual tiene que formarse dentro una nueva doctrina y tiene que adaptarse a conocer y tener capacidad para analizar las nuevas amenazas que existen en el contexto actual (Holzman 2007). En este proceso de reforma de los burócratas de inteligencia suelen presentarse problemas entre los nuevos burócratas y los que se van, especialmente en aquellos países donde los sistemas de inteligencia fueron muy poderosos (Arias 2010). Asimismo, el reclutamiento de personal se hace bajo circunstancias difíciles debido a que existe una visión peyorativa de los servicios de inteligencia en la población, por lo que es complicado reclutar nuevo personal, sobre todo si a ello sumamos que los sueldos son bajos y los riesgos altos en comparación con la administración privada (Basombrío y Rospigliosi 2006: 269).

2.2.6 La instalación de las reformas

Como hemos mencionado, las reformas en el sector de inteligencia son comunes a los procesos de reforma de las instituciones de seguridad en los países que adoptaron el régimen democrático. La instauración de un nuevo marco legal con las características señaladas anteriormente es el paso fundamental para el inicio de la reforma. En los diferentes países de la región, los cambios en materia de inteligencia se inician a finales de la década del noventa y continúan durante la primera década del siglo XXI (Gómez de la Torre 2010).

Los rasgos comunes de las reformas del servicio de inteligencia en América Latina a la democratización de los servicios son los siguientes: la creación y revitalización, dependiendo de cada país, de una nueva agencia central de inteligencia de inteligencia; y el establecimiento de controles externos e internos de diversa índole al trabajo desempeñado. Brasil fue uno de los primeros países en adoptar este modelo de reforma en el año 1999, bajo la ley N° 9883 se crea la Agencia Brasileira de Inteligencia (ABIN); en Argentina bajo la ley de inteligencia Nacional N° 25520 se crea la Secretaría de Inteligencia (SI) en el año 2001; en Chile se crea la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) bajo la ley del Sistema de Inteligencia del Estado N° 19.974 en el año 2004; en México bajo la ley de seguridad Nacional se confirma y regula el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en el año 2005; en Guatemala bajo el decreto N°71 - 2005 se crea la dirección Nacional de Inteligencia (DIGICI) en el año 2005; y en Perú bajo la ley N° 27479 se crea el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) en el año 2001, posteriormente se promulgaría una nueva ley de Inteligencia N°28664 que crearía la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) en el año 2006 (Gómez de la Torre 2010: 54).

Las motivaciones de los gobernantes para efectuar reformas a los servicios de inteligencia son diversas, aunque la mayoría se relaciona con procesos de modernización en la administración pública. A continuación presentamos los principales motivos para implementar las reformas en base una caracterización realizada por Dammert (2007: 117-118):

- Reforma por escándalo: La revelación de un escándalo de inteligencia, debido al uso indebido de los recursos del sistema por parte de los políticos en el poder, se estimula a los poderes del Estado a normar la actividad para intentar impedir que esos hechos se repitan.
- Reforma judicial y policial: La necesidad de reformar los sistemas de justicia debido a la criminalidad en la región han producido transformaciones en sus sistemas de justicia. Asimismo, la reforma del sistema de justicia se da debido a su utilización como instrumento político contra la oposición por parte de los regímenes autoritarios de la región. En este contexto se realiza la regulación de la actividad de inteligencia.
- Reforma de las fuerzas armadas: Dada la importancia política que tuvieron las fuerzas armadas y su papel relevante en temas de seguridad, especialmente durante la guerra fría, la reforma de este sector también involucró a los servicios de inteligencia. Recordemos que las fuerzas armadas tuvieron una presencia hegemónica en el servicio de inteligencia.
- Modernización del Estado: Entre los procesos de modernización general del Estado, muchos países de la región han generado grandes transformaciones en sus instituciones públicas. Especialmente dentro de los sistemas de asesoría al más alto nivel, algunos servicios de inteligencia parecen haber sido reformados precisamente en ese sentido.

A modo de conclusión podemos señalar que a pesar de los diversos problemas para su implementación, el espíritu de esta transición orientada al

profesionalismo de los servicios de inteligencia puede resumirse de la siguiente manera:

el logro del profesionalismo en la actividad de inteligencia equivale, en definitiva, a poner en vigencia un sistema legítimo (que funcione con estricta sujeción a la ley y al derecho) y eficaz (que integre economía y eficacia) capaz de proporcionar a sus órganos de conducción inteligencia necesaria para enfrentar las amenazas en un mundo cambiante (Ugarte 2004a:79).

Conclusiones del modelo

La reforma democrática de los servicios de inteligencia tiene como objetivo central hacer compatible la actividad de inteligencia con el respeto del orden constitucional y los derechos humanos. Para lograr este objetivo la actividad de inteligencia toma como referencia una doctrina de nuevas amenazas, que atentan contra la comunidad internacional en general y no solo contra un Estado en específico. Además, para *democratizar* el servicio de inteligencia se debe profesionalizar al personal que trabaja allí; se establecen diversos tipos de controles: político, parlamentario, administrativo, judicial y ciudadano; y se busca una relación de equilibrio o *justo medio* entre los políticos y productores de inteligencia. Estas son las características del modelo que deben establecer las reformas del servicio de inteligencia. Usando la caracterización de Sahlin y Wedlin (2008) esa es la moda que señala que es lo apropiado y deseable que debe tener la institución de inteligencia si quiere ser considerada como democrática.

CAPITULO 3. EL SERVICIO DE INTELIGENCIA EN EL PERÚ

El Servicio de Inteligencia Nacional fue creado en el segundo gobierno de Manuel Prado y Ugarteche el 27 de enero de 1960, en un contexto internacional de Guerra Fría, de creciente influencia norteamericana en las fuerzas armadas peruanas y la expansión de las guerrillas en América Latina luego del triunfo de la revolución cubana. Desde su creación, el SIN era, en papel más no en funciones, la institución más importante en materia de inteligencia del Perú. La ley le asignaba la función de centralizar, procesar y analizar la información de todos los servicios de inteligencia: policiales, militares y la producida por el propio SIN. Sin embargo, la institución no tuvo un rol protagónico dentro de las fuerzas de seguridad ni tampoco logró centralizar la información de inteligencia. Recién en la década del año 90, con el triunfo de Alberto Fujimori, la relación entre los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas y la policía con el SIN, cambiaron de forma sorprendente. Además se transformaron las relaciones entre el presidente y jefe del servicio de inteligencia. En pocos años el SIN se convirtió en una institución vital del Estado y central en la estabilidad del fujimorismo.

3.1 El servicio de inteligencia de 1960 a 1990

En los primeros años de existencia, el SIN tuvo poca importancia dentro de las fuerzas de seguridad. Las atribuciones y funciones asignadas por ley correspondían poco con la realidad. Durante la década del sesenta el SIN tuvo que batallar por ganarse un espacio en la comunidad de inteligencia.

En el gobierno revolucionario de las fuerzas armadas de 1968 a 1980, el SIN siguió siendo una institución de segundo orden en producción de inteligencia, a diferencia de la ramas de inteligencia de los institutos armados, especialmente del ejército, la cual era la más importante y poderosa fuente de información para el presidente Velasco Alvarado. Sin embargo, a partir de 1968, a diferencia de los ocho años anteriores, la jefatura del servicio de inteligencia nacional fue ocupada por personajes importantes dentro de la jerarquía militar y que gozaban de la confianza del entonces presidente Velasco, como fueron los generales Pedro Richter, Enrique Gallegos y Rafael Hoyos Rubios. De esta forma, gracias a las personalidades que ocuparon la dirección del servicio de inteligencia, como a la relación cercana que tuvieron tanto con el presidente como con las fuerzas armadas, la institución empezó a producir información para la toma de decisiones.

Luego de la salida de Velasco, al igual que gran parte de las reformas económicas y políticas emprendidas durante la primera fase del gobierno militar, la situación cambió con la llegada del nuevo presidente Francisco Morales Bermúdez. Al iniciar la segunda fase del gobierno de las fuerzas armadas se desmanteló el SIN debido a que se vinculaba al ex presidente Velasco. De esta forma, la desarticulación se desarrolló de una forma similar al proceso que se dio luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, otorgar poco presupuesto e introducir a oficiales militares que difícilmente se establecían en el cargo, durando menos de un año (Gorriti 2001: 332).

En los años sesenta y setenta, un hecho importante para la comunidad de inteligencia de América Latina fue la lucha de las fuerzas militares del Cono Sur contra los movimientos insurreccionales. La colaboración entre las fuerzas armadas de la región selló una receta implícita de cómo las fuerzas de seguridad (policía, fuerzas armadas y servicio de inteligencia); debían eliminar el “cáncer” del comunismo en cada país²⁰. Aunque existió una mínima participación durante el gobierno de Morales Bermúdez de las fuerzas armadas en la operación Cóndor, especialmente de la rama de inteligencia, la represión de los movimientos subversivos argentinos sirvió para estrechar la colaboración entre fuerzas armadas argentinas y peruanas, y sus respectivos servicios de inteligencia (Gómez de la Torre 2007 y Gorriti 2001).

El desborde de la violencia política, la crisis económica que afectaba a toda América Latina pero de manera particular al Perú, como los problemas internos de su propio partido, fueron las principales dificultades de la segunda administración de Acción Popular. A pesar de la tensa relación con las fuerzas armadas la situación cambió dentro del SIN durante el segundo gobierno de Belaunde. Durante el primer quinquenio de los años ochenta ingresó a trabajar personal civil para realizar análisis estratégico, separando la actividad de inteligencia de los fines netamente militares.

En lo referente a la primera administración aprista, el problema de la subversión, la crisis económica y las desavenencias entre el APRA y las

²⁰ La participación de los servicios de inteligencia no militares como el que estamos estudiando fue menor en comparación a los militares en la “lucha contra el comunismo”, una situación excepcional se presenta con el SIN del gobierno fujimorista.

fuerzas armadas ocasionaron que el SIN adquiriera mayor importancia. En un contexto donde el principal problema de seguridad en el Perú era la violencia política, el SIN creó un plan con una estrategia antisubversiva, que si bien no fue tomado en cuenta en su momento, como mucha de la información que producía, la elaboración del plan significó un logro en la desinformación que reinaba en la lucha contra la subversión hasta ese entonces (Gómez de la Torre 2007, Obando 2001).

Dicho plan fue elaborado por un grupo de analistas que trabajaban en el SIN, entre el grupo de los asesores ya se encontraba el futuro jefe del servicio Vladimiro Montesinos Torres (Bowen y Holligan 2001, Rospigliosi 2000a, Jochamowitz 2002)²¹. En el plan elaborado por el SIN contra la subversión se plantearon tácticas que luego serán implementadas durante el gobierno de Alberto Fujimori: unificación de todos los sistemas de inteligencia estatal, apoyo a las denominadas rondas campesinas en las áreas rurales, otorgamiento de control político a los militares en la zona de emergencia y aumento drástico en las condenas de los imputados por el delito de terrorismo (Obando 2001: 259-260).

Por otro lado, la desconfianza del gobierno hacia las fuerzas armadas debido a la creciente amenaza de golpe de Estado por las voces disidentes

²¹ El ex capitán del ejército Vladimiro Montesinos había regresado a trabajar al Estado después de ser expulsado por acusaciones de traición a la patria. Montesinos, quien en ese entonces era un exitoso abogado de narcotraficantes, estableció nexos importantes en el engranaje del sistema de justicia peruano. Fueron estos nexos los que le permitieron regresar a trabajar al Estado, específicamente al SIN, cuando ayudó a liberar militares involucrados en el caso Cayara. Después fueron estas mismas relaciones en el Poder Judicial las que le permitieron ganar la confianza del entonces candidato a la presidencia Alberto Fujimori.

dentro de los organismos castrenses, hicieron que el SIN se encargara de vigilar al ejército²².

Durante la campaña electoral del año 1990, el saliente gobierno aprista fijó sus esfuerzos en impedir que el famoso novelista y tenaz opositor Mario Vargas Llosa llegara al poder. A pesar de contar con un candidato aprista a la presidencia, cuando el entonces desconocido Alberto Fujimori dejó el rubro de *otros* en las encuestas, el SIN le ofreció su ayuda. El presidente Alan García ordenó al director Edwin Díaz brindar todo el apoyo a Fujimori, de esta forma Francisco Loayza, hasta entonces asesor en la institución, se convirtió en un personaje importante en la campaña electoral estrechando los contactos entre personal de inteligencia y el candidato a la presidencia por Cambio Noventa. Interceptaciones telefónicas, documentos secretos del SIN y una movida judicial de Vladimiro Montesinos para impedir el arresto de Fujimori fueron los aportes del SIN en el triunfo fujimorista en 1990 (Bowen y Holligan 2001: 105 – 129).

En el gobierno de Alberto Fujimori el servicio de inteligencia desempeñó un rol que fue creciendo en importancia a lo largo de su gobierno. El SIN logró por primera vez centralizar la información de inteligencia y producir información relevante para la toma de decisiones gubernamentales. A su vez, el SIN se convirtió en el órgano central de gobierno, desarrollando otras funciones como

²² Durante el primer gobierno de Alan García la histórica y enrevesada relación entre el partido aprista y la fuerza armada tuvo sus principales inconvenientes en la creación del Ministerio de Defensa; la estrategia empleada en la guerra contrasubversiva; las violaciones de los derechos humanos por miembros de la fuerza armada, especialmente del ejército; y los eternos problemas de remuneraciones del personal castrense aunados por la crisis económica de la época.

el control de las fuerzas armadas, el manejo sin discreción de los medios de comunicación, el establecimiento de redes de informantes en las principales instituciones estatales, la compra de favores a representantes políticos y de la gran burguesía, entre otras funciones.

3.2 El SIN: una institución especial dentro del fujimorato

Sobre el análisis del régimen de Alberto Fujimori existen diversas explicaciones sobre el ascenso, la consolidación y el colapso del mismo. Vergara (2010) por ejemplo, desarrolla una comparación a través de diferentes enfoques teóricos y metodológicos para explicar la elección y el establecimiento del primer gobierno de Fujimori. La caracterización del régimen también ha generado debate dentro de la academia, el periodismo y, obviamente, la política. La intención de hacer referencia a este tema no es para explicar cómo se caracteriza el régimen de Fujimori sino que sea cual fuere la caracterización del mismo: neo populismo, autoritarismo competitivo, democracia delegativa, democradura, entre otras; lo importante es señalar que en el intento de comprender, analizar y caracterizar el gobierno fujimorista es imposible soslayar el papel desempeñado por el SIN durante todo el régimen.

Por ejemplo, en relación a la caracterización de autoritarismo competitivo del régimen²³, Grompone propone una discusión en cuatro áreas para *aceptar* dicha caracterización. Estas áreas son la electoral en relación a la competencia

²³ Es decir un “régimen democrático en lo formal, pero que funcionó con una lógica autoritaria, debido a que en el escenario político este se ubicó como actor claramente hegemónico, con un importante respaldo popular y social en general, y capaz de competir y ganar elecciones” Tanaka 2007: 20

limitada, la legislativa sobre el control del Congreso, la judicial en lo que respecta a la sujeción al servicio del régimen, y el acceso a los medios de comunicación durante todo el gobierno de Fujimori (2005: 54–59). En las cuatro áreas señaladas la intervención del SIN fue trascendental.

En referente a la competencia electoral el SIN no solo vigiló a la oposición de diversas maneras, entre las más usuales el reglaje y la interceptación telefónica, sino que ejerció control sobre los organismos electorales como el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Además, entre otras diversas modalidades de atentar contra la oposición, la negación por parte de los canales de televisión a transmitir la propaganda opositora al régimen durante campaña electoral del 2000 fue una de las principales dificultades para competir con Fujimori, esta negociación la realizó Vladimiro Montesinos.

En relación a la competencia legislativa y al control del Congreso, hay que recordar el papel del servicio de inteligencia en la consolidación de la mayoría oficialista en el año 2000. Sobre la sujeción del Poder Judicial, muchos de los resultados de los principales juicios, en especial en materia empresarial, eran decididos entre el Poder Ejecutivo y el SIN. El sistema de justicia se transformó en una herramienta de control político contra la oposición y una fuente para conseguir apoyo por parte del régimen. En lo que respecta a los medios de comunicación fue también Vladimiro Montesinos quien negoció el control de los medios de comunicación televisivos y fue desde las oficinas del

SIN donde se digitaban los diarios chichas a favor del régimen (Degregori 2001: 103-215).

