

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Doctorado en Estudios Latinoamericanos

¿Cambio o continuidad institucional en agencias estatales de seguridad?

Instancias de coordinación de la función de inteligencia en Ecuador (1979-2016)

Lorena Yaél Piedra Cobo

Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Lorena Yaél Piedra Cobo, autora del trabajo intitulado “¿Cambio o continuidad institucional en agencias estatales de seguridad?: Instancias de coordinación de la función de inteligencia en Ecuador (1979-2016)”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctorado en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

10 de septiembre de 2024

Firma: _____

Lorena Piedra Cobo

Resumen

Este trabajo analiza la evolución histórica de la instancia coordinadora de la función de inteligencia en Ecuador, desde su fundación en el año 2008 hasta la desaparición de la SNI en el año 2018. Desde la perspectiva de la teoría del nuevo institucionalismo histórico y su conceptualización de las instituciones débiles, se analiza la permanencia y cambio de una serie de características de la institucionalidad de inteligencia en el Ecuador. A fin de contextualizar el surgimiento, funcionamiento y legados institucionales a lo largo del tiempo se realiza una revisión histórica de la institucionalidad de inteligencia ecuatoriana en general desde 1864, dando énfasis en el surgimiento de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y su reemplazo por la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN). Se observa cómo las instancias coordinadoras de la inteligencia se transforman, asumiendo un papel cada vez más acorde a la importancia y centralidad que normativamente les correspondería, y con mayor control e influencia sobre los subsistemas de inteligencia. Se observa también una variación cualitativa en sus relaciones con sistemas de inteligencia extranjeros, tanto en términos de cuáles son las relaciones prioritarias como la interrelación misma entre las instituciones. Como resultado del análisis, se observa que una serie de choques externos ocurridos durante el gobierno reformista de Rafael Correa permitieron materializar un importante cambio en la instancia de coordinación de inteligencia ecuatoriana, tanto en el ámbito normativo y formal como en su funcionamiento real, independizándolo de la influencia de los Estados Unidos y devolviendo su énfasis a intereses endógenamente generados. Al mismo tiempo, una serie de procesos y eventos ocurridos terminaron privando a la organización de las capacidades estratégicas con las que fue concebida, limitando su papel a un rol de monitoreo y control de procesos políticos internos, más útiles para la estabilidad del gobierno de turno. Este giro encontró resistencia por parte de segmentos al interior de la organización, orientados al seguimiento del diseño y misión originalmente planteados; pese a ello, y en concordancia con el modelo de instituciones débiles, las necesidades e influencia del gobierno de turno sometieron a la joven organización y la desviaron de la trayectoria que este mismo había concebido originalmente para ella.

Palabras clave: instituciones débiles, capacidades estratégicas, reforma, control político

A Dios, por darme las fuerzas.

A mis hijos Yaél Amelia y Germán Antonio, por enseñarme a amar de verdad.

A las doctoras Bertha Regalado Ortiz y Lorena Cobo Regalado, por marcarme el camino.

A Gonzalo Cobo Rodríguez y Petronio Piedra Salas, por sembrar esta vocación en mí, y a Evelyn Piedra Cobo, por ser mi inspiración y por iluminar toda mi vida.

Agradecimientos

A mi director Pablo Andrade Andrade, por su paciencia ánimos constantes. A Fausto Miguel Ángel Egas Benavides por facilitarme el acceso a fuentes documentales y personas claves para el desarrollo de esta investigación.

A Lester Cabrera, por impulsarme a que no deje de trabajar este tema. A Hernán Hidalgo S.J., Francisco Pacheco Sempérteguí y Josefina Egas Benavides, por apoyarme con todo lo que implicó en la decisión de cursar el programa doctoral.

A Leonardo Jaramillo Mora por sus comentarios, ayuda y disponibilidad. A Gerardo Pino, por hacer tuyas mis alegrías y mis pequeños avances en estos años.

A los y las periodistas de investigación citados en este estudio, que con su labor habitual despertaron inquietudes que me hicieron considerar que un esfuerzo de esta naturaleza sería posible.

Finalmente, a todas aquellas personas que, trabajando en el ámbito, accedieron a ser entrevistadas y me facilitaron información incluso si esto pudiera generarles persecuciones.

Tabla de contenidos

Figuras, fotografías y tablas.....	13
Siglas y acrónimos.....	17
Glosario.....	19
Introducción.....	25
Capítulo primero Cambio en la instancia coordinadora de la función de inteligencia ecuatorianos: Una reflexión teórica	35
1. Contexto del caso.....	35
2. ¿Desde dónde explicar el cambio institucional en el caso ecuatoriano?.....	42
3. Supuestos del institucionalismo histórico y su explicación del cambio	43
4. Cambio institucional de las agencias centralizadoras de la actividad de inteligencia en la región.....	50
5. La agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador, una institución débil y tutelada.....	59
6. Metodología: ¿Cómo abordar el cambio o continuidad institucional en los servicios de inteligencia?.....	64
7. Recolección de datos.....	66
Capítulo segundo La actividad de inteligencia en Ecuador previo a la existencia de una instancia centralizadora (1864-1979)	75
1. Los inicios de la actividad de inteligencia (1864-1979)	76
2. Creación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), y el ejercicio de la actividad de inteligencia: transición a la democracia, seguridad estatal y control de la subversión interna (1979-2000)	85
3. 1980: Década del fortalecimiento de la actividad de inteligencia policial.....	89
4. 1990: Conflicto armado con Perú y manejo discrecional de gastos reservados..	96
5. 2000: desfinanciamiento por parte del estado a la actividad de inteligencia, y disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)	105
6. Elementos relevantes en la trayectoria histórica.....	113
Capítulo tercero Creación, consolidación y decadencia de la nueva agencia centralizadora de la función (Secretaría Nacional de Inteligencia / Secretaría de Inteligencia).....	123
1. Rafael Correa Delgado en la presidencia de la República	124

2. Disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia.....	132
3. Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN).....	137
4. Período de remoción de las reglas existentes y reemplazo por nuevas.....	138
5. El 30s: ¿regreso del mando militar a la inteligencia?	154
6. de la SENAIN como proveedora de “seguridad política” (o al servicio de la estabilidad del régimen)	162
7. ¿Falta de confianza la base del regreso de la administración civil?.....	171
8. ¿Inteligencia bajo el mando policial?.....	198
9. La disolución de la Secretaría de Inteligencia y sus eventos previos	209
10. Rasgos característicos del período 2008-2018	212
Conclusiones.....	219
Implicaciones y posible agenda futura de trabajo.....	239
Lista de referencias.....	245
Anexos.....	269
Anexo 1: Consolidado final entrevistas.....	269
Anexo 2: Carta de solicitud de entrevista.....	275

Figuras, fotografías y tablas

Figura 1. Distribución de las entrevistas por perfil	31
Figura 2. Lógica expositiva de la investigación	32
Figura 3. Lógica expositiva de la investigación	67
Figura 4. Proceso de cambio esperado versus proceso de reforma real de la instancia centralizadora de la función de inteligencia en el Estado ecuatoriano 2008-2018.....	72
Figura 5. Frentes de la Seguridad Nacional	86
Figura 6. Organigrama y descripción de las características del personal de la Dirección Nacional de Inteligencia.....	88
Figura 7. Línea de tiempo sobre uso de Gastos Reservados entre 1993-1995.....	99
Figura 8. Línea de tiempo sobre uso de Gastos Reservados entre 1993-1995.....	101
Figura 9. Línea de tiempo sobre uso de Gastos Reservados entre 1993-1995.....	102
Figura 10. Presidentes de la República del Ecuador 1996-2013	106
Figura 11. Ciclo de inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)	109
Figura 12. Elementos relevantes de la trayectoria histórica de la DNI (1864-1979). ..	114
Figura 13. Ciclo de inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).	115
Figura 14. Ciclo de inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)	117
Figura 15. Normativa de regulación a la actividad de inteligencia en Ecuador.....	118
Figura 16. Actores y su posición en la Dirección Nacional de Inteligencia en el año 2007	120
Figura 17. Sectores de responsabilidad, y número de funcionarios, parte del Comando de Inteligencia Militar número 29 en el año 2008.	126
Figura 18. Actores clave 2007 - 2008.....	130
Figura 19. Edificio del COSENA.....	134
Figura 20. Presupuesto Dirección Nacional de Inteligencia 2010	140
Figura 21. Organigrama de la SENAIN aprobado en el Estatuto Orgánico de octubre 2009	141
Figura 22. Actores y su influencia SENAIN 2009.....	144
Figura 23. Clasificación del personal de la SENAIN	146
Figura 24. Mapa de relacionamiento de la SENAIN en el año 2010	147
Figura 25. Comité Nacional de Inteligencia en el año 2010	148

Figura 26. Estructura organizacional del Comando de Inteligencia Militar Conjunto en el año 2011. Fuente: (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador 2011, 7)	150
Figura 27. Cumplimiento del ciclo de Inteligencia	151
Figura 28. Prioridades presidenciales establecidas luego del 30-S	159
Figura 29. Propuesta de prioridades adicionales de la Coordinación de Análisis Estratégico.....	160
Figura 30. Actores y su influencia en el proyecto institucional de la SENAIN 2011 ..	162
Figura 31. Situación del personal de la SENAIN en la administración de Homero Arellano y Luis Yépez.....	166
Figura 32. Cumplimiento del ciclo de inteligencia.....	170
Figura 33. Organigrama propuesto por la SENAIN en el año 2013.....	179
Figura 34. Clasificación del personal de la SENAIN	184
Figura 35. Cumplimiento del ciclo de inteligencia.....	189
Figura 36. Actores clave 2011 - 2014.....	193
Figura 37. Análisis Organización “Yasunidos”.....	195
Figura 38. Orgánico funcional de la Secretaría de Inteligencia vigente en la administración de Rommy Vallejo	201
Figura 39. Clasificación del personal de la SENAIN	203
Figura 40. Ciclo de producción de inteligencia en la Administración de Rommy Vallejo	205
Figura 41. Aportes a la campaña de Moreno y Glas.....	207
Figura 42. Actores clave 2014 - 2018.....	208
Figura 43. Cuartel de la Policía en San Lorenzo luego de la explosión.	209
Figura 44. Funcionamiento y expedición del marco legal regulatorio en la función de inteligencia.	222
Figura 45. Funcionamiento y expedición del marco legal regulatorio en la función de inteligencia.	229
Fotografía 1. Misión Militar Chilena.....	78
Fotografía 2. Primer contingente de la Misión Militar Italiana.....	79
Fotografía 3. Cerco externo del lugar de retención a Nahim Isafas	92
Fotografía 4. Personal e instalaciones de la Unidad de Investigaciones Especiales en Pusuquí.....	95
Fotografía 5. Bombardeo del campamento de las Farc en Angostura.....	133

Fotografía 6. Rafael Correa en el Regimiento Quito Número 1	155
Fotografía 7. Publicidad desarrollada para difundir la versión oficial de los hechos del 30S	155
Fotografía 8. Informe de la Coordinación General de Inteligencia en base a disposiciones otorgadas por Twitter	185
Fotografía 9. Productos de inteligencia en el año 2013 parte 1	186
Tabla 1. Características institucionales presentes en la función de inteligencia	232

Siglas y acrónimos

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
CAT	Centro de Alerta Temprana
CIES	Centro de Inteligencia Estratégica
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CLACIP	Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial
COMACO	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
COMBIFRON	Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAIN	Comité Nacional de Inteligencia
CONSEP	Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
COSENA	Consejo de Seguridad Nacional
COSEPE	Consejo de Seguridad Pública y del Estado
DEA	Drug Enforcement Administration
DGI	Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional
DNI	Dirección Nacional de Inteligencia
DINARDAP	Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos.
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FAE	Fuerza Aérea Ecuatoriana
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIALBA	Foro de Inteligencia del ALBA
FBI	Federal Bureau of Investigation
GAFI	Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera de Suramérica.
GAO	Grupo de Apoyo Operativo
GAULA	Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal
GIAS	Grupos Ilegales Armados
GIM	Grupo de Inteligencia Militar
GIC	Grupo de Inteligencia Conjunta
GIR	Grupo de Intervención y Rescate
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales

IG-EPN	Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional
MICS	Ministerio Coordinador de Seguridad
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCE	Partido Comunista Ecuatoriano
SEBIN	Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (servicio de inteligencia del estado venezolano).
SENAIN	Secretaría Nacional de Inteligencia
SEIN	Secretaría de Inteligencia, nombre que tomaría la Secretaría Nacional de Inteligencia legalmente luego de que, a través de una reforma, se le quitara la característica de secretaría nacional. La instancia centralizadora de la función de inteligencia mantendría este nombre hasta su disolución.
SRI	Servicio de Rentas Internas
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera, nombre con el que nace en la Ley para reprimir el lavado de activos, la instancia de la Procuraduría General del Estado encargada de la producción de inteligencia financiera y económica.
UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico
ULCO	Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado de la Policía Nacional
UGSI-PR	Unidad de Gestión de Seguridad Interna de la Presidencia de la República
UIES	Unidad de Investigaciones Especiales
UNASE	Unidad Antisecuestro y Extorsión de la Policía Nacional
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
30-S	30 de septiembre de 2010

Glosario

agencia centralizadora de la función de inteligencia. Instancia dentro del sector que tiene las funciones de coordinar, articular e integrar las actividades y el funcionamiento de los distintos organismos que se encuentran dentro del ámbito.

agente operativo. Personal militar policial o civil asignado a las áreas de inteligencia o contrainteligencia dependiendo de la temporalidad, encargado principalmente de recopilación de información en base a las necesidades básicas determinadas en el plan de búsqueda de información. Los agentes operativos fueron los funcionarios a quienes se asignaba seguimientos y cobertura de eventos como marchas y movilizaciones sociales.

ámbitos de la seguridad integral en Ecuador. Desde 2011 se emite la política nacional de seguridad en Ecuador a través del Plan Nacional de Seguridad Integral. El plan divide para su aplicación el amplio rango de lo que se considera seguridad integral. Para este propósito se acuñaron seis ámbitos: justicia y seguridad ciudadana; relaciones internacionales y defensa; democracia y gobernabilidad; justicia social, desarrollo humano y ambiental; gestión de riesgos; y ámbito científico tecnológico (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral 2011).

ámbito de defensa y relaciones internacionales. Basado en el principio de ciudadanía universal su trabajo tiene el objetivo de impulsar la “configuración de un nuevo regionalismo” (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral 2014,16), priorizando estructuras como UNASUR, ALBA y CELAC. Dentro de este ámbito se considera todo lo relacionado con mantener la seguridad y defender el estado; así como las opciones concretas que garanticen una posición de seguridad cooperativa, en lugar de seguridad cooperativa en el escenario internacional (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral, 2014). En concreto, dentro del período de análisis este ámbito dentro de la SENAIN este ámbito trabajó temas como: el Proceso de paz en Colombia, autorizaciones para realizar sobrevuelos por parte de Estados Unidos, financiamiento internacional de fundaciones que operan en Ecuador, desabastecimiento de combustibles, oposición a la extracción petrolera y proyectos estratégicos (Secretaría de Inteligencia 2014b).

ámbito científico y tecnológico. El ámbito se concentra en los “entornos producidos por las tecnologías [capaces de...] desarrollar nuevas formas de amenaza” (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral 2011, 23). Dentro del período de análisis este ámbito

dentro de la SENAIN este ámbito trabajó temas como: uso de tecnología antidrogas; tecnologías usadas en el robo de vehículos; privacidad del ciberespacio; pedofilia en internet; implementación del sistema de dinero electrónico; situación de los becarios SENESCYT (Secretaría de Inteligencia 2014c).

ámbito de democracia y gobernabilidad. Tiene por detrás una relación directa entre existencia de democracia y la posibilidad de ejercicio de ciudadanía. Sus componentes principales son: “Buen Vivir, [...] continuidad democrática y, [...] estabilidad del Estado” (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral, 2011, 19). En concreto, dentro del período de análisis este ámbito dentro de la SENAIN este ámbito trabajó los siguientes temas: reestructuración de partidos políticos con vida jurídica, tendencias electorales, aplicación del voto electrónico, manifestaciones, elecciones seccionales, seguimiento a movimientos sociales, seguimiento a actores políticos de oposición, SUPERCOM, y recursos hídricos (Secretaría de Inteligencia 2014e).

ámbito de gestión de riesgos y medio ambiente. Se concentra en el cambio climático, y la posibilidad real de ocurrencia de catástrofes ambientales como consecuencia de este. Aterrizo en todos los componentes que componen la construcción de un modelo de desarrollo “racional y equilibrado” en lo referente al uso de recursos naturales (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral 2011, 21). En concreto, dentro del período de análisis este ámbito dentro de la SENAIN este ámbito trabajó temas como: minería ilegal, Petroamazonas, Refinería de Esmeraldas, Caso Chevron, y tráfico de especies (Secretaría de Inteligencia 2014f).

ámbito de justicia y seguridad ciudadana. El ámbito contiene los dos componentes que le otorgan el nombre: en referencia a la justicia el objetivo es garantizar características como oportunidad, independencia y calidad de esta; así como la promoción de los Derechos Humanos “para todas las personas del Ecuador” (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral 2011, 16). El componente de seguridad ciudadana incluye lo que se considera orden público y tiene como objetivo la garantía de “derechos humanos, [y] una vida libre de violencia y criminalidad” (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral 2011, 17). Dentro del período de análisis este ámbito dentro de la SENAIN este ámbito trabajó temas como: irregularidades en juicios de cabecillas de estructuras de delincuencia organizada, financiamiento de campañas políticas por parte de las FARC, trata de personas, cuerpos legales en el ámbito de seguridad, estrategias antinarcóticos, microtráfico y pistas aéreas clandestinas a nivel nacional (Secretaría de Inteligencia, 2014d).

ámbito de justicia social y desarrollo humano. Se enfoca en la disminución de brecha social existente entre los quintiles más altos y bajos de la sociedad, a través de la potencialización de capacidades humanas. Trabaja en toda la esfera de lo que se considera necesario para garantizar “el Buen Vivir en todas las facetas de las personas” (Ministerio Coordinador de Seguridad Integral 2011, 20). Dentro de este ámbito, en el período que se desarrolló la investigación, la SENAIN trabajó los siguientes temas: lavado de activos, dinero electrónico, ley de agua, protestas en Guayaquil, movimientos financieros de movimientos sociales y organizaciones políticas, oro y lavado de activos y sustitución de importaciones (Secretaría de Inteligencia 2014g).

analista. Funcionario que tiene a su cargo el proceso de contraste, sistematización y procesamiento de información, que constituye el producto de inteligencia entregado al generador del requerimiento.

blanco. Objetivo del trabajo de levantamiento de información en la actividad de inteligencia, puede ser una persona natural o jurídica.

casa de seguridad. Lugar centro de las operaciones de los agentes operativos o funcionarios encargados del trabajo de recolección de información no disponible en fuentes abiertas. Su ubicación es estratégica: se prefiere zonas no comerciales para su establecimiento, que puedan asegurar tiempos de reacción cortos, en los eventos a ser cubiertos en una circunscripción territorial específica.

ciclo de inteligencia. Se refiere a las fases requeridas para completar un producto de inteligencia. Inicia con el requerimiento, luego se pasa a la fase de recolección de datos en la que se levanta información de fuentes abiertas o cerradas. Posteriormente se encuentra la fase de integración y análisis de información. El ciclo culmina con la fase de difusión de información. El proceso a través del cual se obtiene productos de inteligencia es eficiente cuando existe como característica transversal la retroalimentación entre las fases. El proceso “comienza y termina en el tomador de decisiones” (Cabrera 2021, 28).

compartimentación de información. Proceso de división de la información accesible en base al perfil de la persona que la receipta. La cantidad de datos disponibles para el usuario dependerá de su rol en el proceso de producción de inteligencia, así como del rango que desempeñe en la institución. Los usuarios que tienen acceso a la información completa suelen ser únicamente los responsables de las fases finales del proceso y las autoridades.

coyuntura crítica. Momentos en los que el sistema institucional es flexibilizado y los actores pueden tomar opciones fuera de la ruta habitual. Para constituirse en una coyuntura crítica debe cumplirse dos tipos de condiciones permisivas y productivas.

Llevar el nombre de condiciones permisivas aquellas que debilitan las estructuras institucionales y facilitan que las instituciones salgan del comportamiento establecido como trayectoria institucional. Las condiciones productivas corresponden a las acciones tomadas para efectivizar el cambio (Soifer 2009).

cooperación bilateral en inteligencia. Cooperación entre dos estados; corresponde a la práctica más común en el ámbito (Cabrera 2021).

cooperación multilateral en inteligencia. Cooperación en el ámbito de inteligencia que tiene lugar entre más de un estado; sus orígenes se remontan a la Guerra Fría; se desarrollan en el marco de regímenes internacionales existentes de manera tradicional como la Organización de Estados Americanos (OEA), (Cabrera 2021), o en la lógica de cooperación sur-sur como el Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

debilidad institucional. Característica presente en determinados estados en Latinoamérica, (Brinks, Levitsky y Murillo 2019) sostiene que tiene lugar cuando las instituciones no producen resultados “substancialmente diferentes de lo que observaríamos en su ausencia y continúan produciendo ese resultado incluso enfrentando presiones para cambiar [...]” (53). Los autores identifican tres formas posibles de debilidad: insignificancia, no cumplimiento, e inestabilidad (Brinks, Levitsky y Murillo 2019).

Estado postneoliberal. Proyecto de estado que según el trabajo de Sánchez y Polga-Hecimovich (2018), se aleja de las características de los estados liberales, fortaleciendo las capacidades reales de estado. Las condiciones que hacen posible su implementación son cambios constitucionales que habilitan la construcción de determinadas capacidades estatales, un rol preponderante para la agencia planificadora estatal y crecimiento del cuerpo de funcionarios estatales.

estado predatorio. Tipo de estado que “falla en la tarea de promover desarrollo económico” (Robinson 1999, 1). James Robinson sostiene que este tipo de estado tiene una mayor probabilidad de surgir en entornos no democráticos donde se cumplen las siguientes condiciones: beneficios de poseer poder político, importantes fuentes de recursos naturales, deficiencias en manejo de inversión pública y funcionarios estatales de carrera e inestabilidad política (Robinson 1999).

fuentes abiertas de información. Lugares que contienen información sobre personas naturales o jurídicas que son de dominio público; no cuentan con una protección específica. Entre las fuentes abiertas de información más comunes se encuentran los

medios de comunicación, redes sociales y registros estatales no clasificados de acceso público por ley.

fuentes cerradas de información. Momentos o lugares de los cuales se extrae información que cuenta con restricciones para el acceso, que no es de dominio público. En determinadas ocasiones el acceso a fuentes cerradas de información, (cuando para acceder no se posee respaldo legal) obtener este tipo de datos, implica violaciones a una serie de derechos humanos. Entre las fuentes cerradas de información utilizadas más habitualmente se encuentran registros telefónicos, reportes de movimientos bancarios o pago de impuestos e interceptación de comunicaciones.

gastos especiales. Figura legal para gastos creada con la expedición de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Según la ley estos fondos son de carácter permanente, y se encuentran destinados “a actividades de inteligencia y contrainteligencia para la protección interna, el mantenimiento del orden público y de la defensa nacional” (Ec. 2009, art 18).

gastos reservados. Figura existente en la categorización del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano que, desde el año 1967 y hasta su eliminación, hizo referencia a montos de dinero que no entran en la lógica del gasto corriente, cuyo objetivo es preservar la seguridad del estado nacional.

inteligencia como proceso. La inteligencia como proceso se vincula al denominado “ciclo de inteligencia”, donde se tienen una serie de etapas y pasos que buscan establecer un mapeo en la manera en cómo la inteligencia se va generando. Al respecto, la relevancia del proceso de inteligencia es establecer un diagnóstico sobre los pasos que son parte de aquel proceso como una forma de mejorar o hacer más eficiente la recopilación de información, el análisis, la toma de decisión y la posterior retroalimentación.

inteligencia como función / función de inteligencia. Se relaciona directamente con el hecho de que los países plantean procesos de recopilación y análisis de información para mejorar sus procesos de toma de decisiones, pese a que no se tenga un organismo o institución que ejecute el rol de rector y/o que gestione el flujo de aquella información procesada.

inteligencia militar. Proceso de elaboración de inteligencia cuyo fin es asesorar las operaciones militares, puede corresponder a los niveles estratégico, operacional y táctico (Secretaría de Inteligencia 2014).

inteligencia policial. Proceso de elaboración de inteligencia que tiene como objetivo producir información sobre actividades criminales; su objetivo es asesorar al mando

policial en el proceso de eliminación de manifestaciones criminales (Secretaría de Inteligencia 2014).

inteligencia política. Proceso de elaboración de inteligencia cuyo objetivo consiste en “sostener poderes [... inclusive si como efecto colateral conduce al] abuso de derechos humanos” (Rivera, Barreiro y Guerrero 2012, 195).

plan de búsqueda de Información. Documento interno de trabajo elaborado en base a los temas de trabajo designados desde el secretario de Inteligencia y otras autoridades de alto rango. Este documento oficial y clasificado guía el proceso de producción de inteligencia estableciendo prioridades y direccionando los esfuerzos de búsqueda y análisis.

producto de inteligencia. Resultado del ciclo de inteligencia una vez que, en base a una necesidad de información de inteligencia generada, los datos atraviesan por el proceso y se obtiene como resultado final el producto de inteligencia.

régimen internacional de inteligencia. Acuerdos de tipo implícito o explícito desarrollados entre actores de tipo estatal; pueden llevar a cabo a través de sus distintos servicios (Cabrera 2021).

sistema de inteligencia. Nombre otorgado a una serie de instancias dentro del estado que cumplen con actividades de inteligencia; funcionan de manera articulada y cumplen objetivos comunes (Programa de Intercambio Regional de Información sobre Armas de Fuego, Municiones y Explosivos s.f.).

Introducción

En agosto de 2015 el volcán Cotopaxi empezó un proceso eruptivo; el riesgo presentado por el proceso en uno de los volcanes más grandes del país afectaba directamente a los valles afluentes del Guayllabamba, así como también a una multiplicidad de otras ciudades e infraestructuras clave para la estabilidad y economía nacional. En este contexto, el día quince de ese mes, se registraron una serie de explosiones que causaron una columna de ceniza de doce kilómetros de altura; una visible y evidente señal de la actividad volcánica para las poblaciones cercanas. Este hecho, y el subsecuente descenso de flujos piroclásticos con el potencial de generar lahares, fueron reportados por parte del Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional (IG-EPN) a las 8:00 a. m. Como consecuencia, desde la Presidencia de la República, a través del Decreto Ejecutivo 755, se declaró un estado de excepción nacional para enfrentar la emergencia (BBC Mundo 2015). En la práctica, esto provocó una serie de efectos colaterales:

1. Censura. El titular del Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS), César Navas, se convirtió en la única instancia autorizada para difundir información sobre los sucesos del volcán. Otras instancias, incluso aquellas directamente involucradas en el monitoreo del volcán o especializadas en procesos geológicos y sus consecuencias, como el IG-EPN, no podían emitir comunicados o informar directamente al público.

2. Desinformación. El limitado acceso a la información pública tuvo efectos evidentes en dos eventos específicos: la evacuación preventiva de Lasso, Mulaló y las cercanías de los ríos en Latacunga, que se realizó el mismo día 15 de agosto a pesar de no contar con ningún respaldo técnico conocido; y el retraso en la entrega de la información técnica a la ciudadanía, como se evidenció en el caso de una ventana de casi 24 horas sin reportes sobre la actividad eruptiva del volcán desde el 22 de agosto a las 16:00, cuando se observó una columna de ceniza sobre la que no se dijo nada hasta las 17:59 del día siguiente, 23 de agosto.

3. Uso político de la declaratoria de emergencia. La reactivación de la actividad eruptiva del volcán coincidió con el momento en el que el gobierno de Rafael Correa experimentó las protestas sociales más fuertes que cuestionaban su proceder. El estado de excepción declarado por el gobierno fue de alcance nacional y no regional, o provincial,

como se estila en el caso de procesos eruptivos. Una vez declarado el estado de excepción, se restringió la movilidad y se abrió paso a ejecución extraordinaria de gastos, lo que contribuyó a un rápido fin de las protestas en el territorio nacional.

La historia mencionada en las líneas anteriores deja ver efectos muy precisos de la influencia de un ejecutivo fuerte en una institución técnica. Al restringir el acceso a la información de la población los efectos fueron la generación de zozobra y una cantidad importante de recursos desperdiciados, como consecuencia de la ejecución de una evacuación innecesaria. En resumen, el papel del IG-EPN perdió toda relevancia por la altamente restrictiva intermediación del ejecutivo entre este y la población en general, y llevó a que tuvieran lugar una serie de hechos impensables bajo el supuesto del cumplimiento de funciones de la instancia técnica.

El ejemplo de la acción gubernamental ante el proceso eruptivo del Cotopaxi es ilustrativo de los sesgos y distorsiones que un poder Ejecutivo fuerte puede introducir sobre sus instituciones, especialmente cuando estas son débiles en el cumplimiento de las funciones para las que fueron diseñadas. Estos problemas pueden tener un alcance incluso mayor, dependiendo de la organización puntual a ser analizada, e incluso pueden afectar a instituciones de gran valor estratégico para el Estado, o cuyo proceso de construcción y reforma es encabezado por el mismo gobierno, que después influye en ellas. En el caso de la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador, el contexto en el que se llevó a cabo el proceso de transformación institucional provocó efectos que cambiaron la ruta originalmente trazada de una postura de previsión y posicionamiento global a la garantía de supervivencia del régimen. Esto implicó que se dejara de lado una serie de objetivos estratégicos incluidos en sus funciones originalmente concebidas, orientadas a la protección del Estado y sus intereses.

Para comprender la importancia y significado de este giro, es necesario entender el rol de la inteligencia para el Estado. El propósito primordial de la inteligencia como función estatal consiste en proveer a los encargados de la política pública de información capaz de iluminar sus procesos de toma de decisiones (Johnson 2010). Uno de los debates clásicos alrededor de la actividad de inteligencia estatal es aquel que reflexiona sobre sus fines últimos: la inteligencia política clásica versus la razón de Estado. La inteligencia política clásica está al servicio de los intereses de los gobernantes, comprometiendo la objetividad de la actividad (Pillar 2010), mientras que la segunda está para proteger al Estado y sus intereses estratégicos, independientemente de los intereses de los gobernantes en el corto plazo (Ugarte 2005).

En Ecuador, durante un período relativamente reciente y analizado en la investigación plasmada en este documento, se puede observar qué actores, estrategias, en qué contexto, con cuántos recursos y cómo entran en juego para determinar el rol principal de la inteligencia ecuatoriana. La experiencia reciente del país ante este dilema permite preguntarse si existió un cambio o una continuidad estatal en las agencias estatales de seguridad y qué condiciones permiten entender su preferencia por una u otra trayectoria. El ejercicio realizado tiene su temporalidad de análisis entre los años 2008 y 2018, y para examinar la posible continuidad de la herencia institucional, contextualiza el período reciente en el largo plazo y el retorno a la democracia en 1979.

Como se verá más adelante, el período en estudio se caracteriza por una serie de cambios institucionales que muestran la tensión entre un servicio de inteligencia al servicio del Estado, y uno al servicio de un gobierno que abarca la totalidad del tiempo de vida institucional de la SENAIN antes de su disolución mediante decreto ejecutivo. Como parte del trabajo base para dar cuenta del legado histórico presente en la institución, el trabajo de investigación inicia en el año 1864, en un intento de dar cuenta de todo el proceso histórico de la inteligencia ecuatoriana y sus consecuencias sobre una de sus más recientes iteraciones institucionales.

Las dictaduras ocurridas a lo largo de la historia de la región otorgan un punto de partida similar a la función de inteligencia en algunos países (Ugarte 2016). Aun así, sus procesos de reforma son distintos. Es necesario que el análisis de los resultados de reformas institucionales abandone la superficialidad de lo legal, o el ideal de lo que se considera una institucionalización exitosa y se enfoque en modificaciones reales y funcionamiento efectivo. Es decir, que el enfoque resida en que, si se rompió con la lógica de discrecionalidad, falta de control, servicio a los intereses del gobierno e improvisación en estos, o si las instituciones de inteligencia están condenadas a repetir cíclicamente una historia de debilidad y sumisión a los gobiernos, independientemente de si el régimen político del momento es autoritario o democrático.

El caso ecuatoriano, específicamente, es interesante porque presenta una multiplicidad de factores donde se vislumbra cambio y continuidad de manera simultánea. A diferencia de procesos de cambio significativo donde se logra romper con la lógica institucional previa (Cappocia y Kelemen 2007), en Latinoamérica en general (Brinks, Levitsky y Murillo 2019), y en Ecuador en particular esto no sucede completamente. En el período de interés tienen lugar reformas legales y un reemplazo institucional, pero otras dimensiones permanecen intactas: la ausencia efectiva de rendición de cuentas y control

democrático, la discrecionalidad en la determinación de objetivos y uso sin fiscalización de presupuesto, al igual que la prevalencia de los objetivos de control político sobre la población. Finalmente, en 2008, el presidente de la República tras un confuso incidente internacional decidió suprimir la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y sustituirla por otra agencia, pero manteniendo las mismas carencias en cuanto al control democrático de la nueva organización.