Lo que queremos dejar en claro es que el servicio de inteligencia fue una institución central durante los gobiernos de Fujimori tanto en la importancia para la toma de decisiones, el rol desempeñado como partido político y la relación entre el presidente y su asesor. Para Julio Cotler, el SIN cumplió un papel central en la consolidación de alianzas del gobierno de Fujimori con los poderes fácticos nacionales e internacionales que le permitieron establecer una base de consenso y las condiciones de gobernabilidad en el Perú. Una muestra sería como Montesinos utilizó sus contactos con las agencias de inteligencia norteamericanas para que Fujimori logre sellar su alianza con las Fuerzas Armadas (Cotler y Grompone 2000: 23).

Conforme avanzaba el régimen la importancia del SIN era cada vez mayor: controlaba a las fuerzas armadas en términos presupuestales y a través de los ascensos y los cambios, concentraba la información de los grupos subversivos y el tráfico ilícito de drogas, realizaba actividades de espionaje a la oposición e, incluso, al mismo Fujimori. Cotler señala que el SIN hacía las veces de “partido del Estado”, debido a que se constituyó como el custodio político de los intereses del régimen, capturando las instituciones estatales. Por esta razón, rechazó la creación de una organización política que aglutinara a los fujimoristas, por la competencia que podía originar (Cotler y Grompone 2000: 35-37).

Para Degregori (2001) las fuerzas armadas y el SIN reemplazaron al partido de gobierno, trasladando las estrategias y las tácticas de guerra a la política²⁴. Según Rochabrún (2001) el gobierno fujimorista, como ningún otro, se apoyó en la información siendo el SIN su brazo derecho. El SIN realizaba diversas labores como: seguimiento a la oposición, al partido de gobierno y a las fuerzas armadas; sondeo a la opinión pública; empleo y control de periodistas, programas de radio y televisión, incluso canales enteros²⁵.

En relación a las razones de la caída del régimen fujimorista se ha producido otro debate. Existen dos interpretaciones acerca de la caída del régimen. Una interpretación sostiene que el régimen cayó por un “despertar cívico” de la ciudadanía y otra versión, que la caída fue porque la ruptura entre Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos hizo imposible que Fujimori siguiera en el poder (Tanaka 2005: 24-28). Esta interpretación nos dice que el quiebre en la relación entre el presidente y el jefe de facto del servicio de inteligencia se produjo por la fuerte presión internacional luego de descubierta la farsa sobre la operación Siberia²⁶. El respaldo norteamericano a Montesinos terminó y las presiones contra el régimen, nacional e internacionalmente, fueron en aumento. El detonante final del régimen, como la relación entre el ex presidente y su asesor, fue la propagación de un video donde Montesinos ofrecía dinero a uno

²⁴ Para la relación de Montesinos y las fuerzas armadas ver Bowen y Holligan (2003), Kruijt y Tello (2003) Obando (1996, 2001) y Rospigliosi (2000a).

²⁵ Este artículo fue escrito en el año 1996, cuando el SIN se consolidaba en el ejercicio del poder pero al transcurrir el tiempo se haría más fuerte e importante, como corrupto y delincual.

²⁶ Así se denominó a la operación que supuestamente había interceptado un cargamento de armas procedentes de Jordania a la guerrilla colombiana de las FARC

de los congresistas que se habían cambiado a la bancada oficialista²⁷, esto hizo que el Presidente no pudiera mantener a su asesor en el cargo. Poco tiempo después de la exhibición del video y habiendo perdido el apoyo norteamericano, Fujimori hizo un llamado a elecciones, acortando su periodo y convocando a un nuevo proceso electoral para abril del 2001. En cualquiera de los dos interpretaciones, el SIN desarrolló un papel protagónico: la venta de armas a la guerrilla colombiana, la consolidación de la bancada oficialista sobornando a congresistas, la represión frente al “despertar cívico”; todas estas acciones, y otras, se planificaron e implementaron desde el servicio de inteligencia, con personal de la institución y bajo las órdenes de Vladimiro Montesinos.

Este papel protagónico del SIN durante el ascenso, consolidación y colapso del fujimorismo ocasionó diversas presiones para la transformación de la institución. Ante la inminente caída del gobierno, Montesinos intentó borrar la mayor cantidad de huellas o rastros de las acciones realizadas por el SIN durante la década del noventa. Archivos completos, computadoras, equipos de interceptación telefónica y vehículos desaparecieron luego de la caída del régimen. Casi todo el personal del servicio de inteligencia fue cesado en

²⁷ Se les denomina tráfugas a los políticos que se cambian de bancada, en el poco tiempo que duró el tercer periodo fujimoristas fueron los congresistas tráfugas los que le permitieron consolidar una mayoría en el parlamento que no obtuvo en las urnas.

funciones, el otrora servicio de inteligencia más poderoso de América Latina entró a un estado de coma (Ver Bowen y Holligan 2003: 401)²⁸.

Como consecuencia del *modus operandi* del SIN con Montesinos la desconfianza y temor en la opinión pública frente a los servicios de inteligencia, de la que se tiene habitualmente, aumentó²⁹. Esta desconfianza, y posterior desinterés, del desarrollo de la actividad de inteligencia es común en los gobiernos post Fujimori. No hay que olvidar que muchas de las nuevas autoridades y colaboradores de los gobiernos siguientes fueron perseguidos u hostigados por personal del SIN.

3.3 Consideraciones al SIN de Fujimori

Ante lo mencionado debemos señalar algunos cambios producidos dentro del servicio de inteligencia durante la administración fujimorista, estos cambios son importantes porque nos permite conocer en qué situación se encontraba la institución cuando Fujimori dejó el poder y el efecto de estos cambios en la institución de inteligencia, los políticos y la sociedad civil. Entre los principales cambios podemos mencionar los siguientes: memoria del servicio de inteligencia, relación del servicio de inteligencia con las fuerzas armadas y policiales, aumento del presupuesto y personal del servicio de inteligencia, relación entre el Presidente y el servicio de inteligencia. Con esto queremos llamar la atención acerca de que existen situaciones que son más

²⁸ Bowen y Holligan (2003) señalan que Montesinos planteaba convertir al servicio de inteligencia peruano en una especie de centro para las agencias de inteligencia latinoamericanas.

²⁹ Un dato no menor del SIN de Montesinos es que este no ocupó el cargo de jefe del servicio de inteligencia, en 1991 fue designado como asesor Ad Honorem del Gabinete de Asesores del SIN y años después fue nombrado asesor de la Alta Dirección con grado F5.

complejas, que merecen una explicación y que no son tan sencillas de resolver mediante decretos o por la voluntad de los reformadores.

Memoria del servicio de inteligencia

Una de las principales batallas luego del periodo de violencia (1980 - 2000) en el Perú, es la memoria³⁰. La memoria en disputa no solo se reduce a las versiones sobre lo ocurrido durante el conflicto armado, sino sobre otros aspectos del mismo periodo. En esa memoria, un aspecto interesante es lo ocurrido con el SIN, donde a pesar de ser una de las instituciones más estigmatizadas del periodo de Fujimori y en muchos casos se responsabiliza de los crímenes del fujimorismo, ha quedado el recuerdo de una institución corrupta pero eficiente³¹. Sorprende que después de todo lo ocurrido la figura de Montesinos, quien personificara en ese entonces la *inteligencia* en nuestro país (Degregori 2002: 224–256), no solo se relaciona a la corrupción o a lo más canallesco de la política peruana sino, entre otros sentimientos, también a la eficiencia³².

³⁰ En la década del 2000 las diferentes memorias del conflicto interno comenzaron la batalla, especialmente desde la conformación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Un ilustrativo escenario fue el encuentro entre los comisionados de dicho grupo de trabajo y los reos de Sendero Luminoso, la memoria de “el pueblo entre dos fuegos” y “la guerra popular” respectivamente. Ver Renique (2003: 92 – 130).

³¹ Según Obando “La unificación [del sistema de inteligencia] le dio al SIN eficiencia, pero también un poder desmedido, que utilizó para perseguir a sus enemigos políticos, violar los derechos humanos y generar niveles de corrupción nunca antes visto en el Estado Peruano” (2009: 55).

³² En una entrevista televisaba acerca de su libro sobre Montesinos, Luis Jochamowitz (2002) señala que a diferencia de la clase política tradicional, y lo que señalaban las encuestas de opinión, el pueblo, según interpretación conjunta con el entrevistado, demuestra dos sentimientos ante el asesor presidencial: curiosidad y admiración. La entrevista se puede ver en: http://www.youtube.com/watch?v=ysP3_1orU64 . Por otro lado, según Degregori la “inteligencia es una palabra cargada de prestigio para muchos migrantes de primera

Este recuerdo se debe al trabajo desempeñado durante todo el gobierno de Alberto Fujimori para borrar o evitar que salgan a la luz las acciones más controvertidas y criminales del personal del SIN pero también la gran campaña por presentar al Doctor Montesinos como un personaje de inteligencia destacada. La principal estrategia fue utilizar la figura de Abimael Guzmán, el gran rival vencido, y la liberación de los rehenes de la embajada de Japón para obtener réditos políticos³³. Esta memoria de eficiencia afectó al propio Fujimori, pues “en la memoria salvadora elaborada sobre los años de violencia, acabó dándole a Montesinos un papel tanto o más protagónico que el suyo” (Degregori 2002: 246).

Lo que queremos señalar con este punto es la existencia de una memoria del SIN como una institución corrupta, que a la caída del fujimorismo había que reformar integralmente como lo hemos señalado anteriormente. Pero, también, existe una memoria del SIN como una institución que funcionó de manera eficiente durante ese mismo periodo. Se puede considerar que es la única vez en la historia que la institución logró funcionar eficientemente. Esta eficiencia no discrimina entre las labores que puede o no realizar un servicio de inteligencia, o si con la cantidad de recursos y personal que llegó a concentrar el SIN realizó una labor eficiente³⁴.

generación sin recursos económicos, que se abrieron paso contando con su inteligencia y su capacidad de trabajo” (2002: 246).

³³ Recordemos además que el SIN no tuvo participación directa en la captura de Abimael Guzmán dicha acción se atribuye a la paciente labor de inteligencia realizado por el Grupo Especial de Inteligencia (GEIN) (Rospigliosi 2000a: 198).

³⁴ Como señala Alegría (2004: 14) “El SIN siempre se pareció más a los grandes estudios de cine que a una oficina de seguridad. La generación de información confiable y útil para que el gobierno tomase medidas adecuadas fue siempre algo muy secundario en el SIN (...) no tenía

Es por eso que más allá de esa memoria negativa y oscura que se cierne sobre Montesinos y el SIN, esta memoria viene acompañada además de un recuerdo de eficiencia, entre otras cosas porque logró hacer lo que no había logrado otro servicio antes, ser la institución más importante dentro del sistema de inteligencia del país consiguiendo centralizar la información de los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas y policiales. Estas dos memorias sobre el servicio de inteligencia serán importantes a la hora de implementar la reforma. Como señala Montesinos: “A la gente no le interesa la teoría. Acá lo que les interesa nomás es el resultado”³⁵.

Control de las fuerzas armadas y policiales

La relación entre el servicio de inteligencia y las fuerzas armadas y policiales fue un factor importante, pues como hemos señalado por primera vez en su historia el SIN se convirtió en la institución más importante del sistema de inteligencia del país. Para eso Montesinos utilizó a las Fuerzas Armadas, poco a poco durante el régimen se logró cooptar a la cúpula militar pasando al retiro o enviando a puestos de poca importancia a los oficiales institucionalistas más destacados llamados a comandar sus instituciones (Rospigliosi 2000a: 200). Montesinos rompió con la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y llegó a tener influencia directa sobre las designaciones de los responsables de inteligencia de los institutos armados y la policía. Este control también se dio en

la función de alimentar políticas o medidas de gobierno para prevenir la violencia”. Por otro lado, una de las grandes objeciones a esta eficiencia es el desastroso papel de la inteligencia nacional durante el conflicto con Ecuador, algunos lo consideran como “una de las fallas de inteligencia más monumentales de la historia estratégica mundial” (Bolívar 2009: 270).

³⁵ Video 1822: Reunión Kouri, Crousillat y Vladimiro Montesinos. Citado en Jochamowitz 2002: 154

el ámbito presupuestal, gran parte de los recursos del SIN venían de los institutos armados, principalmente del presupuesto de gastos reservados asignados a las ramas de inteligencia.

Aumento de personal y presupuesto

El SIN durante los años 90 aumentó su personal de manera inconmensurable. Algunos estudios destacan que a comienzos de los años noventa la institución contaba con pocas decenas de personas de las cuales 20% eran oficiales en actividad (Rospigliosi 2000a: 197). No se sabe cuál fue el personal que laboró en el SIN, existen versiones que señalan que para lograr estar en “todas partes” la institución tuvo entre 1,200 y 1,500 funcionarios (Rospigliosi 2000a: 197), mientras otras señalan que logró tener 5 mil personas (Toche y Paredes 2007). Cálculos más exagerados señalan que fueron hasta 130 mil personas (Obando 2001). La mayor parte de este personal eran suboficiales de los institutos armados y de la policía nacional, además entre su personal se encontraban “taxistas, vigilantes, vendedores ambulantes, empleadas del hogar” (Obando 2001: 270). Por su parte, Mujica calcula que fueron alrededor de 2500 trabajadores del SIN y entre “10 mil y 14 mil personas que incluyen a todo el cuerpo de analistas, agentes operativos de todas las Fuerzas Armadas, Policía, civiles y los informantes y colaboradores, también a los cargos de dirección, servicios, administrativos, etcétera” (Mujica 2014:140).

Para mantener esta gran cantidad de personal que laboraba o que se encontraba relacionado al SIN el presupuesto de la institución cambió sustancialmente en pocos años. Al igual que el número de personas que

trabajó en el SIN, tampoco se ha logrado conocer cuál era el presupuesto de la institución durante el gobierno de Fujimori, recordemos que los gastos, como casi toda la información del SIN, eran reservados. Según las leyes de 1991 y 1992 que norman el SIN, su presupuesto estaba clasificado como “secreto”, aunque no hay una cifra exacta, se calcula que fue entre 50 a 60 veces mayor del que se le otorgó en el primer gobierno de Alan García (Rospigliosi 2000a: 2001).

Entonces tenemos una gran cantidad de personal que laboró durante varios años y que al terminar estrepitosamente el régimen se encontró de pronto sin trabajo. Miles o decenas de miles de personas que por años formaron parte del partido de gobierno se encontraban en la calle, algunas poseían información importante del sistema de inteligencia nacional o información sobre militares, policías, empresarios y políticos³⁶.

3.4 El servicio de inteligencia entre los años 2001 y 2006

La historia de la reforma de los servicios de inteligencia empieza a mitad de octubre del año 2000 cuando Fujimori aún se encontraba en el poder, pero con una relación quebrada con Montesinos. Luego de los escándalos producto del video Kouri Montesinos, Fujimori decidió la desactivación del SIN³⁷ por un plazo inicial de 15 días que se prorrogó hasta el 15 de enero del 2001. La

³⁶ Esta situación fue similar a lo acontecido en los países que componían la Unión Soviética, aunque consideramos exageradas las comparaciones del SIN con la STASI alemana (Koonings y Kruijt 2003) o la KGB soviética (Obando 2001)³⁶ por sobredimensionar la eficiencia, el control y el poder que ejerció el SIN en el Perú.

³⁷ El 03 de octubre del 2000 decretó la ley N° 27351 donde se establece la desactivación del SIN.

medida desesperada de Fujimori estipulaba una comisión de desactivación presidida por el Presidente del Consejo de Ministros e integrada por el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior y un representante de la sociedad civil.

Asimismo, se decretó el cese del personal de inteligencia de todos los niveles de la alta dirección, de los órganos de asesoría y de control, así como de los órganos de línea u operativos, es decir este decreto significó el cese de casi todo el personal que laboraba en la institución cuando el fujimorismo todavía se encontraba en el poder. Pocas semanas después Fujimori renunció a la presidencia por fax desde Japón y los cambios demorarían más tiempo del previsto. Durante estos primeros meses de reforma, según Basombrío y Rospigliosi “el ambiente de euforia que siguió a la caída del régimen dictatorial de Fujimori y Montesinos, incluía un enorme repudio de la ciudadanía al SIN, considerado el instrumento perverso de los gobernantes derrocados para corromper, controlar y perpetuarse en el poder, y violar los derechos humanos” (2006: 251). Contraria a la posición de los ex funcionarios toledistas, Alegría argumentó que no se debe confundir el rechazo al régimen con una ola de indignación moral pues “la tentación de recurrir otra vez a servicios especiales como los que brindaba el SIN sigue siendo, pues, grande, tanto para el actual gobierno [en referencia al de Toledo] como para cualquier otro que venga en los próximos años” (2004:5).

En este contexto al frente del SIN quedó el coronel Luis Rodríguez Silva, sustituyendo a Humberto Rozas, quien ocupó el cargo hasta febrero del 2001, cuando el gobierno de transición de Valentín Paniagua reactivó el servicio de

inteligencia. El coronel Rodríguez, a quien años después se le acusó por encontrar un cargamento de droga en su empresa, fue edecán de Fujimori por tres años. Rodríguez había trabajado otros dos años como jefe de seguridad de palacio de gobierno, además, era considerado una especie de hijo de Montesinos, “que en jerga militar señala una relación de mentor o padrino con un oficial de menor grado” (Instituto de Defensa Legal 2009: 319).

El presidente Valentín Paniagua designó como jefe del servicio de inteligencia al general en retiro del ejército Juan M. Campos Luque, quien era un oficial con conocimiento en materia de inteligencia y había sido jefe de la dirección de inteligencia del ejército entre 1988 y 1989. El general Campos Luque realizó una labor destacada al frente del SIN, intentó, con todas las limitaciones del caso y con gran presión mediática, ordenar el caos del servicio de inteligencia. Sin embargo, luego de ser acusado por supuestas vinculaciones con el partido aprista fue defenestrado del cargo a mitad de junio. En ese momento el gobierno de Valentín Paniagua publicó la nueva ley de inteligencia, luego de pasar un largo proceso de elaboración en el Congreso. Con esta ley se creaba una nueva agencia central, el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI), en reemplazo del vilipendiado SIN. La Ley N° 27479 fue promulgada el 11 de junio del 2001. Diez días después se designó al vicealmirante en retiro Pedro Alfonso Panizo Zariquey como presidente del CNI, órgano rector del SINA que ahora estaría adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) pero con autonomía administrativa, funcional,

económica y financiera (ver cuadro N°2). Tres días después del ascenso de Panizo al poder sería capturado en Caracas Vladimiro Montesinos.

De forma sorprendente, antes que empiece el gobierno de Alejandro Toledo, ya se había designado al jefe del nuevo servicio de inteligencia y se comenzaba a reconstruir el sistema de inteligencia con una nueva ley. Además, el nuevo jefe del CNI, el almirante Panizo, tuvo una mala relación con Montesinos y Fujimori³⁸.

El 28 de julio del 2001, Alejandro Toledo en su mensaje a la nación señalaba que los altos cargos de los ministerios de Defensa, Interior y el Director del CNI serían ocupados por civiles³⁹. Por lo tanto, Panizo quedaría fuera de la administración en cualquier momento por pertenecer a las fuerzas armadas. ¿Quién reemplazaría a Panizo? Uno de los primeros inconvenientes era quien asumiría la conducción del nuevo servicio de inteligencia, es así que Toledo demoraba en cumplir su promesa del mensaje presidencial de nombrar civiles en el cargo. Varios meses después, el 22 de enero, decidió confiar en un hombre de su partido para ocupar la jefatura del Consejo Nacional de Inteligencia, Juan Velit Granda, quien ya había laborado como asesor en el SIN

³⁸ La mala relación surgió debido a la creencia de que la Marina había apoyado a Vargas Llosa en la campaña de 1990, al llegar al poder Fujimori destituyó a Panizo quien entonces era Comandante General de la Marina, con su designación Paniagua intentó reivindicar al sector militar golpeado durante el fujimorismo

³⁹ “Las Fuerzas Armadas y la Policía deben estar subordinadas a la legítima autoridad elegida por la soberanía popular. Consecuentemente, con esta afirmación, he tomado la decisión de nombrar a civiles en los altos cargos de los ministerios de Defensa y del Interior. Esto incluye el Sistema de Inteligencia Nacional (Toledo 2001)”. Cabe destacar, que desde la salida de Fujimori no han asumido la conducción de los ministerios relacionados a seguridad como Interior y Defensa o el Servicio de Inteligencia un oficial en actividad; sin embargo, suelen asumir dichas carteras personal castrense y policial en retiro, para algunos son considerados civiles para otros son parte de la familia militar o policial por lo que no serían considerados civiles.

durante el gobierno de Alan García. Velit sería el primer civil en dirigir la nueva institución de inteligencia en el Perú⁴⁰.

Según Mujica (2014) hasta el fin de la administración de Panizo ya se habían producido dos periodos de salida del personal de inteligencia. El primero duró menos de 60 días y fue desde el primer video de Montesinos hasta la salida de Fujimori del país. Durante este primer periodo los despidos fueron hechos por Fujimori y tenían el interés de “evitar que los agentes y analistas se conviertan en colaboradores eficaces y en informantes del nuevo gobierno” (Mujica 2014: 137). El segundo periodo ocurrió durante el periodo de transición hasta la salida del almirante Panizo. Durante este periodo, las salidas del personal del SIN están relacionados con los “intereses de los oficiales de las fuerzas armadas, políticos y agentes del gobierno de Fujimori y la inexperiencia de las personas que se encargaron de llevar a cabo la transición en el tema de inteligencia” (Mujica 2014: 137).

Podríamos decir que Velit era un hombre que gozaba de la confianza presidencial, pero asumió una institución con muchas dificultades. Uno de los principales problemas era la nueva ley de inteligencia, en ella se establecía una duplicidad de funciones en el propio CNI, muchas de las funciones se duplicaban con la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE), lo que generó una competencia y disputa entre ambos jefes en varias gestiones del CNI. La ley N° 27479 también cambiaba a quién debía responder el director del

⁴⁰ Juan Velit, que se desempeñaba como profesor e investigador en temas internacionales y relaciones cívico-militares, había sido un opositor al fujimorismo, era miembro de Perú Posible y fue congresista en el breve periodo de legislatura entre 2000 y 2001.

servicio de inteligencia, pues ya no solo dependía del Presidente de la República, ahora el presidente del CNI dependería del Presidente del Consejo de Ministros. Con el cambio normativo, el jefe del CNI no solo tenía que ganarse la confianza del Presidente de la República sino también del Presidente del Consejo de Ministros, situación atípica si se compara con lo acontecido durante el fujimorato.

La anunciada visita del presidente norteamericano George Bush generó que el 20 de marzo del 2002 miembros de Sendero Luminoso detonaron una bomba frente a la embajada norteamericana, el saldo fueron 10 muertos. Dos días después del atentado, el presidente Alejandro Toledo decidió nombrar como nuevo jefe de la DINIE a otro hombre de su partido, el general del ejército en situación de retiro Daniel Mora Zevallos. Durante los meses posteriores las disputas entre Mora y Velit serían constantes. Según Basombrío y Rospigliosi “el presidente Alejandro Toledo fue quien nombro al general en retiro Daniel Mora para ese cargo, usando un criterio común a muchos políticos, crear divisiones y enfrentamientos en las instituciones. Con eso creen que tienen un mejor control” (206: 267). Mientras continuaban las disputas al interior, la situación del SIN era complicada, Velit reconocía en una entrevista:

Desgraciadamente debo confesar que el CNI estaba desmantelado. Actualmente no tiene instrumentos para trabajar. Principalmente carecemos de personal. Nuestros cuadros no están preparados todavía para asumir tareas delicadas. Preparar un cuadro de inteligencia es un proceso lento. Más o menos se calcula que se necesitan entre siete a diez años para adiestrarlo y ponerlo operativo (Maldonado 2002).

Por su parte, Daniel Mora opinaba que fue una total exageración haber desactivado el SIN. Reconoció que si bien el SIN tuvo demasiado poder durante el gobierno de Fujimori, ello no justificaba su desactivación (Maldonado 2002).

Meses después, en un contexto donde la popularidad del presidente Toledo se encontraba en menos del 20% se produce el “Arequipazo”. En un ambiente convulsionado desde inicios del 2002 debido a la privatización de las empresas eléctricas Egasa y Egesur, los arequipeños, como ocurría también en otras regiones, se encontraban luchando contra la privatización. Como señala Grompone desde marzo “el movimiento ya cubre el conjunto de la Macrorregión Sur con paros y manifestaciones en Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, además de Apurímac, Loreto y Ayacucho” (2005: 92). Luego de meses de protesta que incluyeron huelgas de hambre, toma de locales y decenas de detenidos, el 15 de junio se producen los enfrentamientos violentos. En respuesta el gobierno de Toledo decidió darle el control del orden público a las Fuerzas Armadas declarando Estado de Emergencia. Como desenlace de lo ocurrido en Arequipa, en donde se dio marcha atrás en las privatizaciones, renunció el Ministro del Interior Fernando Rospigliosi.

Frente a la ola de protestas las críticas aumentaban contra el titular del CNI Juan Velit. Diversos sectores, acostumbrados al accionar del SIN de Montesinos, culparon a la central de inteligencia por no realizar una correcta y oportuna apreciación sobre la intensidad de las protestas desatadas en la

ciudades de Arequipa y Tacna y frente a la revuelta violenta de campesinos en San Martín (Serrano 2004).

La situación se complicaría aún más para Velit luego del cambio del titular de la Presidencia del Consejo de Ministros. El 21 de julio Luis Solari era nombrado Primer Ministro en reemplazo del “independiente” Roberto Dañino. Durante los primeros días de la gestión de Solari al frente de la PCM se hizo evidente una vieja rivalidad partidaria. Juan Velit nunca había tenido una buena relación con Luis Solari y ahora siendo su subordinado, se caía de maduro su cambio al frente del CNI. Según Tanaka (2005) uno de los problemas de la administración de Toledo fue la disputa entre los independientes que ocupaban cargos en el Poder Ejecutivo y los miembros de su partido. En esta disputa “el presidente desempeñó un papel de árbitro, inclinándose en unas ocasiones al lado “tecnocrático” y en otras al lado “populista”; esto generó rápidamente la imagen de un presidente incoherente y errático, que toma decisiones básicamente respondiendo a las presiones que recibe” (Tanaka 2005: 31).

El 02 de agosto sería designado el ex Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, en reemplazo de Juan Velit. Este nombramiento fue considerado por algunos como un golpe a las Fuerzas Armadas, pues el nuevo jefe de la inteligencia había sido un crítico opositor al fujimorismo y en especial al accionar de los institutos armados durante ese periodo. Además, Rospigliosi estaba vinculado a los sectores de la policía, situación que no agradaba mucho a las Fuerzas Armadas. En cuanto ingresó al CNI provocó la salida de un grupo

de militares, entre los que se encontraba Daniel Mora, jefe de la DINIE quien sería reemplazado por el general Rafael Marín Reyna.

Al inicio de la gestión, Rospigliosi encontró alrededor de 300 personas trabajando en el órgano central de inteligencia. De este personal un grupo había quedado del satanizado SIN fujimorista y otro grupo había ingresado producto de las administraciones previas (Basombrío y Rospigliosi 2006: 269). Uno de los principales incentivos para el aumento del personal eran los altos sueldos que pagaba la institución aunque el mismo Rospigliosi reconoció que fue difícil incorporar personal de rango medio o senior, pues nadie quería vincularse con el sistema por la mala fama que poseía y por la inestabilidad del gobierno de Toledo (Basombrio y Rospigliosi 2006).

Para la capacitación del personal se buscó cooperación internacional. Tanto Panizo, Velit y Rospigliosi realizaron gestiones para que se pudiera instruir al personal en materia de inteligencia. Lamentablemente luego de los atentados del 11 de setiembre en Estados Unidos, la comunidad internacional estaba más preocupada por la amenaza del terrorismo islámico que por apoyar a los servicios de inteligencia latinoamericanos. Como fuere, según Rospigliosi, Toledo jamás estuvo interesado en aplicar reformas, no se preocupó por la gestión de la Policía y tampoco lo hizo con la reforma del CNI (Basombrío y Rospigliosi 2006: 270). El 27 de enero del 2003, Rospigliosi renunció en solidaridad con Gino Costa⁴¹. En respuesta a esta situación, Toledo decidió

⁴¹ Rospigliosi renuncia a la dirección del servicio de inteligencia en solidaridad con Gino Costa quien había salido del Ministerio del Interior. Para algunos especialistas como Serrano “este

poner a un hombre de su confianza al frente del CNI, volviendo a elegir a un miembro de su partido sobre los independientes.

Cesar Almeyda, abogado de profesión, se había ganado la confianza del primer mandatario durante la campaña electoral del 2001, cuando fue jefe de personeros y tiempo después fue uno de los abogados de la familia Toledo-Karp. Fue nombrado al frente del CNI el 30 de enero. Con la designación de Almeyda empezaría el periodo más complicado de la reforma del servicio de inteligencia, “el resultado fue una sucesión ininterrumpida de escándalos periodísticos que motivaron la renuncia de cuatro de los directores hasta que, finalmente, se declaró en reorganización el CNI” (Basombrío y Rospigliosi 2006: 269).

Antes de ocupar el cargo Almeyda estuvo voceado como secretario de palacio y participó de las negociaciones personales de Toledo, como el reconocimiento de paternidad de su hija. Asimismo se había desempeñado en importantes cargos públicos: estuvo al mando de Petroperú, del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV)⁴².

comportamiento denoto una falta de identificación con el fortalecimiento institucional del CNI y preferencia por intereses ligados a sectores de izquierda moderada” (2004: 3).

⁴² Existían varias dudas respecto a la trayectoria de Almeyda. Por ejemplo, se le criticaba por su gestión al frente del CONASEV donde habría cobrado un soborno de dos millones de dólares. Además, como se conocería después, en el año 2001 había extorsionado al General en retiro Oscar Villanueva, hombre cercano a Montesinos, quien tiempo después se suicidó, por lo que Almeyda sería procesado y encarcelado.

Previo al inicio de la gestión de Almeyda se despidió a gran cantidad de personal que había ingresado a laborar luego de la caída del SIN. Entre el inicio de las acciones del CNI y la administración de Rospigliosi dejaron de trabajar alrededor de 2400 personas, de 2800 se había reducido el personal a 400 personas (Caretas 2003). Durante la gestión de Almeyda se contrató a personal vinculado a Perú Posible, de esta forma se coparon la mayoría de cargos de dirección del SIN por personal vinculado al partido de gobierno. Del mismo modo, este despido masivo de personal, como también la falta de preparación del personal ingresante, ocasionó que se produjeran sendas fugas de información.

El 26 de abril debido a múltiples cuestionamientos, Almeyda renunció al CNI. Toledo decidió volver a confiar en los militares y nombró al frente del CNI al almirante Panizo. Sin embargo, la gestión de Almeyda le pasó la factura a Panizo. Continuas fugas de información, infidencias y acciones desestabilizadoras por parte del mismo CNI marcaron su gestión. Asimismo, Toledo nombró al general en retiro Carlos Chamocho al mando de la DINIE, quien como Daniel Mora con Velit, no tuvo una buena relación con el titular del CNI (Basombrío y Rospigliosi 2006: 271). Cuando Panizo regresó cesó a gran cantidad del personal que había ingresado con Velit, debido a que lo relacionaba con su salida del cargo en enero del 2001 (Gómez de la Torre 2007: 101). Los principales problemas en la segunda administración de Panizo fueron producto de las fugas de información, las cuales se daban no solo por parte del personal que era removido sino del personal en actividad. El primer

problema que se le presentó a la administración de Panizo fue la difusión en la prensa de conversaciones de Alejandro Toledo con un colaborador cercano que fueron grabadas sin permiso del Presidente. Inmediatamente la responsabilidad cayó sobre el CNI. En este contexto Panizo tuvo diversos enfrentamientos con personajes del gobierno y del Partido de Perú Posible.