El proceso fallido de transformación de la agencia centralizadora de la función de inteligencia tuvo lugar como resultado de cambios rápidos en las leyes que regían su existencia. En primera instancia se encuentra la expedición del Decreto Ejecutivo 1798; instrumento legal que respalda la disolución de la DNI con fecha 8 de junio de 2009 y, posteriormente, la aprobación de la Ley de Seguridad Pública del Estado el 28 de septiembre de 2009 en reemplazo de la Ley de Seguridad Nacional vigente desde 1979. Estos hitos normativos trazaron inicialmente la ruta hacia una actividad de inteligencia estratégica bajo controles democráticos. Sin embargo, luego de los sucesos del 30 de septiembre del 2010 se produjo un nuevo cambio en la orientación de la inteligencia en una dirección que impediría el cumplimiento de los objetivos iniciales de la visión planificada y plasmada en la ley. En definitiva, la reforma aquí examinada permite poner en diálogo un episodio específico -el cambio de las agencias de seguridad efectuado por gobiernos democráticos- con la reciente literatura sobre la debilidad institucional en América Latina.

La investigación realizada, no profundiza sobre la amplia reflexión que genera la calidad de la democracia en la región. Sino que se concentra específicamente en el proceso de implementación de una política pública que buscó modificar la institucionalidad de inteligencia en Ecuador, como consecuencia de lo que se calificó por parte del Ejecutivo como un funcionamiento deficiente. En referencia a la caracterización específica que se utiliza en este estudio de la democracia en el período de tiempo de implementación de las reformas y nacimiento de la SENAIN. Se toma la línea del desarrollo teórico de Haggard y Kaufman (2021) que utilizan el término de *backsliding democracies* para nombrar a los “procesos a través de los cuales líderes elegidos democráticamente debilitan instituciones democráticas” (2), a través de acciones incrementales y difíciles de detectar mientras suceden.

Para dar respuesta a la pregunta formulada ¿Cuál es el proceso de cambio que sufrió la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador en el período 2008-2018 y, a qué causas responde?, la investigación optó por el rastreo de procesos: se

escogió esta opción metodológica en base a su capacidad para otorgar agencia a los actores involucrados (Bennett y Checkel 2015) mientras brinda una explicación sistemática de la evidencia a través de secuencias lógicas (Collier 2011). El rastreo de procesos es plenamente compatible con la descripción histórica, que es el método por excelencia utilizado en los estudios de caso de “organizaciones de inteligencia concretas” (Díaz 2009, 24). El seguimiento de los procesos detrás del cambio institucional se organizó para la exposición a través de una narrativa analítica.

Al momento de considerar el *Process Tracing* se estima una vinculación directa con la hipótesis de trabajo, en el sentido de lo que se pretende es buscar variables explicativas que permitan tener una mejor comprensión en torno al proceso que se está investigando (Bennett 2002). Siendo así, el *Process Tracing* busca, de forma general, lograr el reconocimiento de nuevos elementos que ayuden a explicar la existencia de mecanismos causales, a través de la revisión de un determinado caso de estudio que se ubique, a su vez, dentro de un período de tiempo debidamente definido, como una forma de establecer límites a la investigación en sí, como al potencial descubrimiento de nuevas variables explicativas, dado que el resultado final no es consecuencia únicamente de un solo factor. Y es en aquel punto donde es posible vincular el *Process Tracing* con las narrativas analíticas, debido al hecho de que estas últimas buscan establecer una especificación de los actores que se ven involucrados dentro de un proceso, al tiempo que lograr identificar trayectorias acumulativas en los procesos mismos, con el fin de plantear una posterior evaluación en torno al cumplimiento de determinado objetivo, o en su defecto, reconocer si es que hubo un cambio en la institución o actores a los que se hace alusión (Trigo 2016).

Es por el uso de la narrativa analítica que no es posible desechar a priori la hipótesis de continuidad del legado institucional. El examen realizado toma en cuenta la temporalidad del largo plazo para estar en capacidad de dar cuenta real de los procesos analizados (Pierson 2003), logrando así una vinculación entre el objeto de estudio en cuestión con la aplicación metodológica del *Process Tracing* en las narrativas analíticas. Además se tiene en consideración el hecho de que los elementos y procesos institucionales evidenciados dan cuenta de un contexto donde la inclusión de variables explicativas en torno a la comprensión de una mantención de parámetros institucionales o en su defecto, en contraposición a la postura de un cambio sustancial en los aspectos sustanciales de la institucionalidad de inteligencia en el Ecuador, dan cuenta de que no

sería posible establecer una determinación absoluta de que el fenómeno puede explicarse bajo variables únicas, inamovibles y absolutas.

En cuanto al análisis de los datos y el acceso a la información se tomaron en cuenta fuentes de carácter primario y secundario sobre una base documental. Las fuentes primarias tienen su priorización en documentos oficiales asociados al ámbito de la inteligencia en el país; haciendo hincapié en el período de tiempo señalado dentro del caso de estudio. Además de lo anterior se hizo uso de una serie de herramientas en torno a fuentes primarias como en el caso de entrevistas semiestructuradas. Cabe señalar al respecto que las fuentes primarias recolectadas ayudaron a la generación y testeo de nuevas variables explicativas en torno a la comprobación de un potencial cambio institucional, o la mantención de un proceso inercial, en términos de la funcionalidad de la inteligencia estratégica en el país.

Sin perjuicio de lo anterior, la parte sustancial de la investigación, especialmente en el campo teórico, se enfocó en fuentes secundarias, estableciendo con ello un análisis documental sobre la base de libros, artículos, capítulos de libros y documentos académicos que tuvieran una relación tanto directa como indirecta con el objeto de la presente investigación. La categorización devino tanto de la temporalidad seleccionada, los autores y el tópico que se trataba. Es así como los datos históricos recopilados como evidencia se obtuvieron mediante el acceso a bases de datos y bibliotecas que pudieran tener información.

Uno de los puntos sustanciales de la investigación, en términos de fuentes primarias, fue la realización de entrevistas, las cuales tuvieron una cualidad de ser semi estructuradas y se efectuaron debido al valor mismo de aquella técnica de recopilación de datos e información. Al momento de realizar las entrevistas fue posible contrastar y comprobar la fiabilidad de la información y los datos obtenidos por fuentes secundarias, tomando en cuenta el hecho de que con ello sería posible encontrar nuevas variables explicativas al fenómeno que se está estudiando, o en su defecto, el testeo de las variables previamente indicadas.

La realización de entrevistas semi estructuradas se dio por el hecho de las características mismas de aquella forma de llevar a cabo las entrevistas. Se tomó en cuenta que esta cualidad de entrevista permitía ahondar en aquellos puntos que, de parte de la investigadora, denotaban una importancia dentro del esquema de trabajo, siempre estableciendo como elemento metodológico sustancial, la forma de aplicar un *Process Tracing* en conjunto con las narrativas analíticas. Además, está el hecho de que una

entrevista semi estructurada puede dar paso al descubrimiento de nuevos datos e información que, de acuerdo con el rango y calidad de los entrevistados, ayudaría a la generación e identificación de nuevas variables. La calidad de semi estructurada de las entrevistas evidencia que se mantuvo una determinada estructura y lógica en cuanto a la realización de las preguntas y las dimensiones que las mismas abarcaban, logrando que el grado de dispersión de las respuestas, por parte de las personas entrevistadas, sea menor que en una entrevista flexible.

En línea con lo anterior y tal como se aprecia en la Figura 1, se efectuaron en total un número de noventa y cuatro entrevistas divididas entre cinco grupos de actores, dieciocho entrevistas a funcionarios de alta jerarquía en inteligencia identificados como sujetos de élite, cincuenta y cuatro entrevistas a funcionarios de diferentes áreas de la Secretaría Nacional de Inteligencia en los años dentro del período analizado, doce a miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, seis entrevistas a actores clave en temas estratégicos, y cuatro a académicos expertos en la materia de inteligencia.

Distribución de las entrevistas por perfil.

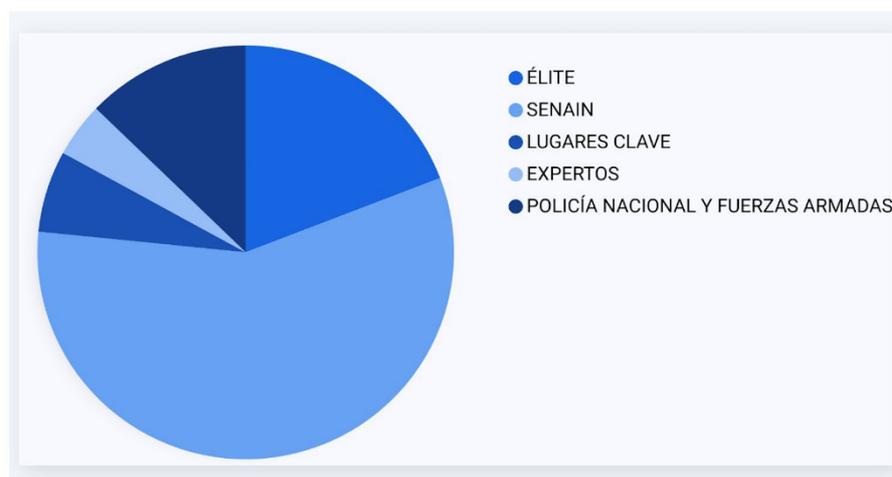


Figura 1. Distribución de las entrevistas por perfil
Elaboración propia

El argumento teórico presentado en este trabajo sostiene que la creación de la SENAIN fue resultado de la aspiración del Movimiento Alianza País de formar un nuevo tipo de servicio de inteligencia estatal centralmente coordinado -en lugar de ser ejecutado con un grado importante de autonomía por varias agencias de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Sin embargo, en una institución que nació débil, una serie de factores

como la sensación de amenaza a la supervivencia del régimen y la centralización de autoridad en el ejecutivo impidieron la implementación de la reforma institucional diseñada para los efectos de la función de inteligencia. En lugar de la SENAIN visionada en lo normativo surgió efectivamente una agencia que no fue contralada democráticamente y, que se enfocó en el seguimiento de amenazas internas al gobierno. Por otro lado, sí se produjo parte del cambio buscado directamente por los diseñadores institucionales; en efecto, la SENAIN consiguió independizar su funcionamiento de la intervención de otros estados, los cuales habían tenido una marcada influencia sobre instancias de inteligencia anteriores.

Lógica expositiva de la investigación.

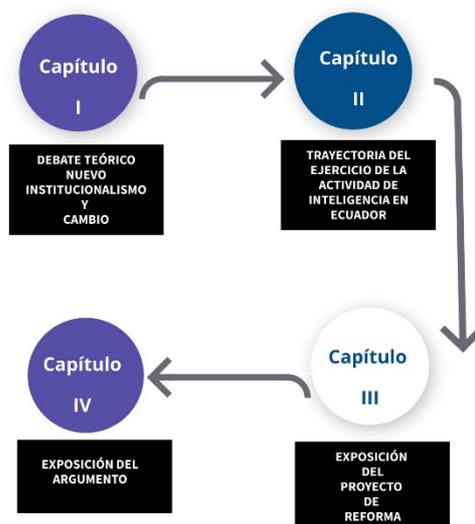


Figura 2. Lógica expositiva de la investigación
Elaboración propia

Como se aprecia en la Figura 2, la investigación desarrollada se expone por medio de cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta un debate teórico a propósito de la perspectiva explicativa del nuevo institucionalismo sobre el cambio en la función de inteligencia. La idea principal de este acápite es que, en el caso de las instituciones en Ecuador, aunque se trate del ámbito de seguridad (en teoría uno de los más estables del Estado), es necesario partir del concepto de debilidad institucional debido al poder explicativo real que posee. La característica de debilidad institucional en la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador se determinó en base a los resultados reales de la institución, así como a las expectativas de desempeño iniciales

plasmadas en la planificación y la norma. Se cumplió con esta tarea utilizando como base el trabajo teórico de Brinks, Levitsky y Murillo (2019).

En el segundo capítulo se cuenta la trayectoria del ejercicio de la actividad de inteligencia en Ecuador desde su origen hasta el año 2008, con el propósito de detectar los elementos que establecen el legado institucional que la DNI (Dirección Nacional de Inteligencia, la agencia existente antes de 2008) dejó a la SENAIN. Entre los elementos clave de esta herencia se puede contar el desarrollo de la actividad de inteligencia casi exclusivamente dentro de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Como consecuencia de ello los funcionarios que conformaban la DNI en su mayoría eran hombres en servicio activo y pasivo de las mencionadas instituciones. Otra particularidad corresponde a la existencia de un proceso de institucionalización y profesionalización para la actividad fuertemente apoyado en mecanismos de cooperación internacional formal e informal. En relación con la última característica, esta relación dejó como consecuencia una ausencia importante de regulaciones legales al ejercicio de la actividad en el ámbito interno, así como también de parámetros que establezcan límites al tipo de cooperación recibida desde países extranjeros y también obligaciones contraídas. Otra singularidad más escandalosa, parte de la herencia institucional corresponde al uso discrecional de las partidas de Gastos Reservados casi como una constante. El último rasgo representativo corresponde a la competencia entre las dos instancias estatales que tradicionalmente cumplían funciones de inteligencia: Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

El tercer capítulo expone, a través de una narrativa analítica, el proyecto de reforma implementado, las estrategias de los actores para llevarlo a cabo y los mecanismos que produjeron como resultado final una Secretaría Nacional de Inteligencia, que en la práctica se diferenciada considerablemente de aquella concebida al interior de su marco legal. La idea clave que se establece a través de la narrativa gira alrededor de tres eventos específicos: la llegada al poder de un gobierno de izquierda, el bombardeo de Angostura en abril del año 2008 y el levantamiento policial del 30 de septiembre de 2010 (30S), que se convirtieron en recursos simbólicos que incidieron en el proceso de cambio de la Secretaría Nacional de Inteligencia. En particular, el efecto del 30S fue tan determinante que consiguió dejar de lado el horizonte institucional plasmado en la primera reforma, que quedaría explicitado en la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

El cuarto capítulo establece la validez limitada del mecanismo de cambio argumentado en el primer capítulo desde una posición predominantemente histórica el rastreo de procesos. En esta sección se expone el argumento, en contraposición a la

hipótesis alternativa sustentada con la evidencia presentada en los capítulos dos y tres. El capítulo incluye una revisión de los principales hallazgos de esta investigación y propone algunas agendas de investigación complementarias que contribuirían con avances adicionales a la comprensión de la temática y teoría utilizadas en esta obra.

El trabajo desarrollado en las líneas a continuación parte de una perspectiva simple: por sus características la Secretaría Nacional de Inteligencia debe ser considerada una institución débil y, por lo tanto, cualquier explicación unicausal que asuma de inicio su fortaleza institucional pierde validez. La hipótesis explicativa que sostiene que existen pocas opciones para que el peso del legado histórico permita que existan modificaciones reales en la institución, ya que se lograron modificaciones en al menos cinco aspectos parte de la herencia institucional: determinación de grandes objetivos de trabajo, ideas base sobre la necesidad de contar con disponibilidad de fondos propios suficientes para desempeñar la actividad, consolidación de capacidades, presencia mayoritaria de personal civil y militar, y por último los problemas en el ejercicio del rol coordinador. Por otro lado, la hipótesis alternativa sostenida en el capítulo profundiza precisando los detalles que muestran el camino del proceso de cambio en la SENAIN.

El desarrollo del estudio en estas secciones permite observar los retos, éxitos y limitaciones de la transformación de la inteligencia ecuatoriana, así como también identificar los legados institucionales que esta arrastra, sus fortalezas y particularidades. Al concluir se plantean algunas agendas futuras de investigación y se establece una base para comprender las características actuales de los dilemas a los que se continúa enfrentando la inteligencia estatal en Ecuador.

Capítulo primero

Cambio en la instancia coordinadora de la función de inteligencia ecuatorianos: Una reflexión teórica

Este capítulo presenta una revisión de los estudios desarrollados sobre la función de inteligencia ecuatoriana. Específicamente expone el recorrido y las características institucionales previas al nacimiento de la DNI, y la Secretaría Nacional de Inteligencia. Al abordar a la SENAIN, y el proceso nominal de democratización que la originó se precisa la necesidad de describir los mecanismos de transformación por medio del nuevo institucionalismo en la ciencia política, en particular comprendiendo las instituciones débiles. Con este propósito y desde una mirada teórica se revisa las distintas explicaciones sobre el cambio, elaboradas desde el institucionalismo, y se establecen los puntos sobre los cuales el basarse completamente en las entradas existentes genera vacíos. Como una alternativa capaz de generar una comprensión más precisa de los procesos de transformación, complementaria al nuevo institucionalismo, se propone la entrada de las instituciones débiles; después se reflexiona sobre las características institucionales de la instancia centralizadora de la función de inteligencia. A partir de la argumentación mencionada, se trata a profundidad el procedimiento utilizado para desarrollar la investigación base de la reflexión teórica, además de explicitar los motivos que complican el acceso a información clasificada sobre el tema tratado en Ecuador. El capítulo culmina con la exposición del argumento teórico y sus componentes.