La caída de Panizo se produjo luego del descubrimiento de los planes Enrique I y Enrique II que señalaban un reglaje a periodistas. Fue cesado en sus labores al frente del CNI el 17 de setiembre del 2003. Para el recambio en la administración Toledo apostó por un militar vinculado a Perú Posible: Daniel Mora, quien ya se había desempeñado como jefe de la DINIE durante la administración de Juan Velit. Mora había acompañado a Toledo desde la campaña del 2000 cuando postuló al Congreso sin éxito. Cuando Toledo ganó, Mora encabezó la comisión de transferencia, además ganó notoriedad porque fue pasado al retiro por Vladimiro Montesinos. Mora llegó al CNI enfrentándose al Ministro del Interior de ese entonces, Fernando Rospigliosi, quien lo había expulsado de la central de inteligencia.

Mora hizo algunas reformas como jefe, la más resaltante fue la fusión entre la DINIE con el CNI (Basombrío y Rospigliosi 2006: 272). La gestión de Mora estuvo marcada, al igual que la de Panizo, por las filtraciones a la prensa. Personal cesado y activo complotaban contra el órgano de inteligencia. Una de las filtraciones que puso en jaque la administración fue aquella donde el partido de gobierno había centrado sus esfuerzos en salvar a uno de los personajes de mayor confianza de la pareja presidencial: Cesar Almeyda. Se filtró a la prensa

que un agente de inteligencia cercano a Mora, había tratado de comprar el audio donde Almeyda extorsionaba al general Oscar Villanueva. Luego de que los medios de comunicación difundieran el video y que el presidente Toledo desligara con Almeyda, Mora fue el blanco de las críticas. Se le acusaba de politizar el CNI y usarlo como herramienta política del partido de gobierno. La renuncia de Mora se efectuó 19 de marzo del 2004, luego de que un diario local denunciara la existencia de un complot contra el Ministro de Interior por parte del CNI. Se había descubierto al director de contrainteligencia, José Valdivia, intentando planear un complot contra el Ministro del Interior Fernando Rospigliosi.

Ante la urgencia de los hechos se nombró al vicealmirante de la Marina Fernando Arboccó, quien solo se mantuvo por 24 horas en el cargo debido a que al día siguiente de su designación los principales medios de comunicación informaban que tenía una denuncia por irregularidades cuando estuvo al frente de la caja Militar Policial. Arboccó renunciará el 23 de marzo, y al mismo tiempo se promulgó una resolución suprema del Consejo de Ministros N° 097/2004 constituyendo una Comisión Especial de Reestructuración del Consejo de Inteligencia Nacional.

Toledo arrinconado por las críticas, y luego de tener 06 jefes de inteligencia en menos de dos años, decidió inicialmente la desactivación del CNI pero luego se decidió que entrara en reestructuración y se nombró a un administrador temporal. El 24 de marzo del 2004 se decretó la reorganización del sistema de inteligencia nacional, en esta medida se suspende la ejecución

de los planes operativos para prevenir cualquier peligro o amenaza inminentes a la seguridad nacional, las acciones de recopilación, recolección y procesamiento estarán a cargo de las unidades de inteligencia del sector defensa e interior. Al día siguiente, se designó al Contralmirante en retiro Julio A. Raygada, como administrador temporal del Consejo Nacional de Inteligencia, otorgándole al mismo tiempo, la calidad de titular de la institución⁴³. En el Perú, las administraciones temporales tienden a volverse permanentes, Raygada, quien había sido director de la inteligencia naval y asesor durante la gestión de Mora en el CNI, siguió al frente del servicio hasta que finalizó el gobierno de Alejandro Toledo.

A pesar de diversos hechos que hubiesen representado inestabilidad en el servicio de inteligencia: como el intento de golpe de Estado por parte de Antauro Humala a inicios del 2004, cambios en la Presidencia del Consejo de Ministros, la baja aprobación presidencial que llegó al 13% en agosto del 2005; la institución no volvió a cambiar de jefe del servicio y logró, sorprendentemente, imponer el anonimato, tanto para el jefe del Servicio como para la institución. Más de un año después del nombramiento de Raygada, el 29 de diciembre del 2005 se promulgó la nueva ley de inteligencia la N° 28664 y a finales de mayo del 2006 se aprobó su reglamento. De esta forma y tal como ocurrió con Alejandro Toledo, el nuevo presidente encontraría nueva ley de inteligencia.

⁴³ El cargo que asumió el Almirante Raygada de administrador temporal, según Gómez de la Torre (2007:15), nunca se había visto en ningún servicio secreto en el mundo.

Como puede apreciarse en el Cuadro N°1, el servicio de inteligencia tuvo ocho gestiones y siete jefes de inteligencia diferentes durante el gobierno de Alejandro Toledo: Alfonso Panizo (2 veces), Juan Velit, Fernando Rospigliosi, Cesar Almeyda, Daniel Mora, Ricardo Arboccó y Julio Raygada. Las gestiones en promedio duraban 228 días, es decir menos de siete meses y medio, si excluimos de ese promedio la gestión de Raygada y Arboccó, la primera porque es la más duradera y la segunda porque solo duró un día, las gestiones duraron en promedio 160 días, es decir un poco más de 5 meses. Un record nunca antes visto en una administración de inteligencia donde las gestiones suelen mantenerse por años.

Entre los jefes de inteligencia del gobierno de Toledo solo cuatro tenían alguna experiencia o trabajo previo en inteligencia, tres de ellos no habían desempeñado nunca labores de inteligencia. La experiencia previa de los jefes es muy variada, siendo la más importante la que se vincula a los ex militares de la Marina de Guerra del Perú como Panizo y Raygada.

De los ocho jefes de inteligencia ninguno fue un militar en actividad, pero de los siete jefes, cuatro eran parte de la familia militar, tres pertenecieron a la Marina; Panizo, Arboccó y Raygada, y uno perteneció al Ejército, Mora. De los civiles dos pertenecieron al partido de Gobierno; Velit y Almeyda, y uno, fue independiente, Rospigliosi.

Cuadro 1: Servicio de inteligencia durante la reforma

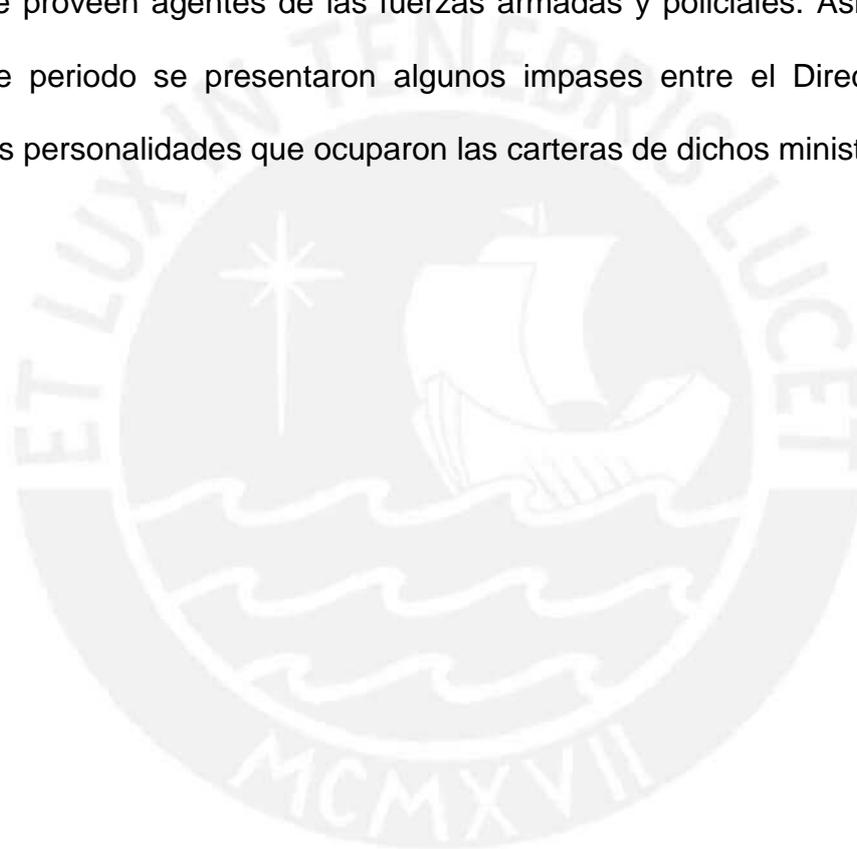
Jefe del servicio	Gestión				Vinculación política		Vinculación con organizaciones del Estado		
	Inicio de gestión (dd/mm/aa)	Fin de gestión (dd/mm/aa)	Tiempo de Gestión (días)	Experiencia previa en Inteligencia	Civil o Militar	Instituto Armado / Partido Político*	Presidente (s) del Consejo de Ministro	Ministro (s) del Interior	Ministro (s) de Defensa
Alfonso Panizo	27.06.2001	22.01.2002	180**	SI	Ex Militar	Marina de Guerra del Perú	Roberto Dañino	Fernando Rospigliosi	David Waisman
Juan Velit	22.01.2002	03.08.2002	194	SI	Civil	Perú Posible	R. Dañino / Luis Solari	F. Rospigliosi / Gino Costa	David Waisman / Aurelio Loret de Mola
Fernando Rospigliosi	03.08.2002	31.01.2003	181	NO	Civil	Independiente	Luis Solari	Gino Costa	Aurelio Loret de Mola
Cesar Almeyda	31.01.2003	06.05.2003	95	NO	Civil	Perú Posible	Luis Solari	Alberto Sanabria	Aurelio Loret de Mola
Alfonso Panizo	07.05.2003	16.09.2003	132	SI	Ex Militar	Marina de Guerra del Perú	Luis Solari / Beatriz Merino	Alberto Sanabria / F. Rospigliosi	Aurelio Loret de Mola
Daniel Mora	21.09.2003	22.03.2004	183	NO	Ex Militar	Ejército Peruano / Perú Posible	Beatriz Merino / Carlos Ferrero	Fernando Rospigliosi	Aurelio Loret de Mola / Roberto Chiabara
Ricardo Arboccó	22.03.2004	24.03.2004	1	SI	Ex Militar	Marina de Guerra	Carlos Ferrero	Fernando Rospigliosi	Roberto Chiabara
Julio Raygada	26.03.2004	19.08.2006	876	SI	Ex Militar	Marina de Guerra	Carlos Ferrero / Pedro Pablo Kuczynski	F. Rospigliosi / Javier Reátegui / Felix Murazzo / R. Pizarro	Roberto Chiabara / Mariano Rengifo

Fuente: Elaboración propia

* Cuando no se menciona el partido político es porque no pertenece a ninguno.

** No se toman en cuenta los 30 días que estuvo como director del CNI antes que asumiera Toledo la presidencia.

Por último, en el cuadro N°1 hemos especificado los otros cargos que tuvieron relación con el servicio de inteligencia: el Primer Ministro, el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior. Recordemos que con la nueva ley de inteligencia promulgada en el 2001, el director del Consejo Nacional de Inteligencia respondía al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros. Los Ministerios de Defensa e Interior son los que tienen mayor relación con los temas de seguridad y defensa nacional, además, son ellos los que proveen agentes de las fuerzas armadas y policiales. Asimismo, durante este periodo se presentaron algunos impases entre el Director del Servicio y las personalidades que ocuparon las carteras de dichos ministerios.



CAPITULO 4. LOS DOS ASPECTOS DE LA MODA: EL ÉXITO Y EL FRACASO

A todas luces pareciera que la reforma del sistema de inteligencia durante el régimen de Alejandro Toledo es un fracaso: ocho jefes de inteligencia en menos de tres años, la desactivación del servicio recién constituido, diversos enfrentamientos entre el personal que trabajó en el servicio de inteligencia, impases entre militantes de Perú Posible y los independientes que ocuparon la jefatura, poco interés por parte de los políticos para implementar e impulsar la reforma, fugas de información, entre otros problemas. Sin embargo, debemos considerar lo que señala Tanaka en referente a las relaciones cívico militares post- Fujimori:

De lo que se trata a partir de estas constataciones no es juzgar, sino tratar de comprender el porqué de estas grandes diferencias entre una no deliberancia ideal y una intervención activa real en todos nuestros países, y que podría hacerse tanto desde el lado civil como el militar para acortar esa brecha. Es claro que la realidad no se cambia por decreto, con el simple dictado de normas, por más perfectas que sean éstas. Tampoco se trata de esperar a que la cultura política de los actores cambie para que se avengan voluntariamente al cumplimiento de las normas (Tanaka 2001: 14)

A nuestro entender, la reforma del gobierno de Alejandro Toledo, a pesar de los diversos problemas, presenta aspectos que pueden considerarse exitosos. Aunque la etiqueta de fracaso ha sido mencionado en casi todos los

trabajos sobre este periodo⁴⁴, la reforma también puede ser considerada como exitosa en el aspecto que logró imponer la moda de la democratización de los servicios de inteligencia a través de los aspectos formales: un nuevo marco legislativo y el establecimiento de controles “democráticos”. Los aspectos fracasados aunque hacen énfasis a la inestabilidad y los escándalos, se relacionan con el factor de la memoria exitosa del SIN y con la relación quebrada entre el Presidente y el Servicio de Inteligencia.

Otro factor que podría explicar el fracaso son los cambios que no se llegaron a realizar en el personal de inteligencia. Aunque es difícil de evaluar en el corto plazo cambios de rutinas, capacitación y comportamiento de nuevo personal, a juzgar por los escándalos de inteligencia y trabajos que hacen énfasis en la investigación del personal (Mujica 2014, Carbajal 2013), así como en las entrevistas realizadas para el presente trabajo; la reforma no tuvo los resultados esperados en el burócrata de inteligencia. Recordemos que la reforma esperaba crear una cultura nueva través de la profesionalización del personal que trabaja en inteligencia (Swenson y Lemozy 2004: 24).

5.1 La transferencia exitosa de la reforma

Nuestra hipótesis es que los cambios producidos en el servicio de inteligencia durante los años 2001 – 2006 fueron producto de un tipo de transferencia con características de *moda* como señalan Sahlin y Wedlin (2008). Este tipo de transferencia sirve de guía para la imitación de ideas

⁴⁴ La mayor parte de analistas que trabajan este periodo consideran un fracaso la reforma. Ver Basombrío y Rospigliosi (2006), Bolívar (2009), Gómez de la Torre (2007), Serrano (2004) y Obando (2009).

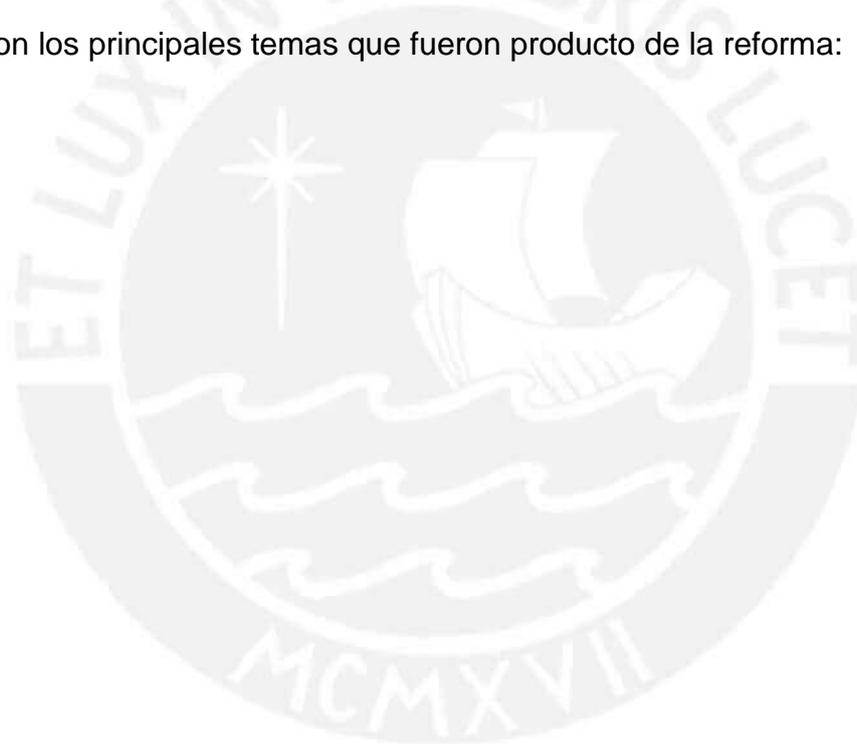
específicas, modelos y prácticas por parte de los actores, e indica lo apropiado y deseable en un momento y lugar determinados (Sahlin y Wedlin 2008:223).

Como hemos mencionado, a pesar de que siempre han existido, las transferencias de políticas ha aumentado durante la globalización (Stone 2008, Dussauge 2012, Simmons, Dobbin y Garrett 2008). Como señalan de De Jong, Lalenis y Mamadouh (2002), los trasplantes institucionales han sido una constante en diferentes países y en diversas etapas de la historia, pero en el periodo de la globalización es cuando se han intensificado debido a que existe una mayor oportunidad por conocer lo que ocurre en otros países, así como un mayor intercambio de equipos y experiencias. La transferencia de política cobra especial relevancia en países en desarrollo pues como señala Francis Fukuyama “debemos realizar la transferencia de instituciones fuertes a los países en desarrollo” (2004: 9), porque, entre otros motivos, “la ausencia de capacidad estatal en los países pobres ha pasado a revelarse como una seria amenaza para el mundo desarrollado” (2004: 09).

La transferencia de política en el caso de inteligencia se realizó a través de una moda que debe ser imitada por los países para ser considerados como servicios de inteligencia “democráticos”. Esta moda llegó como una ola reformadora, la cual se aplicó por la mayor parte de países en la región durante los años noventa y las primeras décadas del siglo XXI.

A nuestro entender el proceso estudiado responde al modelo *cadena de imitación* descrita por Sahlin y Wedlin (2008: 228), en el cual no está claro el modelo que dio inicio a la práctica, pero se imitó una vez y se sigue imitando

sucesivamente. Ello a pesar de que no se tenga claro un conductor o un modelo que establezca las direcciones. Las características de la moda son las siguientes: profesionalización del personal que trabaja en las instituciones encargadas de la inteligencia, establecimiento de diversos controles a la actividad de inteligencia (político, parlamentario, administrativo, judicial y ciudadano); y la búsqueda de una relación de equilibrio o justo medio entre los políticos y productores de inteligencia. Todo esto bajo la idea de que el accionar de los servicios de inteligencia sea compatible con el respeto del orden constitucional y de los derechos humanos. A continuación presentamos un cuadro con los principales temas que fueron producto de la reforma:



Cuadro N°2. Las leyes durante la reforma

Norma	Leyes durante el SIN		Reforma del Servicio de Inteligencia	
	D.L. N°746	D.L.N°25635	Ley N° 27479	Ley N° 28664
Año de Promulgación / Presidente	1991/ Alberto Fujimori	1992/ Alberto Fujimori	2001 / Valentín Paniagua	2006 / Alejandro Toledo
Agencia Central de Inteligencia	Servicio de Inteligencia Nacional (SIN)	Servicio de Inteligencia Nacional (SIN)	Consejo Nacional de Inteligencia (CNI)	Dirección Nacional de Inteligencia (DINI)
Dependencia	Presidente de la República	Presidente de la República	Depende funcionalmente del Presidente de la República y se encuentra adscrita a la PCM.	Depende funcionalmente del Presidente de la República y se encuentra adscrita a la PCM.
Integrantes del SINA	<ul style="list-style-type: none"> a) El Servicio de Inteligencia Nacional b) Los Órganos de inteligencia de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas y Educación. c) Los Órganos de inteligencia del Sector Defensa d) Los Órganos de Inteligencia de los otros Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. 	<ul style="list-style-type: none"> a) El Servicio de Inteligencia Nacional b) Los Órganos de inteligencia del Sector Defensa c) Los Órganos de inteligencia de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas y Educación d) Los Órganos de Inteligencia de los otros Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales 	<ul style="list-style-type: none"> a) El Consejo Nacional de Inteligencia b) La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE) c) Los organismos de Inteligencia del Sector Defensa d) Los organismos de Inteligencia del Sector Interior e) Los organismos de Alto Nivel de otros Sectores 	<ul style="list-style-type: none"> a) Consejo de Inteligencia Nacional – COIN b) Dirección de Inteligencia Nacional (DINI) c) Los organismos de Inteligencia del Sector Defensa. d) Los organismos de Inteligencia del Sector Interior. e) Dirección General de Asuntos de Seguridad y Defensa del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Elección de los titulares de los Órganos de Inteligencia que conforman el Sistema de Inteligencia Nacional	Designados a propuesta del Jefe del SIN, están obligados a reunirse con él, no pudiendo delegar su responsabilidad.	Designados con opinión favorable del Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, están obligados a reunirse con él, no pudiendo delegar su responsabilidad	No especifica	No especifica
Relación con otros sectores que no	“Los sectores público y privado obligatoriamente	Los sectores público y privado proporcionarán al	El sector público y privado proporciona al Sistema de	No especifica

pertenecen al SINA		proporcionarán al Sistema de Inteligencia Nacional las informaciones y/o documentación que éste requiera para la Seguridad y Defensa Nacional. El incumplimiento de esta disposición acarrea responsabilidad penal”.	Sistema de Inteligencia Nacional las informaciones y/o documentación que sean necesarios para la seguridad y defensa nacional.	Inteligencia Nacional la información que es necesaria para la Seguridad y Desarrollo Nacional.	
Agencia central	Rol de la agencia dentro del SINA	El Organismo Central y rector del Sistema de Inteligencia Nacional	El organismo central y rector del Sistema de Inteligencia Nacional.	Órgano rector del más alto nivel del SINA	Órgano especializado del SINA
	Funciones general	Encargado de producir, integrar, dirigir, coordinar, controlar y realizar, en los niveles nacional, dominio o campo de actividad y operativo, actividades de inteligencia y contra inteligencia requeridas por la Seguridad Nacional y la Defensa Nacional.	Encargado de producir, integrar, dirigir, coordinar, controlar y realizar, en los niveles nacional, dominio o campo de actividad y operativo, actividades de inteligencia y contra inteligencia requeridas por la Seguridad y la Defensa Nacional	Orienta, coordina, controla e integra las actividades de Inteligencia estratégica y de contrainteligencia.	Dirigir, coordinar, centralizar, integrar, procesar y difundir la inteligencia que, con carácter obligatorio, le proveen todos los componentes del SINA.
Jefe de inteligencia	Designación	Designado por el Presidente de la República	Designado por el Presidente de la República	Designado por el Presidente de la República	Designado por el Presidente de la República
	Rango Ministerial	SI	SI	NO	NO
	Requisitos	No especifica	No especifica Si el jefe del SIN está en actividad su permanencia en el cargo será determinada por el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.	Profesional calificado en inteligencia, seguridad y desarrollo nacional.	i) Ser peruano de nacimiento y no tener otra nacionalidad. ii) Tener expedito el ejercicio de la totalidad de sus derechos ciudadanos. iii) Acreditar un título profesional o grado académico de nivel universitario, tener no menos de 40 años. iv) No tener cargo político partidario alguno. v) Poseer conocimientos y experiencia en

					asuntos relacionados a seguridad, defensa y desarrollo nacional, no poseer antecedentes penales, judiciales ni policiales vigentes. vi) Si es miembro en actividad de las FFAA o PNP debe solicitar previamente su pase al retiro.
Controles	No especifica	No especifica	No especifica	<p>i) Control parlamentario. Se crea la Comisión Ordinaria de Inteligencia encargada de fiscalizar el funcionamiento y la ejecución de los recursos presupuestales del CNI.</p> <p>ii) Interno. Se crea un órgano de control, el cual se encargará de controlar la gestión técnica y administrativa en el ámbito de las responsabilidades del CNI y la DINIE.</p>	<p>i) Control judicial. Para el control judicial de las operaciones especiales la Corte Suprema designa a dos vocales Ad hoc para ver los casos.</p> <p>ii) Control parlamentario. Se fortalecen y especifican las funciones de la Comisión de Inteligencia del Congreso. (se especifica el acceso a la información, el número de miembros, la fiscalización de actividades y planes anuales de inteligencia)</p> <p>iii) Interno. Se crea una oficina de control institucional dentro de la DINI</p>
Reclutamiento de Personal	Se rige por un plan de Carrera y Escala Remunerativa Especial. El Cuadro de Asignación de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal del Servicio de Inteligencia Nacional tienen la clasificación de Secreto.	Se rige por un plan de Carrera y Escala Remunerativa Especial. El Cuadro de Asignación de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal del Servicio de Inteligencia Nacional tienen la clasificación de Secreto.	No especifica		<p>Los componentes del SINA estandarizarán los requisitos básicos y mínimos en sus procesos de selección y evaluación de sus recursos humanos: teniendo en cuenta experiencia en la materia, formación profesional, capacitación permanente, experiencia docente, evaluación psicológica y rendimiento profesional. La evaluación del personal, doctrina y procedimientos de los componentes del SINA es periódica.</p> <p>Se especifica que la Escuela Nacional de Inteligencia es el órgano académico encargado de la formación de personal de la DINI y los analistas de inteligencia y personal de contrainteligencia del SINA,</p>

				además también capacitará a los Vocales designados para autorizar las operaciones especiales.
Presupuesto	Secreto	Secreto	Público	Público
Acceso a la información	Dada la especial naturaleza de sus funciones vinculadas a la Seguridad y Defensa Nacional, el Servicio de Inteligencia Nacional adoptará las medidas que sean necesarias para asegurar la confidencialidad de sus tareas y la documentación que procese y produzca, así como aquellas requeridas para garantizar la seguridad de su personal.	Dada la especial naturaleza de sus funciones vinculadas a la Seguridad y Defensa Nacional, el Servicio de Inteligencia Nacional adoptará las medidas que sean necesarias para asegurar la confidencialidad de sus tareas y la documentación que procese y produzca, así como aquellas requeridas para garantizar la seguridad de su personal.	No se menciona	Cumple la ley de Transparencia y Acceso a la información pública. Asimismo se señala que cual es la información que se puede divulgar teniendo especial cuidado con la información reservada. Igualmente se establecen plazos para la desclasificación de información.
Definición de la actividad de inteligencia	La inteligencia es consubstancial a la Defensa Nacional y como tal tiene el carácter de permanente e integral, y se desarrolla en todos los campos y niveles de la actividad nacional	La inteligencia es consubstancial a la Defensa Nacional y como tal tiene el carácter de permanente e integral, y se desarrolla en todos los campos y niveles de la actividad nacional	La inteligencia es el conocimiento anticipado logrado a través del procesamiento de las informaciones. La difusión de la Inteligencia debe ser oportuna para contribuir a la toma de decisiones y así poder alcanzar objetivos de seguridad y bienestar.	La actividad de inteligencia tiene por objetivo proporcionar oportunamente a través de la DINI, al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, el conocimiento útil, obtenido mediante el procesamiento de las informaciones sobre las amenazas y riesgos actuales y potenciales, que puedan afectar la seguridad nacional y ordenamiento constitucional de la República.
Referencia a inteligencia privada	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna

Durante el año 2001 y el año 2006 se hicieron dos cambios de los marcos legislativos de la actividad de inteligencia, la ley N° 27479 del año 2001 y la ley N° 28664 del año 2006. Ambas leyes se promulgaron en el ocaso del régimen de Valentín Paniagua y Alejandro Toledo, respectivamente. El modelo estipulado en la ley N° 27479 podemos analizarlo como una transición. Si bien cumple con las características que plantea la reforma *democrática* y cambia el modelo que funcionaba durante el gobierno de Fujimori, es impreciso e incompleto, quizás la premura de la ley generó que no se realizaran las especificaciones correspondientes sobre las funciones que debían realizar el CNI o los integrantes del SINA, no se hiciera mención al personal de inteligencia o no se desarrollaran las funciones y responsabilidad de los controles a la inteligencia.

Como vemos en el cuadro N°2, en ambos marcos legales se fortaleció a la agencia central de inteligencia. Con la ley del año 2001 se creó el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y con la ley del año 2006 se creó la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), ambas instituciones se constituyeron como el órgano rector del Sistema Nacional de Inteligencia (SINA).

Con respecto al significado de Inteligencia, se entiende, según ambas leyes, como el conocimiento para la toma de decisiones. La ley N° 27479 del 2001, en su artículo N° 6 define a la inteligencia como “el conocimiento anticipado logrado a través del procesamiento de las informaciones”; por su parte la ley N° 28664 hace una diferencia entre el concepto de inteligencia y el de inteligencia estratégica, considera a esta última como “la fase y producto

final del ciclo de inteligencia, cuyo objeto es constituirse en insumos en el proceso de toma de decisiones en el más alto nivel gubernamental, en función de prevenir y alertar sobre amenazas, riesgos y oportunidades para la seguridad nacional". En ambas leyes se considera a la actividad de inteligencia como el resultado del procesamiento de la información obtenida para producir un conocimiento útil referente a "alcanzar objetivos de seguridad y bienestar" (Ley N° 27479) o sobre las amenazas y riesgos, tanto potenciales o actuales, que puedan afectar a la seguridad, bienestar u ordenamiento constitucional (Ley N° 28664).

El establecimiento de controles es una prioridad de la reforma como se evidenció en ambas leyes, aunque se definieron con mayor precisión en la ley del año 2006. Recordemos que los controles de inteligencia son el pilar de la reforma pues tienen como objetivo limitar la utilización de los servicios de inteligencia para fines políticos, controlar el uso indiscriminado de presupuestos reservados para acciones encubiertas, fiscalizar las actividades del servicio de inteligencia, entre otros.

En lo que respecta al control político se agregó un hecho novedoso, la nueva central de inteligencia, tanto el CNI como la DINI, funcionaron dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros. Además, a diferencia del régimen de Fujimori, el jefe del servicio de inteligencia ya no tendría rango ministerial ni participaría de las reuniones del Consejo de Ministros.

En relación al control parlamentario, en ambas leyes se estableció que una comisión del Congreso fuera la encargada de fiscalizar al servicio de

inteligencia. Aunque es recién con la ley del año 2006 que se especifican las actividades y las acciones que puede realizar esta comisión parlamentaria. Con la ley del año 2001 la comisión empieza sus funciones y cambia de rango de comisión ordinaria por el de comisión especial.

Sobre el control administrativo, en ambas leyes ello depende de la propia institución, pues se crea un órgano de control encargado de fiscalizar desde adentro. En relación al control judicial, este se estableció recién en la segunda ley de inteligencia, pues se dispone el nombramiento de dos vocales por parte de la Corte Suprema en temas de inteligencia, especialmente, en lo referente a acciones encubiertas u operaciones secretas. En este caso, se tiene que contar con la autorización de un juez para realizar dichas operaciones, salvo excepciones especiales.

Un tema que demuestra lo exitoso de la reforma es que el presupuesto del CNI o de la DINI es público, nunca más se mantendrá en secreto cuanto se asigna de presupuesto al servicio de inteligencia. En un estudio sobre la Dirección Nacional de Inteligencia del año 2001 al año 2013, Rivas señala que aprovechando *ventanas de oportunidad*, los controles llegaron a institucionalizarse. Para este autor “la Comisión de Inteligencia, la obligatoriedad de aprobación de Operativos Especiales por parte del Poder Judicial y la fiscalización de los gastos de la entidad mediante inspección y Contraloría General de la República” han logrado consolidarse como controles a la actividad de inteligencia liderada por civiles en todos los gobiernos (Rivas 2013: 10).

En relación al control ciudadano, donde se reconoce como derecho de la ciudadanía a exigir el acceso a ciertos documentos básicos del sistema, en la ley del 2006 se estableció que la DINI debía respetar la ley de transparencia y acceso a la información pública como cualquier institución del Estado. Se estableció por primera vez un marco legal sobre el acceso a la información, la desclasificación de documentos y la obligatoriedad bajo sanción como delito de guardar secreto por parte de los burócratas de inteligencia.

Respecto al jefe del servicio de inteligencia, en la primera ley se estableció que sea un profesional calificado en inteligencia, seguridad y desarrollo nacional, aunque como demuestra lo distinto que fueron los jefes a lo largo de la existencia del CNI, esta mínima condición no se cumplió. Con la nueva ley que da nacimiento a la DINI los requisitos para ocupar la jefatura de la central de inteligencia cambiaron, ahora había que cumplir con las siguientes características:

i) Ser peruano de nacimiento y no tener otra nacionalidad; ii) tener expedito el ejercicio de la totalidad de sus derechos ciudadanos; iii) acreditar un título profesional o grado académico de nivel universitario, tener no menos de 40 años; iv) no tener cargo político partidario alguno; v) poseer conocimientos y experiencia en asuntos relacionados a seguridad, defensa y desarrollo nacional, no poseer antecedentes penales, judiciales ni policiales vigentes; vi) si es miembro en actividad de las FFAA o PNP debe solicitar previamente su pase al retiro.