1. Contexto del caso

El estudio de los sistemas de inteligencia latinoamericanos empieza a realizarse desde la ciencia política en las dos últimas décadas. En Ecuador los análisis de este tipo de servicios estatales han sido realizados en mayor medida desde el acercamiento explicativo de las relaciones internacionales. Entre estos estudios destaca por sus enfoques el trabajo de Arturo Cabrera (2021), quien explora un debate casi ausente en la institucionalidad de inteligencia, los regímenes internacionales de cooperación en los que se involucran los sistemas de inteligencia de América Latina. También es notable el trabajo de María Fernanda Noboa (2020), que analiza el caso de la Operación Militar

Fénix, y los supuestos sobre el empleo de medios militares que se legitimaron como consecuencia de los hechos suscitados.

En otra sección se encuentra la línea de trabajo que toma como elemento específico la vinculación con procesos de seguridad y Defensa, asociados a su vez en las formas y los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones (Barreiro y Rivera 2011). Es así como al estudiar los sistemas de inteligencia en la región, el análisis existente desde la ciencia política privilegia las indagaciones sobre el avance o retroceso del control democrático sobre la actividad (Ugarte 2014).

También cabe destacar que se plantean tres grandes formas de análisis, siempre desde el punto de vista de la ciencia política: en primer lugar se tiene en cuenta una posición de la inteligencia en un lugar que le permita ser vigilado desde otros organismos o actores del Estado debido a la naturaleza misma de la función de inteligencia, del tipo *check and balance*; en segundo lugar se tiene una apreciación con respecto a que la inteligencia debe tener un rol políticamente neutro, lo que a su vez requiere un fuerte grado de institucionalidad y; en tercer lugar se considera que la inteligencia no necesariamente debe ser parte de la gestión o el monopolio exclusivo del ámbito militar o policial, lo que se plantea como parte de la “democratización” de la inteligencia (Sancho 2012).

Como punto de partida general en los trabajos mencionados, se asume que la restauración de la democracia en la región, y el fin de la guerra fría, inició un proceso de institucionalización y democratización de la inteligencia, entre otros segmentos del Estado (Ugarte 2016). Este proceso de democratización constituía una tarea pendiente para la región porque, durante la Guerra Fría, los sistemas de inteligencia fueron instancias con amplias competencias hacia adentro, enfocadas principalmente en detectar enemigos ideológicos. Es decir, instituciones estatales¹ no sujetas al control desde otras instancias ajenas al ejecutivo, mucho menos del legislativo u otras instancias estatales (Ugarte 2016). Lógicamente los diversos procesos de democratización que tuvieron lugar en la región no se consolidaron de la misma forma. En este sentido, la institucionalidad de inteligencia funcionó y opera desde distintos contextos.

Uno de los aspectos que también destacan en el contexto latinoamericano de inteligencia es la débil profesionalización con la que se cuenta para generar productos de inteligencia estatal. Se entiende a la carencia de profesionalización en la inteligencia

¹ Esto implica que el Estado no tiene capacidad real de implementar lo planificado.

como una débil formación del personal, en términos de capacidades y competencias, sumándose a una incapacidad desde la gestión estatal al momento de conformar una comunidad de inteligencia (Rivera 2016). Además, está el hecho de que un adecuado proceso de profesionalización solamente se puede implementar y ver las consecuencias de aquellas estrategias en el mediano plazo. Entonces la dificultad de tener un servicio de inteligencia que responda de forma óptima a las necesidades del Estado y la sociedad que representa se amplía, pues al generar cambios constantes en la interpretación de la función de inteligencia, la manera en que se gestiona modela e intervienen diversos actores, no daría cuenta de un adecuado proceso de profesionalización que sea factible de mantenerse en el tiempo.

Consistente con el modelo de estado presidencialista latinoamericano, las características antes mencionadas corresponden a servicios de inteligencia donde el rol del poder ejecutivo es fuerte. De hecho, por un período extenso de tiempo en Ecuador, se manejó la versión de que la característica principal de las instancias que cumplen funciones de inteligencia es que estas se encuentran “envueltas en un secretismo total, [inmersas en una lógica constante de quebrantamiento] de la ley, [y que abusan de su poder] para asegurar [su] efectividad” (Matei y Bruneau 2011, 4). Bajo estas condiciones, se posee una baja probabilidad que tenga lugar un control democrático institucional. La mencionada definición de servicios de inteligencia, que se ajusta a la que en la práctica existió en Ecuador por más de cinco décadas, corresponde a la que Matei y Bruneau elaboraron para caracterizar a los servicios de inteligencia dentro de regímenes dictatoriales u autoritarios donde el secretismo, la violación de leyes y la ausencia de rendición de cuentas son la norma. Aunque en términos formales Ecuador retornó a la democracia en el año 1979, los supuestos establecidos alrededor de la función de inteligencia distaban de ser democráticos. Las referencias generales que se tenía sobre el funcionamiento o comportamiento de los servicios de inteligencia cumplían con la característica de mantener determinados rasgos de su trabajo durante el período no democrático. Esta idea se consolidó durante la década de los ochenta. Con posterioridad saldrían a la luz una serie de prácticas muy similares a las que tienen lugar bajo regímenes dictatoriales, es decir prácticas que violentan la ley e inclusive irrespetan los Derechos Humanos (Matei y Bruneau 2011).

Como consecuencia de la llegada al poder de un gobierno autodenominado de izquierda en Ecuador (2006), el Ejecutivo tomó la decisión de reformar el servicio de

inteligencia en 2008; la reforma en apariencia buscaba transparentar su funcionamiento y actividades estableciendo controles democráticos por medio del establecimiento de estándares y procedimientos que habiliten el control y la supervisión a las actividades desarrolladas, teniendo como base que desde la llegada al poder se establecía la necesidad de contar con un nuevo enfoque de seguridad, dejando de lado la posición y esquemas dados bajo la visión de la seguridad nacional. Es así como se proponía el concepto de seguridad integral, como una manera de ampliar la noción misma de seguridad y la concepción que se poseía sobre la función de inteligencia.

Meses después, en 2009 y, por medio de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se establecieron controles para las actividades parte del trabajo de inteligencia, que no contaron con regulación durante la vigencia de la Ley de Seguridad Nacional. Entre estas actividades se encuentran: solicitudes de información a otros ministerios y entidades públicas; acceso a información a través de interceptación de información o documentos. La ley otorgó a la Asamblea Nacional la capacidad de solicitar cuentas a la Secretaría Nacional de Inteligencia a través de una comisión especializada. El control del uso de recursos se estableció a través de competencias para la Contraloría General del Estado. Esta entidad tendría el acceso a detalle de cada movimiento de la “Cuenta de Gastos Especiales”. La ley prohibió expresamente el accionar de todo organismo de inteligencia hacia a un ciudadano por su “etnia, orientación sexual, credo religioso, acciones privadas, posición política o de adhesión a organizaciones” (Ecuador 2009). A través del nuevo cuerpo legal con contenidos específicos de inteligencia, se estableció una ruta de cambio institucional de carácter aspiracional, que buscaba democratizar el Servicio de Inteligencia, estableciendo controles de los que no se contaba con precedente.

Democratizar la actividad de inteligencia estatal implica, desde la teoría, al menos tres elementos: un marco legal con roles definidos y control de estos por parte de instancias fuera del ejecutivo, fortalecimiento institucional, y una comprensión más acabada y aplicada de la cultura democrática en el país (Matei y Bruneau 2011). El marco legal hace referencia a las garantías para que la función de inteligencia se sistematice dentro del estado de derecho, ofreciendo a su vez procesos que aminoren las potestades al momento de hacerse partícipe del proceso de inteligencia. El fortalecimiento institucional, el que a su vez se encuentra vinculado al estado de derecho, tiene una relación con las reglas del juego y permanencia a lo largo del tiempo, de la inteligencia establecida en una institución como tal. Finalmente, está la perspectiva de una madurez en la cultura democrática del país, por medio de canales de comunicación constantes y

debidamente conocidos entre gobernantes y gobernados; los contrapesos, como una apreciación de que las decisiones de las mayorías deben contener puntos de vista derivados de las minorías, por mencionar algunas de las características más relevantes.

El objetivo de quienes diseñaron e implementaron el cambio dentro de la función de inteligencia desde 2008 fue que los servicios asociados a la función mencionada, en conjunto con sus componentes policial y militar se sometieran al principio de legalidad, al derecho y, respetaran los derechos fundamentales de sus ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes (Pérez 2008). Así se estableció un directo lineamiento con los postulados esgrimidos bajo la nueva concepción de seguridad que se proponía para el país, en reemplazo de la concepción doctrinaria de la seguridad nacional, la cual era conocida como “seguridad integral”. No obstante, aquel concepto tendría una dificultad en su posterior implementación debido a su amplitud y al desconocimiento de los encargados de ejecutar la política pública en los distintos niveles. El resultado final no logró concretar un adecuado proceso de profesionalización de la función que precautele los intereses estatales, en base a un segundo elemento presente en los procesos de retroceso democrático, mensajes cruzados y acciones incoherentes con el discurso de democratización oficialmente plasmado (Haggard y Kaufman 2021).

La reforma planteada para inteligencia se debe a un proceso de regresión democrática que tuvo lugar en Ecuador entre 2009 y 2017. Haggard y Kaufman (2021) definen a la regresión democrática como un “esfuerzo intencional de autócratas, que llegan al poder por medios electorales, para [a través de procesos extendidos en el tiempo] socavar tres elementos constitutivos de la democracia” (4): separación entre los distintos poderes del estado, integridad del sistema electoral, y ataques a los derechos y libertades de la prensa y sus oponentes. Cabe recalcar que no existen elementos que permitan aseverar que existe un tipo de régimen democrático que no se encuentre en riesgo de sufrir retrocesos, aunque el elemento que incide de manera determinante en la duración y los efectos del proceso de retroceso es su grado de institucionalización.

En el caso ecuatoriano los autores mencionados sostienen que existió una erosión democrática, mas no una regresión democrática hacia el autoritarismo (Haggard y Kaufman 2021, 13) como consecuencia de una serie de elementos. En primera instancia la llegada al poder de un autócrata luego de un proceso de elecciones, lo que permitía que se considerara al régimen instalado en el año 2007 al menos como una democracia electoral. En segunda instancia, que a pesar de que existen elementos que confirman la presencia de socavar aspectos centrales en la democracia y de cooptar todos los poderes

del estado la intención no se concretó completamente y de manera sincrónica en todas las instancias (Haggard y Kaufman 2021). Los lugares que se resistieron en mayor medida a la cooptación del líder autócrata se localizaron en la Corte Constitucional, el movimiento indígena, y otros movimientos sociales que apoyaron el proceso electoral de llegada al poder de Rafael Correa, cuya agenda no logró ser controlada. Las evidencias de que el mecanismo causal que da cuenta del retroceso democrático en Ecuador son las siguientes:

- Altos niveles de polarización surgidos como consecuencia de la insatisfacción con el statu quo imperante previo a la llegada de Correa al ejecutivo, una oposición robusta desde distintos sectores que contó con la presencia de expresiones odio en el discurso de los partidos políticos².
- Posibilidad de movilización por parte del ejecutivo de importantes recursos comunicativos, a través de los medios públicos, burocráticos y de seguridad, con base en acceso a recursos en niveles extraordinarios.
- Existencia de brazos armados movilizados en defensa del discurso oficial, “Comités de Defensa de la Revolución”.
- “Asalto frontal” al legislativo a través de la instalación de una Asamblea Constituyente, con mayoría del Movimiento patria activa i soberana”.
- Expedición de nuevas condiciones, reformas constitucionales, y leyes que expanden las competencias del ejecutivo.
- Bloqueo de los controles horizontales sobre el ejecutivo, es decir “colapso de la separación entre poderes” (Haggard y Kaufman 2021,44), evidenciada en procesos de fiscalización inexistentes, intromisiones a la justicia y a cuerpos electorales.
- Control sobre los medios de comunicación públicos y privados.

A pesar de los objetivos planteados, los proyectos existentes y las nuevas normas legales expedidas, el cambio en la instancia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador avanzó a través de un proceso complejo que culminó con la disolución de la institución en el año 2018. Este hecho tuvo lugar como consecuencia de una fuerte reacción desde la opinión pública contra la Secretaría de Inteligencia y a una serie de

• ² El uso del discurso es relevante pues tiene el objetivo de reducir “los controles horizontales en el ejecutivo” (Haggard y Kaufman 2021, 39).

irregularidades, tales como malversación de fondos, seguimiento a líderes sociales y organizaciones contrarias al entonces presidente Rafael Correa Delgado (Plan V 2016). Los mencionados hechos fueron difundidos ampliamente en medios de comunicación y actualmente se encuentran dentro de procesos de investigación iniciados por parte de la Contraloría y la Fiscalía General del Estado (El Universo, 2018b Periodismo de investigación 2021). Irónicamente un proceso de politización, en el sentido que lo plantean Matei y Bruneau, (2011) que se refiere a ella como el uso de las agencias de inteligencia con el fin de retener el poder, detectar y remover potenciales adversarios políticos, inclusive a periodistas no pudo ser evitado. En el caso ecuatoriano, la descripción de Matei y Bruneau calza, pues la transformación que atravesó la actividad fue todo lo contrario de lo que se planteó en los instrumentos planteados para reformar la actividad. Aun así, durante el período de casi diez años transcurrido entre el surgimiento y la disolución de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador, conocida como Secretaría Nacional de Inteligencia, la instancia sufrió una serie de modificaciones.

Esta tesis examina en profundidad los mencionados procesos de cambio, mediante la descripción e identificación de sus mecanismos transformadores entre los años 2008 y 2018, así como los actores y estrategias; con el propósito de explicarlos. El caso ecuatoriano es relevante porque permite mostrar la manera en la que tienen lugar los procesos de cambio institucional con un diseño orientado a ciertas metas en ambientes institucionalmente débiles (Brinks, Levitsky y Murillo 2018). Además, pone en evidencia la importancia de las estrategias que toman los actores en los resultados del proceso de implementación de una reforma institucional. El trabajo de investigación realizado contesta a la pregunta: ¿Cuál es el proceso de cambio que sufrió la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador en el período 2008-2018, y a qué causas responde? Por otro lado, el esfuerzo realizado dentro de la presente investigación constituye un insumo válido para la construcción de una política pública en materia de inteligencia. Dado que hoy, tanto como en 2008, sigue vigente la pregunta directa: ¿Qué hacer con la institucionalidad de inteligencia en Ecuador?

El problema dilucidado es el de un proceso de cambio institucional que, en la práctica, se alejó de los objetivos establecidos por sus diseñadores. Desde la ciencia política, las teorías institucionales se han ocupado de este tipo de fenómenos, explicando el cambio institucional en base a dos opciones teóricas: en primer lugar, como resultado de coyunturas críticas o, en segundo lugar, a través de procesos de larga duración

(Mahoney y Thelen 2010). Este tipo explicaciones poseen una debilidad ya que no incorporan una serie de elementos característicos de las instituciones en América Latina (Brinks, Levitsky y Murillo 2018). En este contexto se requiere trabajar con las opciones tradicionales, pero tomando como punto de partida el análisis desde la categoría de instituciones débiles (Brinks, Levitsky y Murillo 2018). El método de investigación elegido para este análisis corresponde al seguimiento de procesos. A través de este, se busca establecer de manera clara los mecanismos causales capaces de explicar en detalle el caso ecuatoriano.

2. ¿Desde dónde explicar el cambio institucional en el caso ecuatoriano?

Para explicar los mecanismos del cambio institucional observado en el caso de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador se seleccionó la entrada del nuevo institucionalismo histórico. La mencionada opción teórica se caracteriza por estudiar a las instituciones más allá del ámbito legal, es decir que se incluye la esfera de “las convenciones informales y coaliciones” que inciden en la política. Este acercamiento profundiza la manera en que las instituciones encarnan relaciones de poder y valores. Desde esta postura se visibiliza la capacidad creativa de los actores, y la influencia de las instituciones sobre estos (Lowndes y Roberts 2013).