Como hemos explicado, el éxito de la reforma de la inteligencia en el Perú se logró porque se establecieron muchos de los requisitos que señalaba la moda: se establecieron los controles a la actividad de inteligencia como el control parlamentario, judicial y político; se logró que los presupuestos no sean secretos; se establecieron requisitos para que el jefe del servicio no fuese un inexperto; y se buscó fortalecer el sistema de inteligencia.

5.2 Los aspectos fracasados de la reforma

Los aspectos más generales de una reforma suelen ser los más exitosos (De Jong, Lalenis y Mamadouh 2002), como las ideas (Dussauge 2014) o los aspectos formales de las instituciones (Hang 2004), como lo hemos analizado en el apartado anterior. En esta sección haremos hincapié en los puntos fracasados. Aunque la mayor parte de estudios⁴⁵ hacen referencia a la reforma de inteligencia del 2001 al 2006 como un proceso fracasado debido a la inestabilidad por la gran cantidad de jefes y al uso de la inteligencia para fines políticos, en esta sección queremos agregar otros aspectos para explicar el fracaso.

En este apartado desarrollaremos cuatro aspectos que nos ayudan a entender el fracaso: el factor SIN, el contexto político, la reforma del personal de inteligencia y la relación quebrada entre el Presidente y el servicio de inteligencia.

⁴⁵ Entre los principales estudios que hacen referencia al fracaso por la gran cantidad de jefes y el uso de la inteligencia para réditos políticos ver: Basombrío y Rospigliosi (2006), Bolívar 2009, Gómez de la Torre (2007), Serrano (2004), Rivas (2013) y Carbajal (2013).

El factor SIN

Como hemos visto en el presente estudio muchos de los administrados, políticos y actores de la opinión pública consideraron que uno de los fracasos del CNI fue su falta de eficiencia en contextos donde las tensiones políticas eran mayores, la popularidad del presente disminuía y los conflictos sociales apremiaban. Especialistas y políticos reclamaban que el CNI tuviese mayor participación a pesar de que no era parte de sus funciones. Muchos tenían aún el recuerdo del SIN como institución eficiente para controlar los conflictos y solucionar problemas políticos. Además, a lo largo de todo el proceso de reforma estudiado, la inoperancia del CNI se comparaba con la eficiencia del SIN, y los escándalos por fugas de información y malos manejos del CNI se equiparaban con los actos delincuenciales del SIN. A pesar del intento de los reformadores, los aspectos positivos y negativos del SIN, en comparación con un CNI ineficiente y con pocos logros que mostrar, fue una constante.

Coincidimos con Rivas (2013) en lo que el autor llama una paradoja del SIN, debido que “pese a que el SIN ha sido referencia de todas las cosas que no deberían ser (...) también ha sido la guía central de lo que se entiende por inteligencia, dentro y fuera de la política pública peruana” (2013: 07). Esto generó, como señala Bolívar que “a pesar que los reformadores de la época de lo políticamente correcto criticaron las prácticas del SIN de Montesinos, lo ‘chicha’ y lo ‘combi’ los tentaba a utilizarlas en su provecho, en especial cuando los niveles de aprobación de Toledo bordearon el 10%” (2008: 271).

Esta situación se podría explicar porque el énfasis de la reforma no estuvo en lograr una eficiencia del servicio de inteligencia sino en el establecimiento de los controles para hacer a la institución “democrática”. Como señalan Matei y Bruneau (2011) el establecimiento de los controles para la actividad de inteligencia en nuevas democracias se privilegia sobre la efectividad del funcionamiento del sistema de inteligencia. Esta situación donde se privilegió los controles sobre la eficiencia tuvo consecuencias en el régimen de Toledo porque posibilitó un aumento de los problemas relacionados con la seguridad del país, como el incremento de la producción de cocaína, mayor cantidad de conflictos sociales con consecuencias políticas, un intento de golpe de Estado, atentados políticos en la capital y la percepción de ingobernabilidad constante. Como agregan Matei y Bruneau la reforma de inteligencia en las nuevas democracias también debería preocuparse por la falta de protección a la seguridad nacional debido a la poca eficacia (2011:658).

Uno de los aspectos que no privilegió la nueva ley fue el empoderamiento del CNI frente los integrantes del SINA, esto afectó a la eficiencia del Sistema de inteligencia. En la época de Montesinos, un aspecto importante por el cual se lograron sus objetivos fue la unificación estructural del SINA bajo el SIN (Carbajal 2013:45). Los jefes de las ramas de inteligencia de las fuerzas armadas y policiales eran designados con opinión favorables del jefe del SIN y existían organismos de inteligencia en todos los ministerios y gobiernos locales (Ver cuadro N° 2). Además, el marco legal permitía una organización flexible de acuerdo a los objetivos planteados.

Aunque no debía concentrar tanto poder como el SIN, el empoderamiento del CNI no fue contemplado en el marco legal o el diseño organizacional, así el CNI nunca tuvo un rol central real sobre los otros integrantes del SINA. En las entrevistas realizadas para el presente trabajo, los jefes que ocuparon el servicio de inteligencia y especialistas que estuvieron vinculados al CNI manifestaron como principal dificultad la coordinación con los órganos de inteligencia que pertenecían al SINA debido a que las ramas de inteligencia y la policía no compartían la información necesaria. Según los jefes de inteligencia entrevistados, fue muy difícil que los directores de inteligencia que integraban el SINA les hicieran caso, esto ocasionó que el trabajo se manejara de forma aislada.

El contexto de la reforma

El contexto político en el cual se realiza la transferencia de política puede ser determinante para el éxito o fracaso de la política transferida. Para algunos autores como De Jong, Lalenis y Mamadouh (2002) los procesos que facilitan la transferencia de política son aquellos donde existe una sensación de urgencia y emergencia porque crean ventanas de oportunidad que facilitan el proceso de trasplante en comparación con los períodos de estabilidad⁴⁶. Consideramos que la reforma de inteligencia desarrollada entre los años 2001 y 2006 logró transferir en términos generales lo que buscaba la “democratización” de inteligencia pero en la implementación de la reforma el

⁴⁶ Rivas (2013) manifiesta que los continuos escándalos de las reformas de inteligencia han generado ventanas de oportunidad para introducir reformas como sucedió con la Comisión de Inteligencia del Congreso.

contexto en el cuál se desarrolló esta transferencia no contribuyó para conseguir los objetivos.

A nuestro entender, uno de los errores al analizar este proceso es pensar que durante el tiempo en el cual se desarrolló la reforma “se presentaban las condiciones inmejorables para hacer la reforma profunda de los servicios de inteligencia (...) [porque] prácticamente no había fuerza que pudiera oponerse a ello” (Basombrío y Rospigliosi 2006: 251). A nuestro entender, a la luz del caso estudiado es importante poner en duda que el mejor momento para realizar cambios institucionales es aquel donde se reconstruye todo el sistema, pues en esos casos se tiene que empezar prácticamente desde cero. Normalmente estas reformas totales van acompañadas de un cambio general de doctrina en los objetivos, las características y las funciones que debe desarrollar una institución. En las reformas totales, la mayor cantidad de personal que labora en los servicios es despedido, como ocurrió en el caso peruano, lo que ocasiona una profunda crisis y una falta de personal capacitado para cumplir con las responsabilidades asignadas.

Igualmente debemos recordar que la reforma de inteligencia del caso peruano involucra todas las razones por las cuales se reforma un sistema de inteligencia: escándalo, reforma judicial y policial, reforma de las fuerzas armadas y modernización del Estado⁴⁷. Por lo tanto la reforma de inteligencia fue parte de varias reformas, las cuales se realizan prácticamente al mismo

⁴⁷ Ver la caracterización de Dammert (2007) para las reformas de inteligencia en América Latina.

tiempo, esta situación generó inestabilidad e impactó en la producción de inteligencia, como se evidencia en el caso estudiado.

Otro factor del contexto fueron las disputas entre los políticos independientes que ocupaban cargos en el Poder Ejecutivo y los miembros de Perú Posible (Tanaka 2005). Estas disputas repercutieron en las gestiones del CNI. La primera de ellas se evidenció en la salida de Juan Velit, debido a que su retiro del cargo fue producto de la mala relación entre él y el nuevo primer ministro, Luis Solari. Una situación similar sucedió con la salida de Rospigliosi y el ingreso de Almeyda, el personal que ingresó con el ex Ministro del Interior fue removido apenas asumió su sucesor. Otra disputa entre independientes y peruposibilistas, fue el enfrentamiento entre Daniel Mora y Fernando Rospigliosi. Mora cuando era jefe del CNI intentó desprestigiar al entonces Ministro del Interior con apoyo del personal del servicio de inteligencia, además la descoordinación entre ellos entorpeció los intentos de capturar al camarada Artemio, líder de Sendero Luminoso en el Huallaga⁴⁸.

La reforma del personal de inteligencia

Según Weyland en el cambio institucional se presenta la siguiente complicación:

Los actores por lo general tienen metas razonablemente claras, pero tienen mucha incertidumbre respecto a los mejores medios para conseguirlas. Saben qué es lo que quieren, pero no saben cómo alcanzarlo de la mejor manera. El conocimiento instrumental

⁴⁸ En el año 2003, la captura de "Artemio" fracasó por una intervención policial en operativos que eran desarrollados por la Dirección de Contrainteligencia del CNI (Paredes 2004:8).

sobre los medios óptimos para lograr un determinado fin es algo problemático (Weyland 2011: 122).

Luego del recorrido sobre lo acontecido durante las primeras siete jefaturas del gobierno de Alejandro Toledo lo que estipulaba el marco legal no se realizó como esperaban los reformadores. El CNI nunca logró ser el ente rector del sistema de inteligencia y mucho menos logró proporcionar información útil y constante para la toma de decisiones.

Uno de los grandes problemas de la reforma fue cómo implementar lo que señala el marco legal. En primer lugar, consideramos que la experiencia fue un factor determinante, de los ocho jefes del servicio de inteligencia cinco tenían alguna experiencia previa en inteligencia y tres ninguna (ver cuadro N° 1). El jefe que tuvo más experiencia de los ocho que ocuparon el cargo fue coincidentemente el que duró más tiempo y sentó las bases de la reforma. A pesar que personas inexpertas como Rospigliosi demostraron un intento serio de reforma y personas con experiencia demostraron estar atadas a viejas relaciones institucionales como Panizo (durante su segunda gestión) y Mora; en este tipo de instituciones como el servicio de inteligencia, donde la experticia es escasa se hubiese necesitado que los jefes del servicio tuvieran experiencia en inteligencia, en especial cuando no existían las capacidades humanas y era un periodo de reforma total de la institución.

. Asimismo, cómo la ley es general depende del titular del servicio de inteligencia “inventar los objetivos por los cuáles debe laborar la institución”⁴⁹,

⁴⁹ En la entrevista personal con Raygada, el ex jefe del CNI manifestó que tuvo que inventarse los objetivos para poder dirigir la institución.

como señala Franco el funcionamiento de las instituciones en el Perú como el de América Latina, salvo contadas excepciones “depende demasiado de la voluntad de los actores” y que la existencia o no de las instituciones está comprometida “por los resultados que arroja su funcionamiento” (Franco 1992: 117)

A lo mencionado, debemos recordar una particularidad sobre la reforma en Latinoamérica, que no existen objetivos nacionales claros por los cuales debe direccionarse el trabajo de inteligencia. Por esa ausencia de proyecto político la actividad que desarrollan los servicios de inteligencia termina sirviendo a los gobiernos de turno o a intereses particulares. Eso se puede apreciar en casi todas las gestiones del CNI, especialmente luego de la salida de Rospigliosi. A esta utilización de los servicios de inteligencia por parte de la política, Carbajal la ha denominado “gobiernización” de la inteligencia, que se refiere al uso de la actividad de inteligencia para fines partidarios (2013: 54).

En segundo lugar, para realizar un trabajo eficiente en inteligencia necesitas un personal calificado. Este requerimiento fue muy difícil de cumplir durante la reforma porque la mayoría del personal calificado en inteligencia en el Perú fue cesado luego del cierre del SIN; se generó una visión negativa de la inteligencia por lo que poca gente estaba dispuesta a laborar en la institución; y, existió poca cooperación de la comunidad de inteligencia internacional. A este hecho se sumó que se buscó crear nuevos cuerpos de profesionales civiles para que laboraran en inteligencia, sin tomar en cuenta la gran cantidad

de tiempo que aquello requiere. Educar, entrenar y equipar a un nuevo cuerpo de profesionales de inteligencia puede ser una tarea de varios lustros.

Sobre el personal que se quedó en el servicio de inteligencia debemos diferenciar entre el personal del SIN y del CNI. El personal que laboró en el SIN y se quedó en la reforma no tuvo un rol importante. A pesar de que según cálculos moderados cerca de seis mil personas entre analistas, espías, colaboradores e informantes laboró en el SIN, luego del ingreso de Alejandro Toledo y las continuas purgas en el servicio, quedó una pequeña parte de trabajadores que se fue reduciendo conforme cambiaban las administraciones del CNI.

El principal problema durante la administración de Toledo no fue el personal del SIN que buscaba complotar contra la reforma, sino la advenediza y pequeña masa de trabajadores del CNI que eran removido durante cada cambio de jefatura. Estas lógicas de remoción del personal respondían a enemistades entre los jefes del servicio y, en su mayoría, a fidelidades de las instituciones armadas. Recordemos que muchos de los miembros del CNI eran militares en actividad o en retiro. Entonces se formaron camarillas o grupos enfrentados entre sí: ex miembros del SIN, civiles, policías, marinos y miembros del ejército se enfrentaron en una lógica que se evidenció en fugas a la prensa (Gómez de la Torre 2007, Carbajal 2013, Mujica 2014).

Con el regreso de los militares al mando del CNI⁵⁰ también volvieron las pugnas entre los institutos armados, el enfrentamiento entre la Marina y el Ejército se hizo evidente en los cambios de administración dentro del CNI. Las ramas de inteligencia del Ejército y la Marina, decidieron compartir la información disponible dependiendo de quien se encontraba al frente del CNI, respondiendo a lógicas institucionales antes que al mandato legal⁵¹. Esta situación afectó a la coordinación de inteligencia dentro del SINA y la agencia central.

La relación quebrada

Finalmente, un factor significativo para el funcionamiento de la inteligencia ha sido la relación entre el Presidente de la República, el consumidor más importante, y el Servicio de Inteligencia.

Una de las situaciones atípicas en la breve historia de los servicios de inteligencia en el Perú fue la relación de confianza entre el Presidente de la República y Vladimiro Montesinos durante el fujimorismo. Aunque durante la época de Velasco las personalidades que ocuparon la presidencia del SIN eran cercanas a él, nunca hubo una relación más cercana entre el director del servicio de inteligencia y el consumidor final como en la década de los noventa.

⁵⁰ Este regreso de los militares en el CNI podría ser entendido como parte de la recuperación del poder político por parte de las FFAA en democracia, como señalan las investigaciones de Sánchez (2011) y Arce (2011) para los estados de emergencia.

⁵¹ Obando (2009) sostiene que estas rencillas entre ambas instituciones armadas se remontan a la época de Fujimori y al papel desempeñado por cada institución durante su mandato. Si bien todas las instituciones militares fueron parte de la corrupción, el presidente del comando de las FFAA siempre fue un militar perteneciente a la rama del ejército, como también lo era el ex capitán Montesinos. Luego de la caída del régimen la desconfianza hacia el ejército ha incentivado su rivalidad con la Marina.

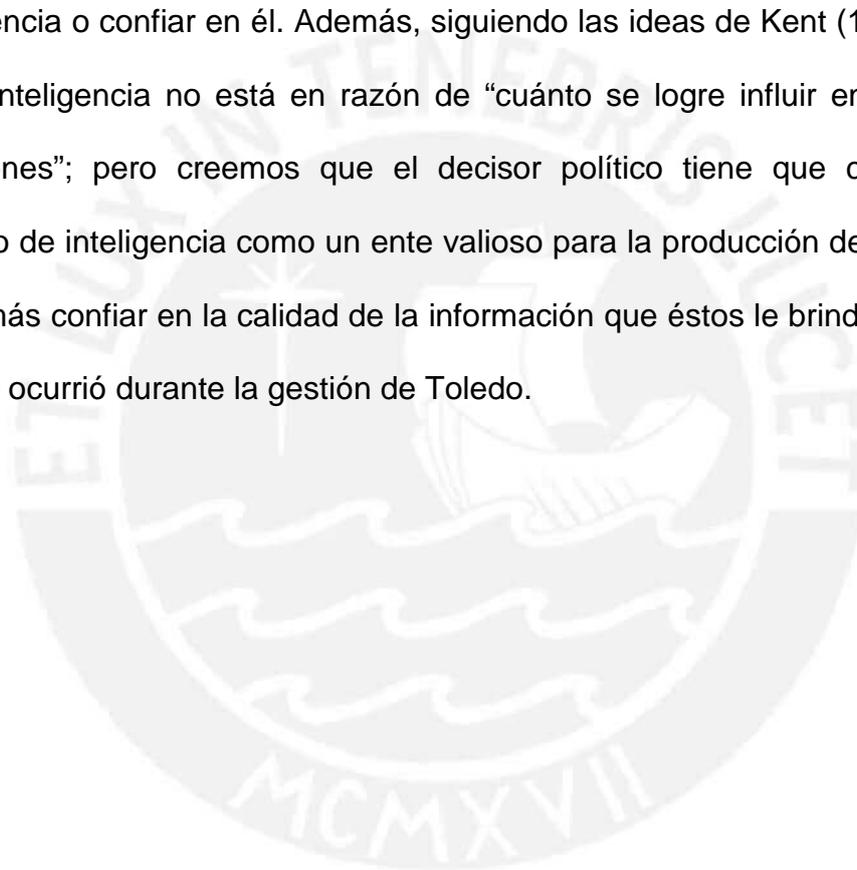
A diferencia del SIN, durante el gobierno de Alejandro Toledo la relación entre los jefes del servicio de inteligencia y el Presidente de la República estuvo quebrada. Salvo Almeyda, hombre de confianza pero sin la mínima experiencia en inteligencia, ninguno de los que ocupó el cargo tenía una relación cercana con el Presidente, al contrario, mucho de estos no lo conocían. En las entrevistas realizadas, los jefes del servicio de inteligencia señalaron que casi no tuvieron oportunidad de conversar con el Presidente Toledo, tampoco con el Presidente del Consejo de Ministros. Los entrevistados manifestaban que los consumidores no estaban muy interesados en escuchar la información que proveían, en muchos casos por que no era de calidad, en otros porque no servía para la toma de decisiones.

Si bien el desarrollo de los servicios de inteligencia en la región latinoamericana nos indica que la proximidad entre el poder político y el personal de inteligencia ha sido peligrosa, y en otras ocasiones, ha interferido con la objetividad que debe tener la producción de inteligencia; la lejanía también puede ser un problema. Esta lejanía entre productores y consumidores en el periodo estudiado, sobre todo la falta de confianza del Presidente hacia el Servicio de Inteligencia ha generado que no exista una buena calidad en la producción de inteligencia.

Esta relación trunca influye en la falta de profesionalismo de los funcionarios debido a que el Presidente no le da importancia a la inteligencia y existe un desinterés en la información que produce, esto ocasiona que la calidad del trabajo vaya disminuyendo y se traduce en fugas de información,

déficit tecnológico, entre otros. Por lo tanto, no hay una buena producción de inteligencia lo que hace que aumente la desconfianza del Presidente.

A pesar de ser un problema no es posible legislar cómo debe ser la relación entre Presidente de la República y el Servicio de inteligencia. No es imperativo para el Presidente tener una relación cercana con su servicio de inteligencia o confiar en él. Además, siguiendo las ideas de Kent (1986) el éxito de la inteligencia no está en razón de “cuánto se logre influir en la toma de decisiones”; pero creemos que el decisor político tiene que considerar al servicio de inteligencia como un ente valioso para la producción de información y además confiar en la calidad de la información que éstos le brindan, situación que no ocurrió durante la gestión de Toledo.



CONCLUSIONES

La reforma del sistema de inteligencia desarrollada entre los años 2001 y 2006 en el Perú tuvo como objetivo “democratizar” los servicios de inteligencia. Esta reforma se realiza en varios países de la región a partir de los años noventa. La utilización del término reforma democrática es propio de América Latina pues en otros contextos se refiere a la profesionalización de los trabajadores del servicio de inteligencia, la idea general de esta reforma es que las acciones de inteligencia se desarrollen respetando el Estado de Derecho y los Derechos Humanos. Esta democratización privilegia los controles a la actividad de inteligencia sobre la búsqueda de eficiencia del servicio. El uso del término democratización en el Perú fue también utilizado para los reformadores para desvincularse del gobierno autoritario de Fujimori.

El presente estudio ha utilizado el enfoque de transferencia de política para analizar la reforma de inteligencia durante el gobierno de Alejandro Toledo. En los últimos años la transferencia de política ha aumentado con la globalización pero hay pocos estudios sobre la oferta en las reformas políticas. La presente investigación nos permite afirmar que aunque consideramos que el cambio toma tiempo (Pierson y Sckopol 2008; y Dussauge 2012a) y que ocurren de forma gradual y permanente (Mahoney y Thelen 2010), la oferta sí importa, especialmente en contexto de reforma general de una institución. Esta oferta puede ayudar a explicar el éxito o el fracaso de la transferencia de política.

De nuestro trabajo podemos concluir que los cambios producidos en el servicio de inteligencia durante los años 2001 – 2006 fueron producto de un tipo de

transferencia con características de moda la cual llegó como una ola reformadora a toda la región, esta moda responde al modelo de cadena de imitación descrita por Sahlin y Wedlin (2008). Las características que logró imponer la moda para el caso estudiado, por los cuáles se consideró que el servicio de inteligencia se reformó y es un caso exitoso de transferencia de política fueron: el establecimiento de los controles de inteligencia (control parlamentario, el judicial y el político), la transparencia de los presupuestos asignados a la entidad de inteligencia y requisitos para el jefe del servicio.

Sin embargo, la reforma también fue un fracaso en otros aspectos. La idea de estudiar la oferta es conocer cuáles son los modelos a los cuáles se dirige o busca dirigirse la reforma, cuáles son las opciones para escoger de parte de los hacedores de política y porqué escogieron ese modelo. Aunque en muchos casos los modelos escogidos suelen ser una solución a diversos problemas, la transferencia de política, como en el caso estudiado, deja poco espacio a la creatividad por parte de los políticos. Muchos diseños institucionales se hacen sin tomar en cuenta las características de cada lugar, el funcionamiento histórico de la institución que se quiere reformar o las necesidades de cada país en el momento de la transferencia. No existió un correcto análisis de qué modelo o que cambios debían realizarse para que el modelo que se buscó implantar lograra combinar la eficiencia con los controles.

El repetido uso del término democrático por parte de los políticos durante la reforma, no tomó en cuenta la doble memoria que existe sobre el SIN de Fujimori, que es percibido como una institución corrupta pero también fuerte y

eficiente. En el presente estudio hemos visto como la preocupación de los reformadores fue por controlar a la institución antes que hacer los cambios necesarios para mejorar su eficiencia. Esto generó que aumente la percepción de un SIN eficiente contra un CNI ineficiente, sobre todo en un contexto de inestabilidad política y donde recrudecieron los problemas de seguridad. Así se percibe que bajo el autoritarismo hay un gobierno más eficiente y en democracia uno ineficiente para enfrentar las amenazas a la seguridad y a la gobernabilidad democrática.

Sobre el factor de la doble memoria del SIN que consideramos determinante para explicar el resultado de la reforma, es un acercamiento a las consecuencias institucionales del gobierno de Fujimori, sobre todo a nivel constitutivo de las instituciones y sobre el factor de las ideas. Aún falta profundizar en un estudio de las consecuencias de largo plazo de la instituciones de seguridad del régimen de Alberto Fujimori y, especialmente, del accionar del SIN. Como señalan las investigaciones del institucionalismo histórico (Pierson y Skopol 2008), los actores o agentes políticos no son conscientes de cómo sus decisiones pueden tener efectos en el futuro, cómo pueden influenciar o condicionar el largo plazo. Por ejemplo, el bajo presupuesto asignado a las fuerzas armadas en comparación a nuestros pares de la región o la rivalidad entre la Marina y el Ejército como se evidenció en las administraciones del CNI, pueden considerarse como una herencia del fujimorismo.

Otro aspecto que puede explicar el fracaso de la transferencia de política son las relaciones informales. Una de las relaciones más importantes en el sistema de inteligencia en un país es la relación que establece el Presidente con su servicio de inteligencia. En el Perú desde su inicio en 1962 ha sido una relación distante. En el periodo estudiado la relación distante y la falta de confianza entre el Presidente y el servicio de inteligencia ha generado un círculo vicioso que aumenta la desconfianza y la baja producción de inteligencia. Si no se logra romper con el círculo es probable que la producción de inteligencia siga disminuyendo en calidad y no responda a los objetivos por los cuáles existe la institución. Además es probable que el jefe del servicio de inteligencia busque producir información que sea de interés para el consumidor final desvirtuando la naturaleza de la inteligencia.

Otro aspecto que puede ayudar a entender por qué fracasó la reforma es las múltiples reformas que involucraron al servicio de inteligencia. La reforma estudiada se desarrolló como parte de varias reformas estatales vinculadas a su funcionamiento: reforma contra la corrupción a nivel nacional, reforma judicial, reforma de las fuerzas armadas, reforma policial y un proceso general de reforma del Estado. Al existir múltiples aspectos qué reformar, consideramos que fue imposible para la institución mostrar logros en el corto plazo, debido a que prácticamente tenía que empezar desde cero y reforma en todos los aspectos doctrinales, organizacionales, estratégicos y operativos.

Al tema de la gran cantidad de reformas debe sumarse el tema del contexto político. Este contexto no ayudó a conseguir la implementación del marco legal

ni a que el servicio de inteligencia fuera eficiente. Las disputas al interior del gobierno se hicieron presentes también en el SIN, sobre todo entre los independientes y los miembros de Perú Posible.

La gran cantidad de reformas y un contexto político convulsionado nos permite señalar que este no fue el mejor momento para un cambio total de la institución de inteligencia. No consideramos que un buen momento para hacer cambios totales son aquellos donde se reconstruye todo el sistema, pues prácticamente se tiene que empezar desde cero. Además, en casos de instituciones como el servicio de inteligencia o entidades con personal que requieren de una experticia que toma tiempo en conseguirse, nos inclinamos por cambios graduales y sostenidos en el tiempo.

Finalmente, una de las principales críticas a la reforma emprendida por Toledo fue que volvió a entregar el control del servicio de inteligencia a los militares, lo que algunos señalan como el fracaso de la reforma. Como hemos analizado, el servicio de inteligencia históricamente fue dominio de los militares. A nuestro entender el regreso de los militares al control del SIN no responde a una voluntad de Toledo sino a las capacidades sobre quiénes pueden emprender la reforma. Necesariamente se iba a volver a confiar en los militares por un tema de capacidades y experticia. No existe una gran cantidad de burócratas civiles que puedan asumir e implementar la reforma por eso no es un fracaso darle el control de la institución a los militares. Sobre eso una de las explicaciones que Raygada se mantuviera tanto tiempo en el cargo es por su experiencia y conocimiento en el tema.

BIBLIOGRAFÍA

- ADRIANZEN, Alberto
2009 *La transición inconclusa: De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra mirada
- ALEGRIA, Ciro
2004 “Inteligencia: ni <<contigo ni sin ti>> de la democracia peruana”
En: *Que hacer*. Lima, número 148, pp. 12-20.
- ARCE, Gerardo
2007 “El rol del sistema de inteligencia en un régimen democrático”. En
Quehacer. Lima, número 167, pp. 60 – 67
2011 *La herencia del pasado: Fuerzas Armadas, Derechos Humanos y seguridad interior en el Perú contemporáneo*. Tesis de licenciatura en Ciencias sociales con mención en Ciencias Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.
- ARIAS, Fredo
2002 “Conceptos básicos sobre el control y supervisión de los servicios secretos en una democracia y en una transición a la democracia”
En OBANDO, Enrique (editor). *La Gestión de la Seguridad en Tiempos de Transición Militar*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE), pp. 131 – 147
2010 “Servicios secretos, constitucionalidad y transición en Europa del Este” En CHAMORRO, Laura. *Sistemas de inteligencia comparados: aportes para el caso peruano*. Lima: IDEPE, pp. 245 – 266
- BASOMBRIIO, Carlos y ROSPIGLIOSI, Fernando
2006 *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: IEP
- BENSON, David y Andrew JORDAN
2011 “What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited”. En *Political Studies Review*, Volumen 9, pp. 366–378.
- BOWEN, Sally Y HOLLIGAN, Jane
2003 *EL ESPIA IMPERFECTO: La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Lima: PEISA
- BOLIVAR, Alberto
2004 Prefacio En: SWENSON, Russell and LEMOZY, Susana.
(Compiladores) *Profesionalismo de Inteligencia en las América*.

- Washington DC: Center for Strategic Intelligence Research, Joint Military Intelligence College. Pp. 7 – 22
- 2009 “Cultura, períodos culturales y servicios de inteligencia en el Perú”. En: SWENSON, Russell and LEMOZY, Susana (Compiladores) *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington, D.C: National Defense Intelligence College (NDIC). pp. 257-274
- BRUNEAU, Thomas
- 2013 “Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives” *Latin American Politics and Society*. Miami: volumen 55, número 4, pp. 143–160
- BRUNEAU, Tomas y Florina MATEI
- 2010 “*Intelligence in the developing Democracies; the quest for Transparency and Effectiveness*” En: JOHNSON, Loch (editor) *The Oxford Handbook of National Security*. Londres: Oxford University Press.
- CARBAJAL, Ernesto
- 2013 *Inteligencia desbordada: cambios y continuidades en los intentos de reorganización de los servicios de inteligencia en el Perú (2000-2006)*. Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales con mención en Sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.
- CARETAS
- 2003 “Reforma en Ascuas” *Caretas*. Lima, 2003, N°1758
- CHANG, Ha-Joon
- 2006 “La relación entre las Instituciones y el Desarrollo Económico. Problemas Teóricos Claves” *Revista de Economía Institucional* Bogotá: volumen 8, número 14, pp. 125-136. Consulta: 28 de diciembre del 2015
<http://www.economiainstitucional.com/pdf/No14/hchang14.pdf>
- CHANG, Ha-Joon y PETER, Evans
- 2007 “El Papel de las instituciones en el cambio económico” En: EVANS, Peter (editor) *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: En clave de sur. ILSA pp. 217-273
- CHAMORRO, Laura (editora)
- 2010 *Sistemas de inteligencia comparados: aportes para el caso peruano*. Lima: IDEPE

- CHAVEZ, Enrique
 2003 “Servicios secretos. Caos en el servicio de inteligencia examinando a la luz de exitosas reformas en la región”. *Caretas* Lima, N°1794
 Consulta: 28 de agosto de 2009.
<http://www.caretas.com.pe/2003/1794/articulos/cni.html>
- CHILLIER, Gaston y Laurie FREEMAN,
 2005 *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Washington Office on Latin America.
- COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACION.
 2003 *INFORME FINAL*. (Perú 1980 - 2000) Tomo II y III.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 1991 Decreto Legislativo 746. Ley del Sistema de inteligencia Nacional. 11 de agosto
 1992 Decreto Legislativo 25635. Ley del Sistema de inteligencia Nacional 21 de julio.
 2001 *Ley 27479. Ley del sistema nacional de inteligencia*. 12 de junio
 2005 *Ley 28664. Ley del sistema nacional de inteligencia – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI*. 29 de diciembre
- COTLER, Julio y Romeo GROMPONE
 2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP
- DAMMERT, Lucia (coordinadora)
 2007 *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Chile
- DE JONG, Martin y Virginie MAMADOUH
 2002 “Two Contrasting Perspectives on Institutional Transplantation”. En: De Jong, M; Lalenis, K; y, Mamadouh, V. (Eds.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*. Kluwer: Dordrecht pp. 19-32,
- DEGREGORI, Carlos
 2001 *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Segunda edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
- DÍAZ, Gustavo.
 2008 “Hacia una definición inclusiva de Inteligencia”. *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*. Madrid 2010, Número 4, pp. 59 – 84.