Las implicaciones teóricas del nuevo institucionalismo son válidas para estudiar el caso de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador partiendo de un supuesto distinto al tradicional, puesto que lo que se analiza en el caso ecuatoriano es una institución débil. En palabras de Brinks, Levitsky y Murillo (2019), una institución débil tiene elementos significativos en lo que concierne a su capacidad establecida en las leyes, pero en la práctica fracasa de distintas maneras al momento de lograr los objetivos para los que fue planteada. En este contexto es necesario reemplazar la noción inherentemente robusta de institucionalidad utilizada por Capoccia y Kelemen (2007), o Mahoney y Thelen (2010), que asumen estabilidad en las instituciones y un cumplimiento de las reglas formales. El reemplazo es necesario y pertinente, puesto que las condiciones fortaleza institucional se presentan rara vez en los países de América Latina.

El cambio que tiene lugar en el caso de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador es inicialmente un cambio brusco, similar al que Capoccia y Kelemen (2007), elaboran como el que se origina por una coyuntura crítica. Sin embargo, por una serie de factores que se detallan en los siguientes capítulos, el proceso observado

se apega a la lógica de las instituciones débiles (Brinks, Levitsky y Murillo 2019). Además, se identifican los elementos de cambio gradual que elaboran Thelen y Mahoney (2010), dado que la serie de eventos que influyen en el resultado final no tienen lugar en un período rápido como describen Brinks, Levitsky y Murillo (2019), sino que se despliegan a lo largo de un período de ocho años.

3. Supuestos del institucionalismo histórico y su explicación del cambio

La perspectiva histórica del nuevo institucionalismo entiende a las instituciones más allá de las reglas formales y sus actores. Los actores individuales mantienen su capacidad de agencia en la medida que optan por seguir reglas o modificarlas una vez creadas. Las instituciones determinan las capacidades de los actores, modulan sus expectativas y los influyen a través de incentivos y restricciones (Levi 2002). En consecuencia, los actores interpretan sus intereses desde las instituciones. Estas tienen la característica de limitar o habilitar a los actores para que determinados cursos de acción puedan ser inclusive considerados como una posibilidad.

Para el institucionalismo histórico, las reglas formales e informales alteran la distribución de recursos de poder entre los actores (Sckocpol 1995). En este sentido, los actores toman una serie de opciones que provocan el surgimiento de resultados inesperados (Romero 1991). Este acercamiento teórico entiende a las instituciones como “legados políticos de luchas históricas concretas” (Mahoney y Thelen 2010, p.7). Estos legados se concretan de distintas maneras. Por un lado, en leyes cuya aplicación termina en formas organizacionales concretas; por otro, en ideas y prácticas.

Un concepto central para explicar el cambio en esta teoría es el de la dependencia de trayectorias. Este se define como “procesos dinámicos que se auto refuerzan y generan múltiples resultados posibles dependiendo de la secuencia en la que los eventos suceden” (Marsh en Pierson 2004, 20). Por tanto, cuando se producen cambios institucionales, estos tienden a seguir un camino específico y la probabilidad de cambios drásticos a lo largo de la ruta institucional es decreciente (Pierson 2004). Esto sucede porque actores ubicados en posiciones estratégicas toman acciones que refuerzan el estado anterior de las instituciones.

Con estos antecedentes, donde lo más probable es que las instituciones se mantengan en un recorrido específico, la idea de las coyunturas críticas aparece en primera instancia como la única opción para que el cambio tenga lugar. Se entiende como

coyunturas críticas a los “períodos de tiempo relativamente cortos en los cuales existe una probabilidad substancialmente aumentada de que las opciones de los agentes afecten el resultado de interés” (Capoccia y Kelemen 2007, 348). Dentro de esta opción, el poder de agencia de los actores se magnifica y tiene la posibilidad de tener efectos importantes sobre su institución.

Para identificar si existe o no una coyuntura crítica que afecta a una institución es necesario tomar en cuenta algunas características que permiten reconocer este el fenómeno. En primera instancia, el período de tiempo que se considera una coyuntura crítica debe ser breve en comparación a todo el período de tiempo estudiado. Esta consideración es clave porque la explicación del cambio por coyuntura crítica es inaplicable cuando la causa seleccionada corresponde a un período largo; cuando el tiempo se extiende crecen las probabilidades de que la libertad que la que son poseedores los actores durante la coyuntura crítica disminuya (Capoccia y Kelemen 2007).

Soifer (2012) establece que las coyunturas críticas poseen una lógica causal. Dentro de esta lógica se encuentran dos elementos centrales. El primer elemento consiste en las condiciones permisivas, que son causas exógenas responsables de cambiar “el contexto subyacente para poder aumentar [...] las perspectivas de divergencia” (1574). Únicamente cuando el caso de estudio seleccionado cuenta con condiciones permisivas se puede pasar a probar la existencia del segundo elemento: las condiciones productivas. Las condiciones productivas son los aspectos que “dan forma a los resultados iniciales” (1575) del proceso generado por las condiciones permisivas.

La presencia de condiciones permisivas o productivas por su cuenta no son elementos que de manera individual puedan provocar una coyuntura crítica. Las condiciones permisivas son indispensables, pero no suficientes. Sin las condiciones productivas de lo que se puede hablar es de una oportunidad perdida. En el caso opuesto si las condiciones productivas existen sin el antecedente de las condiciones permisivas simplemente se trata de un caso de cambio incremental. En las circunstancias donde falta una de las condiciones el cambio no es susceptible de ser explicado a través de la figura de coyuntura crítica.

Las explicaciones del cambio desde la dependencia de trayectorias, incluyendo la explicación del cambio a través de coyunturas críticas, concentran su análisis en eventos específicos; es decir eventos que dan lugar a las instituciones y las refuerzan o que las cambian por completo. Este acercamiento o explicación no proporciona una visión capaz de teorizar sobre otras posibilidades dentro de los procesos de continuidad o cambio

institucional como resultados que se construyen a lo largo del tiempo o cambios en determinados aspectos de una institución. Si bien es cierto que puede tomarse en cuenta como parte de una debilidad dentro de la propia contextura teórica propuesta en el ámbito de las coyunturas críticas, al momento de hablar de procesos de continuidad o cambio institucional en un período de tiempo extenso, también es cierto que la concepción en torno a las coyunturas críticas no puede tomarse como un absoluto, sino que como una perspectiva complementaria. Así, las coyunturas críticas pueden generar nuevas variables explicativas dentro de un proceso mayor, con lo que no se reduciría la validez de dicho enfoque.

Siendo así, la postura alternativa a explicar el cambio, a partir de la figura de las coyunturas críticas, corresponde al cambio gradual. Mahoney y Thelen (2010) establecen que este tipo de cambio tiene consecuencias igual de determinantes para las instituciones que el cambio abrupto. Desde esta perspectiva se entiende que de manera excepcional las instituciones generan retornos crecientes que bloquean los cambios en su forma institucional. Estos autores ven espacios para el surgimiento de distintas estrategias de los agentes en las diversas posibilidades de “interpretación y cumplimiento de las reglas formales” (4). Es decir que el cambio no se explica a través de choques externos a las instituciones sino a elementos internos. Las instituciones contienen componentes dinámicos. La dinámica surge en base a la cada vez menos probable existencia de conformidad por parte de los actores y la ambigüedad (Mahoney y Thelen 2010). El modelo de los autores se construye en base a elementos como las características del contexto político y el tipo de actores (agentes de cambio dentro de las instituciones).

Al momento de señalar el contexto político y sus eventuales características se hace referencia tanto al régimen de gobierno, pasando por la cultura política y los diferentes procesos que se involucran y generan dentro de aquellas perspectivas. Por lo tanto, el contexto político es capaz de otorgar una significación a la forma en cómo se produce y mantiene la institucionalidad o, en su defecto, se modifica. Un ejemplo de ello es la manera en cómo algunos de los países en América Latina han llevado a cabo y gestionado procesos de modificación de sus constituciones, siendo estas generalmente consecuencias de contextos políticos de alteración socioeconómica, o bien, un reflejo de una elección donde la noción del cambio haya predominado. Por otro lado, se tiene el hecho del tipo de actores o de cómo grupos organizados que son parte de la sociedad intervienen en el proceso de toma de decisión, especialmente enfocado en el ámbito de la planificación y posterior ejecución de una determinada política pública. La cualidad de los actores, como

también la capacidad que tienen los mismos de generar, construir y/o mantener iniciativas son una parte sustancial en la comprensión misma de una institucionalidad dentro de un Estado, ayudando con ello a la comprensión y entendimiento de las “reglas del juego” que son propias de una visión institucionalista.

Los mecanismos que explican el cambio gradual son cuatro: desplazamiento, estratificación, deriva y conversión; el cambio por desplazamiento tiene lugar cuando se remueven las reglas existentes y se introducen nuevas; el cambio por estratificación se refiere a la introducción de nuevas reglas con una posición jerárquica superior a las existentes; en el caso del cambio a la deriva es el entorno y sus cambios los que generan modificaciones en las reglas establecidas; por último, el cambio por conversión da cuenta de modificaciones en la promulgación de las reglas existentes, consecuencia de su redistribución estratégica (Mahoney y Thelen 2010, 16).

El principal problema explicativo al utilizar las posturas teóricas tradicionales del cambio del nuevo institucionalismo para analizar cambios de instituciones en Latinoamérica radica en su suposición de no considerar como elementos centrales la existencia de volatilidad en la política y los objetivos institucionales existentes (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 19). Al momento de tomar en cuenta la volatilidad en el ámbito político se hace referencia al hecho de que tanto los cargos que son reflejo de una institucionalidad en una determinada sociedad, particularmente aquellos que son de elección popular y detentan funciones de acuerdo a la norma jurídica fundamental, específicamente alcaldes, ministros y presidentes de la república tienen una alta rotación que no necesariamente es un reflejo de la temporalidad que, siempre en concordancia con la ley, se les ha otorgado. Mientras que al considerar los objetivos institucionales existentes se evidencia el hecho de que más allá de las personas que sean la cabeza o guíen el actuar de una determinada institución (dejando en claro el hecho de que existen organizaciones con una verdadera institucionalidad), se da paso a una comprensión más compleja del actuar institucional a lo largo del tiempo. Lo mencionado, es una entrada que permite explicar los cambios institucionales en América Latina, sin dejar de lado la importancia que el nuevo institucionalismo histórico le otorga a la agencia de los actores, la distribución de poder, su agenda y el contexto. Además, la debilidad institucional es un elemento central.

Bajo el contexto mencionado resulta imperativo reconocer la existencia de instituciones débiles en América Latina, como una forma de explicación del contexto sobre el cual la visión institucional no mantiene una lógica en torno a los fenómenos que

se producen. En otras palabras, se tiene una concepción basada en que el cambio de organización, o incluso la incorporación de políticas públicas, son mecanismos sin los cuales no es posible obtener resultados en el plano de un aumento/disminución de la institucionalidad de un país. Es así como, asumir que la lógica de funcionamiento de instituciones fuertes, se replica también en los Estados latinoamericanos, y constituye un lugar común del que es necesario salir para estar en capacidad de comprender la manera en la que las instituciones se modifican en la realidad ecuatoriana. Uno de los principales elementos que ha generado tropiezos en el ejercicio de la política pública, precisamente reside en el desconocimiento de los elementos clave en el contexto institucional específico, con el potencial de apuntalar o destinar al fracaso cualquier intervención implementada.

De hecho, la inestabilidad institucional de la región puede considerarse como una cualidad estructural dentro de la organización de los países y sus múltiples puntos de relación con las sociedades que representan. El rasgo más evidente de la mencionada característica es la considerable brecha que existe entre las normas y las maneras concretas en las que estas finalmente se aplican. En la aplicación, el elemento central se ubica en los textos constitucionales, lo cual desde el punto de vista del institucionalismo clásico resultaría en la base para la construcción de reglas de convivencia entre los gobernantes y los gobernados. Pero sin perjuicio de lo mencionado es posible tomar en cuenta que la forma en cómo se plantean los textos legales, en un sentido estricto, no es la causa de problemas en la institucionalidad, sino el hecho de no tener los medios y recursos necesarios para poder implementar de forma adecuada y con parámetros claros y específicos, lo establecido en las leyes. Por lo tanto, se podría tomar en cuenta que el problema de la inestabilidad institucional devendría de una forma problemática de administración de los recursos, mas no necesariamente de lo planteado originalmente en las normas que rigen a la sociedad, aunque el principal administrador de aquellos recursos resultaría en el Estado.

Tomando en cuenta el punto anterior, a criterio de Brinks, Levitsky y Murillo (2019), existen tres elementos explicativos en torno al origen de la debilidad institucional; aplicable para la región de América Latina. En primer lugar, se encuentra la importación de modelos institucionales; una práctica común en la década de 1990. Al momento de establecer la condición de “importación de modelos” se tiene un contexto tanto en el ámbito institucional interno de los países, como también en la manera sobre cómo los mismos se buscaban vincular entre sí, generando con ello un “nuevo” modelo de

institucionalidad, pero que tenía su orígenes e inspiración en experiencias foráneas, particularmente europeas. En este sentido la “importación” de modelos institucionales choca directamente con la apreciación cultural y la tradición histórico-política que poseen los estados y las sociedades que representan al momento de concebir una forma determinada de institucionalidad.

En segundo lugar, y de acuerdo con lo mencionado por Brinks, Levitsky y Murillo (2019), se posee un mecanismo conformado por tres elementos: inequidad socioeconómica, capacidad estatal débil y alta volatilidad política. Al mencionar las capacidades estatales débiles se efectúa un acercamiento al hecho de que el Estado no tiene los medios necesarios para, o bien lograr una presencia en sectores geográficos y contextos sociales de la población, o en su defecto una figura deficiente en lo que respecta a la provisión de bienes públicos, en conjunto con la satisfacción de necesidades de carácter público. Mientras que la noción de la inequidad socioeconómica se deriva, no necesariamente del hecho de tener diferencias, desde un punto de vista institucional, en cuanto a la provisión y acceso a los recursos, sino a las herramientas que maneja el estado para modificar las condiciones imperantes de inequidad en la sociedad.

En tercer lugar, se considera que la debilidad institucional sería causada por la propia ambición institucional, generada por las olas democratizadoras en la región; lo que da como resultado una distancia importante entre lo que se espera de las instituciones y lo que realmente son o generan. La ambición mencionada da cuenta del hecho de que la estructura y visión sobre la generación de organismos no necesariamente va de la mano con la institucionalidad que se le pueda brindar a los mismos. En otras palabras, las expectativas de tener una institucionalidad que pueda rendir los resultados que se espera no son un producto que pueda evidenciarse ni evaluarse adecuadamente en el corto plazo.

Incluso en este punto se tiene una falsa idea de que la institucionalidad va de la mano con los períodos gubernamentales, estableciendo una relación de causalidad errónea entre la institucionalidad, por un lado, y la implementación de esta por un gobierno en particular.

La DNI, instancia a partir de la cual se inicia el proceso de cambio aspiracional de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia hacia la SENAIN constituye un claro ejemplo de una institución débil. Barreiro (s.f.) identifica a las falencias en la institucionalización como una condición histórica. Los elementos que permiten caracterizar a la DNI de esa manera son los siguientes: poca o ninguna relación con la política pública implementada por el estado central, que es el principal usuario de sus

productos y el no cumplimiento de sus objetivos como un factor de estabilidad institucional. Inclusive, desde instituciones en teoría jerárquicamente sujetas a la DNI como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, se la veía como una instancia con pocos recursos, relevancia y facultad de movilización real de capacidades. La SENAIN heredó muchas de las características que convertían a la DNI en una institución débil, con la diferencia de que el diseño institucional de inicio fue mucho más ambicioso.

Otro argumento que evidenciaría la debilidad institucional de la SENAIN pasa por el hecho de perder el foco en torno a los objetivos con los que creó; planteando en sí una dicotomía entre lo escrito en los documentos legales y orientadores; en contraposición con la aplicación de los procesos de inteligencia en el organismo mencionado. De acuerdo con lo establecido por Rivera (2016), la SENAIN tuvo un posicionamiento inicial válido, debido a que existía la necesidad de una renovación y adecuada institucionalización de la inteligencia en el país. Sin embargo, aquello se quedó en el plano discursivo y la intencionalidad de los documentos oficiales debido a que la SENAIN, para el mencionado autor, tuvo un rol más cercano a ser una “policía política”, sustentado en las operaciones de seguimiento de opositores políticos al gobierno de turno, así como al hecho de no contar con un diagnóstico de los procesos que pudiesen afectar negativamente al desarrollo del Ecuador, especialmente cuando esto tiene un enfoque estratégico. Este punto en particular fue uno de los más criticados al momento de hablar del funcionamiento del organismo, y que decantó en, nuevamente, una reforma al sistema de inteligencia y al organismo encargado de la gestión y generación de procesos de inteligencia.

Con estos elementos, el argumento desarrollado considera que la trayectoria de evolución de la agencia centralizadora de la función de inteligencia ecuatoriana puede verse como un cambio institucional aspiracional característico de las instituciones débiles. En este caso específico, una serie de circunstancias particulares provocaron un cambio en la implementación del diseño inicialmente planteado para la reforma. Se sostiene que el proceso de cambio institucional se explica por la combinación de factores institucionales y coyunturas exógenas que limitan las opciones estratégicas de los actores que impulsaban esos cambios. En el caso analizado, el cambio de la agencia centralizadora de la función de inteligencia fue resultado del despliegue de tres eventos que cumplen con las características para ser considerados coyunturas críticas: el ascenso al poder del “Movimiento Alianza País” en el año 2007, el bombardeo en Angostura del primero de marzo de 2008, y la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010.

4. Cambio institucional de las agencias centralizadoras de la actividad de inteligencia en la región

Las explicaciones del cambio en agencias centralizadoras de la actividad de inteligencia en la región, así como en Ecuador, han sido generadas desde dos caminos. El primero se basa en una entrada predominantemente histórica que privilegia los legados institucionales que establecen supuestos de funcionamiento, reglas formales y, sobre todo, tradiciones doctrinarias o códigos informales. Estos legados, al estar desplegados y continuar influenciando afectan el éxito de los intentos de reforma específicos. Dentro de esta línea desarrolla su argumento Rivera (2011), al analizar las tradiciones, cambios y perspectivas de la inteligencia ecuatoriana, principalmente desde el paradigma de seguridad imperante en Ecuador en momentos clave para la institucionalidad de inteligencia.

Para el autor, el 30 de septiembre del año 2010 genera en la SENAIN el efecto de un “túnel regresivo en el tiempo” (Rivera 2011, 72), pues las decisiones tomadas desde la esfera política abortaron por completo la iniciativa de construcción de la inteligencia estratégica como un ámbito civil, reposicionando la lógica militar que copó las “instituciones de inteligencia”³ (51); precisamente una de las características que la disolución de la DNI pretendía eliminar.

No obstante, el peso de los códigos internos en el contexto de inteligencia, sumado a una forma de concebir la función de parte de los organismos encargados de gestionar y generar inteligencia en el país, desde una concepción clásica de la misma en términos de sus operaciones de seguridad provocó como resultado que la modificación de la doctrina predominantemente militar en el ámbito de la inteligencia se mantuviera en la SENAIN.

Por otro lado, se encuentra el nuevo institucionalismo histórico. Una línea frecuentemente utilizada para analizar las agencias centralizadoras de los servicios de inteligencia. Parte de las explicaciones de modificaciones en estructuras estatales de inteligencia en esta línea coinciden en atribuir el cambio cuando tiene lugar a una

³ Según Rivera (2011), la lógica militar se expresa, porque la inteligencia estatal en la década de los setenta es herencia de la dictadura militar. En la Ley de Seguridad Nacional se plantea un tutelaje para toda la inteligencia ecuatoriana durante toda la década de 1980, y 1990. Los funcionarios de origen militar fueron la mayoría de la DNI. No solamente el secretario general de COSENA era un General del ejército, sino que los espacios de análisis pertenecían a generales en retiro a eso se refieren las prácticas corporativas de inteligencia.

coyuntura crítica, especificando el rol de los actores y los distintos contextos en los que realizan sus movimientos. Una serie de autores utilizan esta estrategia explicativa del cambio. Andrés Gómez de la Torre (2009, 2015), analiza el proceso de transición a la democracia que tuvo lugar en América del Sur, Cepic y Ambros (2014); en los casos de Colombia y Brasil para un ejercicio de contraste con la realidad de Sudáfrica e India y, Eduardo Estévez (2014), lo lleva a cabo a través del análisis de los servicios de inteligencia de Ecuador, Perú y Argentina.

Andrés Gómez de la Torre establece, desde el año 2009, una suerte de “hoja de ruta”, en torno a los intentos de reforma de lo que él califica como “sistemas y entidades de inteligencia” (7). La tipología desarrollada por el autor mencionado, en base a los sistemas de inteligencia en Latinoamérica, inicia con coyunturas críticas, continuando con el establecimiento de comisiones especiales, que elaboran diagnósticos sobre los puntos a mejorar, y termina con la redacción de proyectos de reforma institucional. El autor argumenta que, a pesar de que, en los casos de México, Perú, Colombia y Ecuador, los pasos antes mencionados se cumplen, en la región en general los esquemas de la “seguridad nacional” no lograron ser superados. Es decir, la historia determinó fuertemente el diseño final de los sistemas de inteligencia, haciendo un especial hincapié en que la concepción de la “seguridad nacional” deviene de la óptica doctrinaria en donde se aprecia una suerte de securitización ⁴de determinados esquemas e instituciones del Estado; teniendo los militares un papel preponderante en la gestión de las mismas, mas no necesariamente la visión de la “seguridad nacional” aplicada en las realidades de los países del Cono Sur de América del Sur.

Uno de los puntos críticos sobre los cuales se plantea la inteligencia en América del Sur gira en torno a la carencia de una visión estratégica de la misma, especialmente cuando se hace una directa referencia al funcionamiento y cualidades institucionales que esta posee. En este sentido se tienen tres grandes visiones sobre la inexistencia de una perspectiva estratégica al momento de efectuar un abordaje a la inteligencia desde el punto de vista del Estado. La mala comprensión de lo que determina ser estratégico, aplicado al caso de la planificación en el ámbito de la inteligencia; el período de tiempo sobre el cual se establecen los planes y; finalmente el ámbito en el cual se toman las decisiones que determinan el actuar mismo de la inteligencia y, principalmente su figuración con la característica de estratégica.

⁴ Securitizar un ámbito se utiliza para describir la situación en un ámbito antes no era materia de seguridad, pero que pasa a convertirse en tal.

El primer punto que genera un grado de complicación al momento de considerar que se está haciendo referencia a la inteligencia con cualidades estratégicas, especialmente enfocándose en la realidad de Sudamérica, es el hecho de que no se tiene una adecuada comprensión de lo que es estratégico. De acuerdo con Cabrera (2015), esto sucede porque se tiene una comprensión amplia del concepto de “estrategia” en sí. “Lo estratégico” no tiene una consideración clara en torno a sus límites y alcances, pues la amplitud y vaguedad en el uso mismo del concepto dan como resultado que se tengan diferentes perspectivas y puntos de vista de lo que es estratégico. Lo anterior queda refrendado por los diferentes campos de trabajo y estudio en los que el concepto se emplea, incluso de forma indiscriminada, dando como resultado directo que la visión que se tenga desde el punto de vista de la inteligencia, no se aparte de aquellos fenómenos de amplitud en el entendimiento y ejecución del concepto en sí mismo.

En línea con lo anterior se tiene el hecho de que la falta de una adecuada comprensión de lo estratégico, siempre aplicándose al campo de la inteligencia, deviene por el hecho de que se desconoce en términos efectivos sobre los aspectos y elementos básicos que componen la planificación y visión de “lo estratégico”. En este plano, y de acuerdo a Jablonsky (2012), si efectivamente se desea aplicar una concepción estratégica a la inteligencia, o a aquellos procesos que se vinculan directamente con los órganos encargados de toma de decisiones dentro del Estado, siempre en el plano securitario, se tienen que visualizar los siguientes aspectos de la ecuación $S=E+M+W$ (de acuerdo a las siglas en inglés de Strategy = Ends + Means + Ways), que sería qué estrategia es equivalente a los fines (objetivos) planteados, los medios o recursos que se dispone para el logro de los objetivos y, finalmente, la estructura o arquitectura que determinaría la forma en cómo se plantean los objetivos, al tiempo que ayuda a plantear los límites y los alcances propios de la estrategia.

Aplicándose lo anterior al campo de la inteligencia se puede señalar que, en la gran mayoría de los casos donde se cuenta con un servicio de inteligencia, o una suerte de institucionalidad que se tenga por parte de los países de la región, se establece el hecho de que: o bien no se cuenta con objetivos debidamente definidos, ya sea por su amplitud o porque no se están planteados de una manera pragmática y realista en el campo de su cumplimiento; no se poseen los recursos, especialmente desde el punto de vista del presupuesto y talento humano para el apoyo al cumplimiento de los objetivos; o no hay una estructura que brinde las bases para el funcionamiento y ejecución de los objetivos planteados desde la visión de la inteligencia. En otras palabras, el no cumplimiento de

uno de los elementos y procesos mencionados daría como directa consecuencia que no se tenga una concepción basada en un planteamiento estratégico, debido a que existe una relación directa entre los elementos mencionados la cualidad estratégica de un servicio de inteligencia.

El segundo elemento, sobre el cual no se tiene un punto de vista adecuado en torno a la cualidad estratégica de la inteligencia, se basaría en la planificación, especialmente en términos de la temporalidad. En este sentido no se podría considerar que un servicio u organización que se dedique a la inteligencia planifique de forma mayoritaria o exclusiva en el corto plazo. La planificación estratégica, o en su defecto, el funcionamiento estratégico de un servicio de inteligencia depende de la forma en que se analice y planifique, mayoritariamente, dentro del mediano a largo plazo desde un punto de vista occidental; es decir, de 4 a 5 años hacia arriba.

Este punto puede considerarse como crítico dentro del funcionamiento de los servicios de inteligencia de América del Sur; ya que, a diferencia de países localizados en el hemisferio norte, no se lleva a cabo una planificación de los diversos servicios públicos, entre ellos los encargados de la función de inteligencia con una perspectiva de largo plazo. América del Sur tiene directa vinculación con los esquemas de planificación política, asociándose en este sentido a la duración de los gobiernos de turno, lo cual da como resultado que cualquier planificación que se realice, siempre desde el punto de la inteligencia, no se apreciaría desde la visión estratégica, sino que desde una noción más cercana a la reactividad e, incluso, tomando en cuenta el corto plazo, e incluso el plazo inmediato. Este aspecto se distancia de la concepción que se tiene con respecto a las implicaciones que consideran “lo estratégico”.

Finalmente, y como tercer aspecto que determinaría la existencia de un elemento relacionado con el plano estratégico, en este caso siempre vinculado al funcionamiento de los servicios de inteligencia en América del Sur, está el hecho del nivel sobre el cual se tomen las decisiones. A modo de visualización general se tienen tres grandes niveles de la toma de decisiones al momento de tomar en cuenta el funcionamiento de las instituciones y actores encargados de procesos relacionados con la seguridad de un país: se tiene en un primer aspecto un nivel táctico, que se dedica a las funciones diarias y que planifica en el plazo inmediato o en el corto plazo; luego se tiene un segundo nivel vinculado a lo operacional u operativo, que es el encargado de la ejecución del denominado “plan estratégico” y que, al mismo tiempo, serviría como un nivel del tipo bisagra entre el nivel táctico y el denominado nivel estratégico; finalmente se tiene el

nivel estratégico, que es el nivel más alto dentro del proceso de toma de decisión, y que se encarga de la conformación y elaboración del plan estratégico. Como otra cualidad reside el hecho de que la cantidad de personas que incorporan dicho nivel son la menor cantidad que se encuentra dentro de la organización o institución.

El problema que se visualiza de lo mencionado anteriormente pasa por el hecho de que las personas que forman parte del nivel de toma de decisión ubicado en el ámbito estratégico pueden enfrentar problemas derivados de que, en múltiples ocasiones, exista un nivel superior al ámbito estratégico, que sería el político. Esto establecería una suerte de determinación e intromisión de actores que no necesariamente conocen o tienen experiencia en planificación estratégica, en decisiones que constituyen parte de dicho nivel y que, pese a que se presenten con el apelativo de estratégico, no disponen de dicha cualidad. A lo anterior se debe necesariamente agregar el hecho de que las personas que componen el nivel estratégico no cuentan con las competencias adecuadas, siempre en términos de pensamiento estratégico, lo que da como directo resultado que la organización o institución no tenga una aplicación efectiva del plan o los objetivos que se califican como estratégicos.

Lo mencionado da como directa consecuencia que los servicios de inteligencia en América del Sur, pese a que puedan considerarse como parte de un proceso estratégico, no necesariamente son parte de una realidad efectiva. Pero tal vez lo más relevante del caso es que la carencia o comprensión de las visiones y cualidades que se deben tomar en cuenta para determinar la existencia, o no, de una perspectiva estratégica, es que tales puntos de vista pueden ayudar a comprender la falta de profesionalización, el bajo grado de institucionalidad de parte de los servicios de inteligencia e incluso la denominada “politización” de la función de inteligencia; lo que determinaría que se materialice una utilización política de la inteligencia de parte de los gobiernos de turno.

Otro aspecto que ayudaría a comprender los cambios institucionales de los servicios de inteligencia en América del Sur pasa por el hecho de determinar las influencias e implicancias del sistema internacional dentro de los países, y la manera en que cómo ello determina la conformación de los temas de análisis. En su defecto, los procesos internos son los que determinan la visión que se tiene dentro de los servicios encargados de la función de inteligencia.

Así se establece una relación compleja entre lo que se denomina la capacidad de agencia que se tiene, tanto desde la estructura misma del sistema internacional en sus diferentes niveles; o a su vez los agentes internos son los que plantean los puntos a trabajar

y analizar dentro de los servicios de inteligencia (Richards 2010). En este ámbito, si bien es cierto que no existe un dimensionamiento que ayude a determinar qué prima, debido principalmente a la coyuntura que atraviesan los países de la región, está el hecho de que históricamente se ha tenido una planificación basada en lo interno; visualizando aspectos que intervengan conflictivamente, especialmente en términos de reacción, que provengan del ámbito internacional.

Cépic y Ambros (2014) trabajan desde los llamados equilibrios puntuados; es decir los resultados específicos dentro de las instituciones, que se basan en eventos suscitados previamente. Su acercamiento, en lugar de otorgar la totalidad del protagonismo en el escenario de un cambio a las coyunturas críticas, se pregunta sobre el efecto real de -las crisis en los sistemas de inteligencia. Establece una propensión a las crisis de los sistemas de inteligencia con debilidades en su especialización funcional y bajos controles democráticos, basada en la inevitable tensión entre inteligencia y democracia. Su análisis de los casos reubica la importancia de las crisis y las desliga del cambio, al sostener que más allá de lo que califica como “ráfagas”, las modificaciones en los sistemas de inteligencia no llegan a ser sustanciales (Cepic y Ambros 2014). Estos autores se mantienen en la postura que considera un hecho muy difícil que surjan modificaciones.

En su trabajo comparado Eduardo Estévez otorga importancia vital al legado institucional que los regímenes autoritarios dejaron en los estados analizados. Desde su perspectiva: el legado impide que, incluso bajo condiciones democráticas, el sector de inteligencia se reforme. Entre todos los autores mencionados Estévez es más explícito al aseverar que los sistemas de inteligencia ecuatoriano y peruano han sufrido modificaciones que pueden ser explicadas a través del concepto de coyuntura crítica, luego de un período que se comprende a través de la noción de equilibrios puntuados (Estévez 2014).

Desarrollando el argumento presentado, el otorgar la totalidad del peso explicativo a la trayectoria histórica institucional elimina por completo la capacidad de analizar la agencia de todos los actores involucrados en sus intentos de reforma, así como su contexto. Esto se genera principalmente por el hecho de que la priorización de las acciones que se dan dentro de una institución estaría influenciada por la inercia de la historia, tomando en consideración el hecho de que la institución tendría un comportamiento propio y que no importarían las personas que se encuentren dentro de la misma. Aquella premisa choca directamente con la capacidad de agenda que tendrían

determinados actores dentro de la institución ya sea para producir un cambio, tanto de una forma parcial o completa o, en su defecto, la mantención de ciertos patrones propios de la cultura organizacional. Por lo tanto, la posibilidad de que un cambio institucional tenga lugar se avizora como algo con un bajo grado de probabilidad de ocurrencia.

En referencia al argumento de la coyuntura crítica, este tampoco corresponde al caso de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador. Las instancias dentro del sector seguridad del estado suelen ser rígidas en su funcionamiento cotidiano y mostrar un bajo grado de debilidad institucional que les permita ser sujetos de cambio. Sin embargo, y a pesar de esto, estas instituciones siguen siendo inestables y vulnerables ante choques externos. Esto hace que, partir del supuesto de predictibilidad y cumplimiento de objetivos sea un error de inicio al utilizar el concepto de coyuntura crítica. Adicionalmente, otro error detectado en este tipo de explicación para el caso ecuatoriano es que, aunque se encuentra la presencia de una serie de eventos que podrían constituir las condiciones permisivas de la coyuntura crítica, las condiciones productivas están ausentes. Las condiciones consideradas como productivas en trabajos previos, como el de Estévez (2014), tienen lugar en un período de tiempo tan corto que no provocan resultados relevantes. Estas consideraciones refuerzan el argumento de que una explicación del cambio en la estructura institucional por origen exógeno no se sostenga.