- DÍAZ ZEVALLOS, Edwin
2001 *Una vida, una propuesta*. Lima: Desarrollo y Defensa Nacionales.
- DÍEZ, Jordi y Susan FRANCESCHET
2012 "Public Policy in Latin America: Towards a New Research Agenda". En: *Comparative Public Policy in Latin America*. DÍEZ, Jordi, y Susan FRANCESCHET, S. (Eds.). University of Toronto Press, Pp. 272–286.
- DÍEZ, Jordi y Susan FRANCESCHET, S. (Eds.).
2012 *Comparative Public Policy in Latin America*. University of Toronto Press
- DOLOWITZ, David y David MARSH
1996 "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies*, Volumen XLIV, número 4, pp. 343 - 357.
2000 "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making" *Governance*, Volumen 13, número 1, pp. 5 - 23.
- DUSSAUGE, Mauricio
2012a "The neglected dimension: bringing time back into cross-national policy transfer studies". *Policy Studies*. Volumen 33, número 6, pp. 567-585.
2012b "Transferencia de Políticas y Modernización Administrativa: Historia (y Moralejas) de Cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión Chileno Viajó a México". *Revista de Gestión Pública* Santiago de Chile: volumen 1, número 2, pp.237-272.
2012c "On the past and future of policy transfer research: Benson and Jordan revisited". *Political Studies Review*. Volumen 10, número 3 pp., 313–324.
2013 "Policy Transfer as a "Contested" Process". *International Journal of Public Administration*. Londres: volumen 36, número 10, pp. 686-694
- EGGERTSSON, Thrainn
2005 "¿Por qué fracasan a menudo los trasplantes institucionales?" *Revista Asturiana de Economía*, número 32, pp. 9-21
- ESTEVEZ, Eduardo
2014 "Comparing Intelligence Democratization in Latin America: Argentina, Peru, and Ecuador Cases" *Intelligence and National Security*. Volumen 29, número 4, pp. 552- 580
- FRANCESCHET, Susan y Jordi DIEZ

- 2012 "Thinking about Politics and Policy-making in Contemporary Latin America". En: *Comparative Public Policy in Latin America*. Ed. Jordi DÍEZ y Susan FRANCESCHET University of Toronto Press, pp. 3–33.
- FRANCO, Carlos
1998 *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung
- FUKUYAMA, Francis
2004 *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Traducción de María Alonso. Barcelona: Ediciones B.
- GARCIA, Jaime
2003 "Estructuras y mecanismos para enfrentar las "nuevas" amenazas: La reestructuración del instrumento militar". En ROJAS A., Francisco y MILET, Paz (editores) *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*. Santiago de Chile: Flacso, pp.317 - 325.
- GÓMEZ DE LA TORRE, Andrés
2004 "Perú: Frustraciones en los intentos por reconstruir su sistema de inteligencia". En: SWENSON, Russell and LEMOZY, Susana (compiladores). *Profesionalismo de Inteligencia en las América*. Washington DC: Center for Strategic Intelligence Research. Joint Military Intelligence College. Pp. 155 -186.
2007 *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad y Seguridad
2009a "¿Quién vigilará a nuestros vigilantes? (Reinventando a juvenal ante el Foro de Roma, en Perú y Sudamérica)". *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. Madrid, 2009, Número 5, pp. 35 – 52
2009b "Servicios de inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativa? En *Agenda Internacional*. Lima, 2009, Número 27, pp. 119 - 130
2010 "Evolución reciente y contextos de la legislación de Inteligencia. El caso del Perú". En CHAMORRO, Laura (editora). *Sistemas de inteligencia comparados: aportes para el caso peruano*. Lima: IDEPE, pp. 37 – 116.
- GORRITI, Gustavo
2009 *Sendero, Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Segunda Edición. Lima: Editorial Planeta Perú S.A.
- GROMPONE, Romeo
2005 *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP

HARVARD UNIVERSITY

2002 Recomendaciones para la reforma de la Inteligencia en el Perú a la luz de la Experiencia en Otros países del Mundo. Lima

HOLZMANN, Guillermo

2007 “La inteligencia estratégica en países emergentes”. En: Gómez de la Torre, Andrés (ed.) *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad y Seguridad, pp. 293 – 334

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

2009 “Caso Rodríguez Silva” En: “Lo mejor de IDL-SC” Lima: Instituto de Defensa Legal, Área de Seguridad Ciudadana, pp. 317 – 321

JARRIN, Mercado

1974 *Seguridad, Política y Estratégica*. Lima: Ministerio de Guerra

JOUCHAMOWITZ, Luis.

2002 *Vladimiro Vida y tiempo de un corruptor*. Dos volúmenes. Lima: El Comercio

KAHHAT, Farid

2007 *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú

KAMPHUIS, Charis

2011 “La extracción de recursos mineros por empresas extranjeras y la privatización del poder coercitivo: un estudio de caso sobre la empresa de seguridad Forza”. En *Apuntes, revista de ciencia sociales*. Lima, N°68, pp. 63 - 108

KENT, Sherman.

1986 *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*. Buenos Aires: Editorial Pleamar

KOONINGS, Kees y Dirk KRUIJT

2003 *Ejércitos políticos. Las fuerzas armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*. Lima: IEP

De JONG, Martin; Konstantinos LALENIS y, MAMADOUH, Virginie,

2002 “An introduction to institutional transplantation”. En: De Jong, Lalenis y Mamadouh (Eds.) *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*. Kluwer: Dordrecht; pp. 1–16.

MAHONEY, James y Kathleen THELEN

2010 “A Theory of Gradual Institutional Change”. En: MAHONEY, James y Kathleen THELEN (eds.), *Explaining Institutional*

Change: Ambiguity, Agency and Power, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37.

MALDONADO, Carlos

- 2002 "Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada". Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica. *Fort Benning, Georgia*, Estados Unidos. Consulta: 16 de abril del 2012.
<http://www.fas.org/irp/world/chile/maldonado.html>
- 2007 "Desafíos de los servicios de inteligencia en la región andina" En: *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad y Seguridad. Pp. 267 - 291
- 2015 "La reforma de los Servicios de Inteligencia en Europa Oriental" *URVIO*. QUITO: volumen 17, número 1, pp.109-123

MARTIN, José y Andrés MONTERO

- 2007 "Modelo de inteligencia centrado en el objetivo" En *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*. Madrid, número 2, pp. 95 – 106.

MASTERSON, Daniel

- 2001 *Fuerza armada y sociedad en el Perú moderno: Un estudio de las relaciones civiles militares 1930 – 2000*. Lima: IDEPE

MATEI, Florina

- 2014 "The Media's Role in Intelligence Democratization". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Volumen 27, número 1, pp. 73–108.

MATEI, Florina y Thomas, BRUNEAU

- 2011 "Policymakers and Intelligence Reform in the New Democracies". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Volumen 24, pp. 656 – 691

MAZZUCA, Sebastián

- 2002 "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina" En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Año 4, Nº 7 Consulta: 11 de mayo del 2012.
http://institucional.us.es/araucaria/nro7/ideas7_3.htm

MELLENDEZ, Carlos y Alberto VERGARA (editores)

- 2010 *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: PUCP, Fondo Editorial

MERINO, Roger

2008 “¿Recepción o resistencia? Americanización y Análisis Económico del Derecho en el Perú”, en: *The Cardozo Electronic Law Bulletin*. Volumen 14. Consulta: 13 de marzo del 2013.
<http://www.jus.unitn.it/cardozo/review/2008/Acuna.pdf>

MINISTERIO DE JUSTICIA

2004 El servicio de inteligencia en un Estado de derecho. Documento de Estudio N°001-2004/JUS

MUJICA, Jaris

2014 "La desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional. De la salida del personal de inteligencia al desarrollo de las agencias privadas de inteligencia en el Perú" *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima: Volumen 1, Número 2, pp. 129 – 155. Consulta: 10 de enero de 2016
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/12541/13101>

OBANDO, Enrique

1999 “Las relaciones civiles - militares en el Perú 1980 – 1996”. En STERN, Steve (ed.). *Los senderos insólitos del Perú*. Lima: IEP – UNSH pp. 375 -397.

2001 “Las Relaciones Civiles – Militares en el Perú en la década del 90: lecciones para el futuro”. En: TANAKA, Martin (ed.). *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas. pp.247 – 304

2002 *La Gestión de la Seguridad en Tiempos de Transición Militar*. Lima: IDEPE

2009 “La reestructuración de la inteligencia en Perú: sus avances y sus problemas” En *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*. Madrid, 2009, Número 5, pp. 53 – 58

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2003 *Conferencia Especial sobre Seguridad. Declaración sobre seguridad en las Américas*. Ciudad de México, 27 – 28 de octubre del 2003.

PAREDES, Orlando

2004 “Gobernabilidad, fuerzas armadas y servicios secretos en Perú: Retos para la democracia en el nuevo entorno de seguridad” Presentado en la conferencia “Transformation and Convergence: Armed Forces and Society in the New Security Environment”. Presentada en Toronto el 03 de octubre.
 Consultado: 11 de marzo del 2011.
http://www.idepe.org/pdf/arti_paredes_gobernabilidad.pdf

PEASE, Henry

- 2003 *La autocracia Fujimorista. Del estado intervencionista al estado mafioso.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial.
- PETERS, B. GUY
2003 *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en la Ciencia Política.* Traducción de Verónica Tirota. España: Gedisa S.A.
- PIERSON, Paul y Theda SKOCPOL
2008 “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política.* Montevideo: volumen 17, número 1, pp. 7-38. Consulta: 11 de enero del 2011.
[http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322673001:](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322673001)
- PONTON, Daniel
2009 *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador.* Tesis de Maestría en Políticas Sociales con Mención en Gestión del Desarrollo. Quito: FLACSO – Sede Ecuador
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
1994 *Informe sobre el Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana.* New York: Oxford University Press
- RENIQUE, JOSE LUIS
2003 *La voluntad encarcelada. Las luminosas trincheras de Combate.* Lima: IEP
- RIVAS, Paolo
2013 “¿De las ruinas al cambio? La reforma de la Dirección Nacional de Inteligencia (2001-2013). Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.
- RIVERA, Freddy (editor)
2011 *Inteligencia estratégica y prospectiva* Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador.
- ROCHABRUN, Guillermo
2001 “Descifrando el enigma de Alberto Fujimori” en ROCHABRUN, G. *Batallas por la teoría.* Lima: IEP. pp. 423-438
- ROBLES, Rodolfo.
2003 *Propuesta de un sistema de inteligencia nacional para Guatemala.* Guatemala: Fundación Myrna Mack.

RODRIGUEZ, Omar

2004 “Inteligencia y profesionalismo en la transición democrática de México”. En: SWENSON, Russell and LEMOZY, Susana (compiladores) *Profesionalismo de Inteligencia en las América*. Washington DC: Center for Strategic Intelligence Research. Joint Military Intelligence College. Pp. 217-238.

ROJAS A, Francisco

2007 *III Informe del Secretario General de Flacso. La integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

ROSPIGLIOSI, Fernando

2000a *Montesinos y las fuerzas armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima: IEP.

2000b *El arte del engaño. Las relaciones entre los militares y la prensa*. Lima: Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)

RUBIO, Eulalia

2002 “Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas”. *Gestión y análisis de políticas públicas*. Número 25, pp. 23 – 32. Consulta 08 de marzo de 2015.

RUIZ, Carlos

2007 “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”. En *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*. Madrid, número 2, 2007 pp. 13 – 46.

SAHLIN, Kerstin y WEDLIN Linda

2008 “Circulating Ideas: Imitation, Translation, and Editing”. En Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. y Suddaby, R. (Eds.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Londres: Sage

SCHAMBAHER, Christian

2015 “Claves para entender la crisis de la inteligencia en el Perú y propuestas de solución”. Trabajo de investigación Académica. Lima: Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas.

SERRANO, JORGE

2004 “La destrucción del sistema de inteligencia peruano” En: *Red Voltaire*. Consulta: 26 de agosto del 2009
<http://projusticia.org.pe/site.php?plantilla=contenido&ncategoria1=109&ncategoria2=111&ncategoria3=196&ncontenido=7470>

2006 “La reconstrucción del sistema de inteligencia peruano”
Consulta: el 26 de agosto del 2009 a las 13:45
<http://www.voltairenet.org/article142053.html>

- SIMMONS, Beth, Frank DOBBIN y Geoffrey GARRETT
2008 *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SOTOMAYOR, Arturo
2007 "La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, No. 2, Santiago, Universidad Católica de Chile, pp. 67 – 88.
- STONE, Diane
2008 "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks" *The Policy Studies Journal*. Volumen 36, número 1, pp. 19-38.
- SWAINSON, Rebecca y Rob C. DE LOE
2011 "The Importance of Context in Relation to Policy Transfer: a Case Study of Environmental Water Allocation in Australia". *Environmental Policy & Governance*. Leeds: volumen 21, número 1, pp. 58-69.
- SWENSON, Russell and Susana LEMOZY (compiladores)
2004 *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington DC: Center for Strategic Intelligence Research. Joint Military Intelligence College.
2009 *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington, D.C: National Defense Intelligence College (NDIC).
- TAMAYO, Ana María (editora)
2008 *Conocer la guerra, construir la seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- TANAKA, Martin
2001 "Las Fuerzas Armadas en la Región Andina. Lima: Comisión Andina de Juristas.
2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000- 2005*. Lima: IEP
- TOCHE, Eduardo y PAREDES, Martín.
2007 "La historia de la inteligencia peruana es un drama" Entrevista con Andrés Gómez. En *QUE HACER*. Lima, Número 167, pp. 50-59.
- TOLEDO, Alejandro
2001 Mensaje presidencial ante el Congreso de la República. Lima, de julio del 2001.

UGARTE, José Manuel

- 2002a “Las estructuras de inteligencia en Europa”, en “Policía y Criminalística”, N° 11, vol. 334, Editorial Policial, Buenos Aires.
- 2002b “Las estructuras de inteligencia en América Latina” Foreign Affairs en Español. México, volumen 2, N° 1, pp. 52 -64
- 2004a “El profesionalismo en Materia de Inteligencia: Cuestiones Vinculadas” En: SWENSON, Russell and LEMOZY, Susana (compiladores) *Profesionalismo de Inteligencia en las América*. Washington DC: Center for Strategic Intelligence Research, Joint Military Intelligence College. Pp. 49 – 79.
- 2004b “El control público de la actividad de inteligencia: por qué y para qué” en “Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal” (N° 77, Buenos Aires, julio
- 2005a “Controles Democráticos en materia de defensa, seguridad pública e inteligencia”, en “Revista de Derecho Público”, Número 2005-1, Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires.
- 2005b “La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá”, en “Policía y Criminalística”, N° 16, vol. 362, Buenos Aires.
- 2005c *La relación entre inteligencia y política, y sus consecuencias en las estructuras y normas de los Sistemas de Inteligencia*. Brasilia, diciembre 2005. Consultado: 19 de marzo de 2012 <http://www.fas.org/irp/world/argentina/ugarte.pdf>
- 2007 “América Latina, Inteligencia y el rumbo hacia la institucionalización” En: *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad y Seguridad. Pp. 189 – 265.

VELARDE, Marco

- 2005 Avances y resultados de la conferencia especial sobre seguridad de la Organización de Estados Americanos (Ciudad de México 27 – 28 de octubre del 2003) IDEPE. Consultado: 04 de enero del 2014 <http://www.idepe.org/pdf/AvancesMexicoVelarde.pdf>

VERGARA, Alberto

- 2007 *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- 2009 *El choque de los ideales- Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post- fujimorato*. Lima: IDEA.
- 2010 “El Fujimorato y los niveles de análisis en política comparada. Una apuesta por el pluralismo” En: MELENDEZ, Carlos y Alberto VERGARA, editores) *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: PUCP, Fondo Editorial, pp. 97 - 122.

WEEKS, Gregory

2008 "A Preference for Deference: reforming the military's intelligence role in Argentina, Chile and Peru" *Third World Quarterly*, Volumen 29, número 1, pp. 45 – 61.

WEYLAND, Kurt

2011 "Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas". *América Latina Hoy*. Salamanca: volumen 57, pp. 117-143.

WOLMAN, Harold

1992 "Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US". *Governance*. Volumen 5, número 1, pp. 27-45.

Revistas

Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva. N°4

Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva. N°5

Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva. N°7

Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva. N°8