El evento crítico más trabajado sobre la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador corresponde al primero de marzo del 2008,⁵: se podría entender a este evento como el contenedor de las condiciones permisivas. En ese momento surgieron, efectivamente, condiciones productivas para iniciar un cambio institucional. Sin embargo, las condiciones productivas que siguieron a los eventos del 1 de marzo de 2008 se modificaron fuertemente con la presencia de un segundo evento crítico: el 30 de septiembre de 2010.⁶

Para Soifer (2012), cuando se presentan dos eventos críticos con períodos de tiempo relativamente cortos entre ellos, tal como se relata en las líneas anteriores, lo que se tiene lugar es una crisis sin cambio u oportunidad perdida. La carga explicativa de un cambio entonces se traslada al segundo evento. En el caso de las agencias centralizadoras

⁵ El bombardeo de parte de las Fuerzas Armadas de Colombia en Angostura provincia de Sucumbíos. (territorio ecuatoriano), identificado por: Rivera (2011), Estévez (2014), Gómez de la Torre (2015).

⁶ En esta fecha, lo que en primera instancia parecía una revuelta de la Policía Nacional, y de las Fuerzas Armadas del Ecuador; terminó posicionada por Rafael Correa Delgado como su secuestro, y un intento de golpe de Estado. Se responsabilizó intelectualmente de todos estos eventos a la oposición política ecuatoriana

de los servicios de inteligencia ecuatorianos⁷ se observa dos de estas circunstancias llamadas eventos críticos en una sucesión rápida. Entonces, cabe concluir que lo que existe es una oportunidad perdida, y la producción de una explicación del cambio a partir de la noción de coyunturas críticas no es pertinente.

En este trabajo, a diferencia de los dos tipos de líneas argumentales trabajadas previamente para explicar cambios en la estructura centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador, detallados en las líneas anteriores, se argumenta que lo adecuado para explicar el cambio ecuatoriano es sumar otra figura explicativa a la línea de trabajo tradicional del nuevo institucionalismo:⁸ la de la debilidad institucional desarrollada por Brinks, Levitsky y Murillo (2019).

A través del análisis de una serie de casos en Latinoamérica, entre los cuales se incluye una reflexión sobre el cambio constitucional en Ecuador y sus consecuencias en el período 2009-2018; los autores proponen la comprensión de la debilidad institucional como un elemento necesario en la explicación de la trayectoria de la región marcada por la “inestabilidad y el bajo cumplimiento” de sus instituciones (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 48). En su trabajo la debilidad institucional se comprende como la incapacidad que tiene una institución para cumplir con los objetivos con los que fue creada (Brinks, Levitsky y Murillo 2019). En contraste, se puede aseverar que una institución es fuerte cuando cuenta con objetivos “no triviales” que alcanzar y efectivamente es capaz de (8), “redistribu[ir...] el poder, autoridad o expectativas para producir un resultado institucional”. (10)

La debilidad institucional puede tener lugar de distintas maneras: insignificancia, incumplimiento e inestabilidad. Las instituciones insignificantes existen sin “prescribir un cambio significativo en los actores” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 26). Esto sucede precisamente porque desde su nacimiento no se establecen objetivos ambiciosos, el principal rasgo de este tipo de institución reside en su carácter simbólico. La segunda categoría, incumplimiento, es consecuencia de la “ausencia de aplicación” (18) de la norma; para los autores, el hecho de que una institución no funcione como se diseñó puede atribuirse a una decisión consciente de los tomadores de decisiones, causada por costos estimados muy altos de aplicación.

⁷ Se hace referencia a estas en plural porque en el período estudiado existieron dos DNI y SENAIN (con los nombres).

⁸ Que puede corresponder a la de coyuntura crítica, o cambio gradual.

Otra opción explicativa del no cumplimiento de la norma desarrollada por Brinks, Levitsky y Murillo (2019), se ubica de lado de los empleados estatales encargados de implementar la norma o las reformas institucionales. Los funcionarios estatales pueden hacerlo de dos maneras específicas. La primera es el surgimiento de la opción como consecuencia de considerar el costo real de aplicación al nivel micro. La segunda corresponde a la firme intención de beneficiar a determinados grupos por encima de otros, en cuyo caso el término utilizado es aplicación selectiva (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 19).

El incumplimiento puede estar causado por incapacidad, que se refiere a carencias en el proceso que el estado lleva a cabo para lograr cooperación de la sociedad. La incapacidad surge cuando los costos de implementación requieren cambios profundos en la sociedad, y se requeriría una estructura o fortaleza particular del aparato estatal para superar la falta de cooperación de los ciudadanos, pero este elemento no existe o es insuficiente. Por último, la inestabilidad,⁹ el tercer tipo de debilidad institucional identificada tiene su principal efecto en impedir el surgimiento de “expectativas estables” por parte de los actores. Este tipo de instituciones son modificadas con “cada giro en el viento político” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 24), a tales extremos que inclusive llegan a cambiar en direcciones contradictorias en períodos de tiempo relativamente cortos.

Este trabajo escoge el acercamiento teórico que hace referencia a las instituciones débiles como una alternativa que complementa a las explicaciones de coyuntura causal y cambio gradual, porque permite una reconstrucción más precisa del resultado de interés, a saber: el análisis de una institución que fue creada con el objetivo de aumentar el control de los ciudadanos sobre sus actividades y que terminó produciendo el efecto contrario una agencia estatal aislada de la inspección ciudadana. Sobre este punto el trabajo de Brinsk, Levitsky y Murillo (2019), permite precisar las dimensiones de la debilidad institucional formal al estudiarlas con relación a su significación y cumplimiento; esto es, la adopción de una reforma institucional formal, pero cuyo proceso en realidad es contingente de las coyunturas y agencia de actores relevantes.

Desde la literatura examinada es posible plantear las siguientes preguntas: ¿El cambio en la agencia centralizadora de la función de inteligencia se produjo como consecuencia de maniobras llevadas a cabo por agentes internos que buscaban mantener

⁹ Reflexión necesaria pues en Latinoamérica existen casos donde las instituciones no logran alcanzar un “equilibrio estable” (27).

la trayectoria institucional previa? ¿Por la acción de los decisores políticos clave que eligieron crear una agencia distinta a la dibujada en las leyes? ¿Por los dos factores juntos?

Por otro lado, ¿Cuál fue el peso de factores de largo plazo tales como la historia de los servicios de seguridad del Estado ecuatoriano? ¿Cómo intervinieron los factores coyunturales? En definitiva, ¿qué mecanismos explican el tipo de cambio institucional observado?

5. La agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador, una institución débil y tutelada

Luego de su establecimiento en el año 1979, la primera agencia centralizadora de los servicios de inteligencia Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), institución ubicada dentro de la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, no sufrió modificaciones por un período de veintinueve años. Durante este período de tiempo la institución se constituyó en ejemplo de un área en la que existió “tutelaje” por parte de Fuerzas Armadas ¹⁰(Ugarte 2022). El retorno a la democracia no generó modificaciones en el funcionamiento de la agencia centralizadora de la función de inteligencia, menos aún alteró efectivamente la distribución de poder previamente existente en este ámbito. Las condiciones estructurales para el aprendizaje de inteligencia, establecidas en Ecuador desde el año 1956 en el “Primer Curso de Informaciones” que tuvo un público policial y militar, no fueron susceptibles de modificarse inmediatamente. El déficit de conocimientos de ciudadanos ecuatorianos que no fueran miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Ecuador actuó como un mecanismo que reforzó el tutelaje en el tiempo. Como se detalla en los siguientes capítulos, las jerarquías institucionales dentro de la actividad de inteligencia otorgaban la centralidad en la seguridad estatal y por lo tanto en inteligencia a Fuerzas Armadas, el lugar de fuerza auxiliar a la Policía Nacional, y únicamente lugares subsidiarios a la sociedad civil.

Tomado a priori, este hecho podría implicar una aparente fortaleza institucional. La estructura y el funcionamiento de la DNI se amparaban en la Ley de Seguridad Nacional de 1979, y lograron sobrevivir una serie de eventos que tuvieron el potencial de modificarla o extinguirla. Entre estos se encuentra: la disminución de su presupuesto

¹⁰ Comprendido como el ejercicio de un rol preponderante en la seguridad interna y externa del estado, por parte de Fuerzas Armadas, (Ugarte 2022).

asignado en la década de los noventa, la eliminación de la figura de gastos reservados en el año 1995, y el cambio constitucional de 1998. A pesar de todos los hechos mencionados, la instancia logró mantenerse en el tiempo sin modificaciones por medio de la estrategia de no cumplir plenamente con sus objetivos institucionales. La función simbólica que cumplía se llevaba a cabo sin resultar amenazante para los actores políticos del momento y, por lo tanto, no era propicia de su atención de una manera relevante. En base a estos motivos, la DNI demuestra uno de los tipos de debilidad identificados por Brinsk, Levitsky y Murillo (2019): la insignificancia.

Años después, el cambio institucional macro que tuvo lugar en Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa afectó también a la instancia centralizadora de la función de inteligencia. Con la vigencia del nuevo marco constitucional las modificaciones realizadas en la agencia centralizadora de los servicios de inteligencia ecuatorianos no esperaron a que el reemplazo de la Ley de Seguridad Nacional, Ley de Seguridad Pública y del Estado entre en vigor: el cambio constitucional había delineado un modelo de Estado post neoliberal que requería fuertes capacidades para implementar el “Plan Nacional del Buen Vivir”, su proyecto de política pública. En este sentido, el modelo de Estado post neoliberal¹¹ se caracteriza por su énfasis en otorgarle al aparato estatal, un rol central en la planificación del desarrollo, y para esto como un requisito indispensable se requiere un Estado casi “omnipresente” (Sánchez y Polga- Hecimovich 2019), al tiempo que se definía la visión “post neoliberal”, como una alternativa/respuesta ideológica a las administraciones gubernamentales que tenía una línea ideológica cercana a los postulados económicos liberales, propiciando con ello una disminución de las funcionalidades del Estado, especialmente en lo concerniente a la provisión de bienes y servicios públicos.

Siendo así, la construcción de una fuerte capacidad estatal fue coherente con el rediseño de una institución centralizadora de la actividad de inteligencia, lo cual se estableció por medio de normas, así como también por la creación de una estructura organizacional que permitiera operativizar los cambios y nuevos roles asignados a la función inteligencia en el Ecuador. La reforma era necesaria en una dirección que implementaría controles, pero que también le otorgará al estado la capacidad de poder elaborar diversos mecanismos de control y supervigilancia de las acciones tanto a nivel social, como también dentro de su misma institucionalidad. En ese momento específico

¹¹ Categoría que surge en Latinoamérica, para determinar un modelo de desarrollo distinto al neoliberalismo. En el deber ser se relaciona con “redistribución de riqueza por parte del Estado y le da el rol central al Estado en la planificación y el desarrollo” (Sánchez y Polga, 2019, 4).

el gobierno de Correa atravesaba un período en el que su agenda de limitar las “funciones de las Fuerzas Armadas” se ejecutaba (Ugarte 2022, 80). Al nacer como una instancia civil, se otorgó a la SENAIN nacío capacidades legales para coordinar y supervisar inteligencia policial y militar (Ugarte 2022).

Desde un punto de vista macro, Ecuador atravesaba lo que es considerado como una “presión para diseñar instituciones más ambiciosas” (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 52) que las existentes, planteando con ello una suerte de necesidad de omnipresencia del estado en diversas acciones de la sociedad, lo cual era plenamente coherente con la ambición institucional. Sin embargo, y a pesar de la presencia de una agencia planificadora fuerte, que pretendía consolidar la capacidad intervencionista del Estado (Sanchez y Polga 2019), aquello no tuvo una respuesta en el sentido de la eficiencia y la evaluación de las políticas adoptadas. Esto sucedió, a pesar de que en apariencia un solo grupo se mantuvo en el poder durante casi la totalidad del período de tiempo analizado en este trabajo 2008-2018, lo que daría como directo resultado, basado en las premisas teóricas, un alto grado de probabilidad en torno a la implementación exitosa del modelo propuesto (Robinson 2001).

Sin embargo, sucedió lo contrario, tomando en cuenta la presencia de una excesiva personalización del estilo de gobernar de parte del presidente de la República, la permanencia en el tiempo de la élite gobernante solo implicó cambios constantes¹² que no fueron coherentes con la implementación del proyecto de reforma del Estado (Sánchez y Polga 2019), donde el sector seguridad constituía solo una parte. No obstante, la concepción de seguridad tenía una connotación que abarcaba más allá de nociones clásicas de la misma, sino que también se expandía a la necesidad de asegurar determinados elementos y sectores del régimen de gobierno que se estaba implementando. Siendo así, el mencionado estilo gubernamental existente, estableció una lógica que iba directamente en contra con las propuestas de reforma institucional que se planteaba en el papel de la planificación.

Como ya se mencionó, la SENAIN nace con el objetivo de cambiar radicalmente la estructura de los servicios de inteligencia ecuatorianos, en conjunto con el sistema de creencias detrás de su funcionamiento, lo que se expresa directamente en el contexto sobre el cual fue planteada la Ley de Seguridad Pública y del Estado, como también en los diversos Planes Nacionales de Seguridad Integral. Pero la ambición institucional

¹² Un promedio de “400 días de duración” de los ministros en sus cargos (Sánchez y Polga 2019, 18).

generada por el cambio constitucional dio paso a la configuración de una institución aspiracional en el ámbito normativo¹³ pero con un fuerte grado de debilidad en el plano práctico. En efecto, la combinación de una serie de elementos institucionales construyó una organización inestable vulnerable a los cambios de la coyuntura política, lo que se refleja en las múltiples decisiones que escapan al ámbito de acción que la propia Secretaría y el Estado establecían en los documentos de planificación. Esto sería un reflejo explícito de una estructura institucional volátil, cuyos objetivos no dependerían únicamente de las cambiantes decisiones del primer mandatario sino también del operador parte del partido de gobierno.

Las instancias coordinadoras de la función de inteligencia en Ecuador pertenecen a un tipo de institución compleja. Desde estas, en determinados períodos se han desarrollado prácticas que caracterizan a los estados que, Peter Evans (1996), establece como “predatorios”¹⁴. En este tipo de estados la sociedad se convierte en víctima de una clase política que se apropia de las rentas públicas (Evans 1996 536); independientemente de la élite gobernante, la carencia de restricciones institucionales concretas (Robinson 2001), provocó que la agencia centralizadora de la función de inteligencia tomara en determinados momentos rasgos personalistas. Precisamente este hecho constituye uno de los motivos más fuertes que llevaron a consolidar en la práctica la insignificancia institucional de la DNI, y que posteriormente minaría de manera progresiva el cumplimiento de los ambiciosos objetivos institucionales con los que se originó la SENAIN.

Estas características son evidencia de la debilidad institucional particular de la institución. Ecuador no corresponde perfectamente a un Estado de tipo predatorio, pero han existido momentos concretos en las que los miembros del grupo gobernante¹⁵ han extraído importantes recursos del erario a través de la función de inteligencia. El uso irregular de partidas reservadas ha constituido la norma institucional en los últimos veinte años, independientemente del tipo de direccionamiento o conducción que tuviera la

¹³ Aspiración normativa que tiene lugar cuando los objetivos institucionales y la ley describen lo que se conseguirá con el paso de los años.

¹⁴ En este tipo de estados, sus instituciones cuentan con elementos como el acceso a la burocracia estatal solo si el individuo en cuestión forma parte de la élite gobernante, y las élites no permiten que las rentas públicas lleguen a otros sectores de la población (Evans 1996, 535).

¹⁵ Por ejemplo, en el año 2013, de 862 operaciones de inteligencia realizadas 86 tuvieron como beneficiario a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, a pesar de que la seguridad integral supera a un enfoque político de la función de inteligencia; 7 a la Secretaría de Comunicación; 1 al Movimiento País una excepción entre la amplia gama de movimientos y partidos políticos que nunca recibieron un producto de inteligencia; y 2 a Galo Mora, mientras se desempeñaba como secretario ejecutivo del Movimiento Alianza País (Coordinación General de Inteligencia 2014).

agencia centralizadora de la función. Los montos en dólares de gastos reservados cuyo uso ha sido cuestionado, fiscalizado e inclusive judicializado antes de la creación de la SENAIN son los siguientes:

- | | |
|-----------------------------------|---------------------|
| • Sixto Durán Ballén | 21 millones |
| • Abdalá Bucaram Ortiz (6 meses) | 3 426 876 millones |
| • Fabián Alarcón (1 año, 6 meses) | 65 276 280 millones |

La extracción de recursos se ha realizado de manera indirecta, y sobre todo a través del establecimiento de prioridades de trabajo que benefician exclusivamente a la élite gobernante. Desde su existencia, la justicia ha determinado responsables por desvío de fondos de partidas reservadas al menos en los tres gobiernos antes mencionados. Esto sin contar una serie de eventos al menos sospechosos en los que desde distintos sectores se ha denunciado el uso de fondos de inteligencia para actividades durante la vida institucional de la SENAIN. Eventos que a pesar de contar con denuncias públicas ante la fiscalía General del Estado no cuentan con procesos investigativos avanzados como la persecución a Galo Lara, el pago de encuestas y trabajo de medios para beneficiar a autoridades electas del "Movimiento Patria Altiva i Soberana" (Plan V 2019), la operación "Hotel" (Plan V 2018b). De manera excepcional el caso del secuestro del activista Fernando Balda, por el cual Pablo Romero Quezada recibió una sentencia por nueve años (Primicias 2022).

Una institución que cuenta con una trayectoria histórica de desvío de fondos se vacía de los recursos que le permiten fortalecer sus capacidades institucionales, e inclusive cumplir con sus objetivos. En el caso de la agencia centralizadora de la función de inteligencia ecuatoriana, antes de la creación de la SENAIN, la DNI ni siquiera contaba con personal, medidas de seguridad, computadores o gastos reservados para poder operar. En el caso de la SENAIN, el desvío de fondos que financió de manera privilegiada y casi exclusiva actividades que beneficiaron la permanencia en el poder de quien ejercía el ejecutivo y su partido, impidió que se desarrollara un cuerpo burocrático profesional, que se levantaran alertas tempranas sobre el problema de seguridad que estalla a partir del año 2018 con la explosión de una bomba en el cuartel policial de San Lorenzo, entre otros eventos que se debían al menos alertar desde la instancia responsable de la inteligencia estratégica para el Estado. Una institución que cuenta con más del 80 por ciento de personal de libre remoción y que dependía del direccionamiento discrecional del

ejecutivo, o su encargado como secretario de Inteligencia para realizar su trabajo, no puede ser considerada otra cosa que una institución débil.

6. Metodología: ¿Cómo abordar el cambio o continuidad institucional en los servicios de inteligencia?

Con respecto a la manera de explicar el cambio en las instancias centralizadoras de la instancia de inteligencia en la región, hasta la fecha, se han realizado dos tipos de procedimientos: comparaciones entre varios casos con características aparentemente similares, en mayor cantidad y, por otro lado, estudios a profundidad. El rasgo común en este tipo de trabajos es que concentran sus esfuerzos en identificar mejores prácticas, pero no proponen una teoría para otorgar explicaciones en torno a los cambios institucionales en este sector específico del Estado.

Limitarse a utilizar una estrategia comparativa, para teorizar sobre el cambio, eleva la probabilidad de pasar por alto elementos determinantes y de tomar atajos en la generación de explicaciones. Por estos motivos, y en base a la ausencia de una teoría que explique cambios en instituciones de seguridad, sin dejar fuera la debilidad con la que cuentan en determinados casos, se escogió trabajar únicamente en el caso ecuatoriano. En referencia a este proceso el cambio que tuvo lugar en la agencia centralizadora de la función de inteligencia, en la práctica no cumplió con las características explicitadas por sus diseñadores. Entre las metas del diseño inicial se encuentran los siguientes elementos:

1) Abandono de la idea de inteligencia estatal, como un ámbito exclusivo de personal en servicio activo o pasivo de las Fuerzas Armadas y /o Policía Nacional.

2) Establecer un corte en la cercana relación, que por décadas se construyó con Estados Unidos, y finalmente construir importantes capacidades para monitorear la política interna y sus actores clave (Élite 9 2020; Rivera 2020; Secretaría Nacional de Inteligencia 2011a), construidas en la base a una disponibilidad de recursos públicos de recursos casi ilimitada (Sánchez y Polga-Hecimovich 2019). Todo esto, bajo una serie de controles horizontales dentro del ámbito de un estado democrático.

Teorizar sobre el cambio institucional dentro del nuevo institucionalismo requiere ir más allá de la esfera normativa y los documentos oficiales de acceso público. El nivel de detalle a ser alcanzado debe ser capaz de permitir develar los mecanismos institucionales que configuran el cambio, sin caer exclusivamente en explicaciones de carácter estructural. Realizar este esfuerzo en instituciones de inteligencia, y en un

contexto de investigación, cuenta con importantes restricciones en relación con el acceso a la información, y requiere la precisión que se gana concentrando el trabajo investigativo en un solo caso.

La explicación del resultado de interés, en la medida que sigue un procedimiento desde el resultado hacia las variables, corre el riesgo de incurrir en el defecto de “pocos casos, muchas variables”, y en la proliferación de hipótesis ad hoc. Estos riesgos son minimizados al adoptar el método de seguimiento, o rastreo, de procesos (*process tracing*). El rastreo de procesos permite teorizar mecanismos y presentar evidencia que los sustenta o, inversamente, desechar mecanismos teóricamente plausibles por ausencia de evidencia.

Exponer de manera adecuada el proceso ecuatoriano desde la perspectiva elegida requiere el cumplimiento de una serie de requerimientos. Entre estos se encuentra precisar los mecanismos de cambio, identificar actores y contextos. El *Process Tracing* consiste en el “análisis de evidencia dentro de procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso, con el propósito de desarrollar o probar hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar [el fenómeno estudiado]” (Bennett y Checkel 2015, 7).

Entre las distintas posibilidades para la investigación, se consideró que el *Process Tracing* es la metodología más adecuada para explicar el cambio de un tipo de servicio de inteligencia a otro, puesto que permite usar la evidencia encontrada dentro del caso para inferir causalmente. Esta metodología pone atención en los procesos intermedios, que corresponde al lugar donde los actores concretan su agencia en los procesos de cambio institucional (Bennett y Checkel 2015). Se tomó esta opción metodológica por su utilidad para rastrear de manera sistemática el proceso causal en un caso específico (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux 2017), mientras es perfectamente compatible con el trabajo histórico. De hecho, un énfasis histórico requiere narrativas causales de la institución a ser estudiada¹⁶ elaboradas con profundidad y precisión (Collier 2011). Con base en la búsqueda profunda y abundante de evidencia, el método facilita la comprensión de los fenómenos desde dentro, tomando en cuenta los significados otorgados por los actores en un contexto específico (Pouliot 2015). Finalmente, las variables que conforman el proceso causal se prueban de manera que se establece de manera clara los subconjuntos de eventos que originan los resultados posteriores (Waldner 2015).

¹⁶ Como paso previo a estas descripciones que terminan en una narrativa causal compleja, es indispensable contar también con una cantidad de datos importante que permita identificar los mecanismos causales (Tansey 2007).

7. Recolección de datos

En concordancia con el método, para llevar a cabo este trabajo se realizó una descripción histórica que develó las relaciones causales que, de trabajar con un corto de tiempo en el análisis podrían perderse. La descripción presentada en los dos capítulos a continuación fue construida a través de una serie de procedimientos. En primera instancia se realizó un trabajo de búsqueda documental. Esta tarea contó con dos obstáculos base que prolongaron la tarea en el tiempo, la ausencia de procedimientos establecidos para la desclasificación de información, así como para salvaguardar la misma.

Ecuador tiene una deuda histórica en referencia a la desclasificación de información. No existe un solo antecedente, o esfuerzo de desclasificación masivo, dirigido desde el Estado y abierto a la ciudadanía en general. Tampoco se ha creado un fondo documental estatal sobre la materia y de libre acceso. Los procesos de desclasificación de información relacionados con la actividad de inteligencia en el país se han realizado en condiciones bastante controladas y únicamente ante un público selecto; por lo general comisiones investigadoras oficiales. Tales comités han difundido análisis y resultados concluyentes en sus productos o informes finales, pero no los insumos de base empleados en su trabajo. En el caso de procesos de desclasificación sobre materia específica, estos han requerido la elaboración de una solicitud directa, procesada por vía judicial. Aun así, cuando se logró la desclasificación los contenidos de los documentos no se han abierto de manera masiva al público, sino únicamente a los solicitantes.

En segunda instancia, la carencia de procesos dentro de la agencia centralizadora capaces de garantizar que la información institucional se mantenga. En al menos dos procesos de cambio en la dirección de la SENAIN se incineraron documentos físicos y se eliminaron los registros en los servidores institucionales. En el año 2011 ya existía una política de temporalidad para la información digital pero la misma no fue respetada. Las disposiciones del secretario de inteligencia en funciones tenían más peso que cualquier reglamento interno.

A pesar de las dificultades existentes en el acceso a la información, para la realización de esta investigación se accedió a información primaria. Entre esta se encuentra documentación oficial de acceso público distribuido de manera masiva por

parte de la SENAIN¹⁷, así como también documentos oficiales sin clasificación y documentación oficial clasificada que se filtró de manera masiva a través de portales y fundaciones. Entre estas destacan: “Fundación Mil Hojas”, “Periodismo de Investigación”, “Ecuador Transparente” y otros portales alojados en internet como “Wikileaks”. En ausencia de la información filtrada, el proceso de contrastación de los datos, no se habría podido realizar. Esta información permitió subsanar el efecto de la ausencia de procesos oficiales de desclasificación de información. Además de los documentos detallados se consultaron fondos y bibliotecas especializadas en seguridad, artículos de periódicos y revistas investigativas. En la Figura a continuación se detalla de manera clara la distribución de los documentos base, en base al porcentaje que representan en frente al total utilizado en el proceso de construcción de la narrativa.

Distribución de los documentos utilizados.

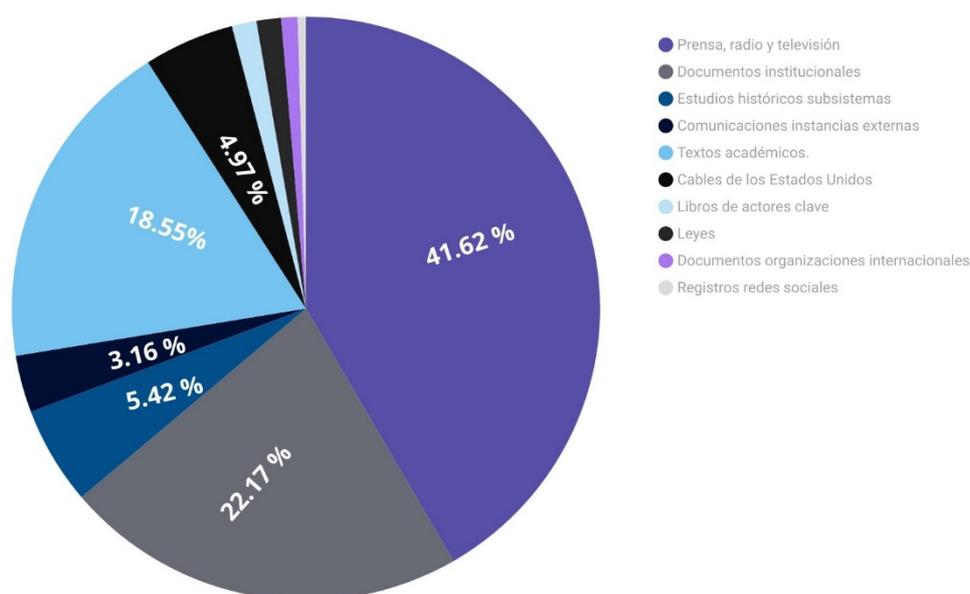


Figura 3. Lógica expositiva de la investigación
Elaboración propia

En total se obtuvo el acceso a sesenta y cuatro documentos oficiales, entre los que se encuentra documentación interna, leyes, registros cronológicos y otros provenientes del gobierno central, de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en funciones e instancias relacionadas. También se accedió a once cables del gobierno de los

¹⁷ Adoptaría el nombre de Secretaría de Inteligencia en el año 2014, como consecuencia de un cambio administrativo en su posición dentro del ejecutivo.

Estados Unidos en los que se hacer referencia directa al período investigado. Otra fuente importante de datos constituyó las publicaciones académicas y no académicas sobre eventos relacionadas que suman un total de cuarenta y cuatro.

Las limitaciones existentes para obtener fuentes documentales base implican una dificultad al momento de realizar trabajos explicativos de la institucionalidad que cumple funciones de inteligencia en el país. Con el objetivo de garantizar la veracidad de la información obtenida fue indispensable el uso de fuentes complementarias para dar cuenta completamente del trabajo de la SENAIN, su dinámica de funcionamiento, factores, lógicas y procesos de cambio.

Para lograr reconstruir los eventos que tuvieron lugar en el período de tiempo estudiado, así como corroborar lo establecido en otras fuentes primarias y secundarias se realizaron entrevistas semi estructuradas a personal con conocimiento directo de múltiples áreas de transformación institucional a lo largo de todo el tiempo seleccionado. Las entrevistas constituyeron la principal fuente de información. La compartimentación de información, característica del funcionamiento de las instituciones productoras de inteligencia generó la necesidad de entrar en contacto con personal encargado en las distintas instancias de la institución. El amplio número de actores entrevistados¹⁸ es consecuencia de la necesidad de reconstrucción de procesos en áreas relacionadas con seguridad y defensa. En este sector en particular, las entrevistas son indispensables al comprender e interpretar los escasos registros escritos (Scott 2007), y resultan útiles para la triangulación de la información obtenida. Las entrevistas enriquecieron el proceso de comprensión de las dinámicas institucionales internas, que no se registran en los documentos institucionales.

Los motivos mencionados en las líneas anteriores condujeron a la realización de noventa entrevistas distribuidas de la siguiente manera:

- 17 entrevistas de élite a ex presidentes de la República, ex ministros, y ex secretarios de Inteligencia, ex asambleístas y ex encargados de inteligencia; así como la entrevista a un miembro fundador de “Alfaro Vive Carajo”.
- 53 entrevistas a personal interno del COSENA, DNI y la SENAIN, subsecretarios, miembros del “Comité Nacional de Inteligencia”, coordinadores, asesores, analistas, consultores, docentes, agentes de campo, y procesadores de datos.

¹⁸ Para un mayor detalle de las entrevistas consultar el Anexo 1.

- 5 entrevistas a actores ubicados en lugares y momentos clave del período estudiado, entre los que se encuentran mayoritariamente funcionarios públicos.
- 3 entrevistas a expertos en el tema no vinculados directamente con el proceso estudiado.
- 12 entrevistas a personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional asignado a inteligencia.

Como respaldo de las autorizaciones de entrevista se diseñó un formato explicativo básico sobre la investigación y sus objetivos. Debido a la reserva existente en algunos ámbitos en la institucionalidad de seguridad fue necesaria la garantía de anonimato para la gran mayoría de las fuentes, cuya colaboración estaba supeditada a esta condición. El cargo ostentado u otras cualificaciones del personal entrevistado está registrados en el anexo correspondiente al final de este documento. Las personas entrevistadas y referenciadas con nombre y apellido corresponden a aquellas que pidieron explícitamente que se realizara así. Dadas sus consecuencias en la calidad de información obtenida, las entrevistas contaron con una estructura flexible para no pasar por alto las implicaciones que la posición de *insider*¹⁹ u *outsider*²⁰ genera en la percepción sobre el entrevistador (Higate y Cameron 2006). Las entrevistas fueron guiadas tomando en cuenta las posibles implicaciones del uso de términos específicos, o la realización de preguntas pertinentes según el tipo actor a ser entrevistado.

La información base obtenida de fuentes documentales y las transcripciones de las entrevistas constituyó el insumo utilizado para construir una narrativa analítica. Este procedimiento es compatible con la identificación de mecanismos causales por su compromiso con los modelos y las explicaciones; en este caso aquellas que se encuentran detrás del cambio en la agencia centralizadora de los servicios de inteligencia ecuatorianos. Como requisito para que la información pasara a formar parte del mecanismo causal argumentado se buscó dotar de consistencia lógica al relato a través de contar con más de una fuente que diera cuenta de los sucesos específicos tratados.

Entre los actores clave que dan forma a los mecanismos causales este estudio considera de manera especial la influencia de decisores políticos clave como el presidente

¹⁹ Actor interno.

²⁰ Actor externo.

de la República, los líderes y funcionarios de la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y, como se verá más adelante, dirigentes del Movimiento Alianza País que intervinieron en el proceso. Un elemento diferenciador de este trabajo, en relación con aquellos que consideran a Alianza País como un actor sólido e indivisible, es que revela diversas facciones internas en el partido de gobierno, entre las que existe una relación antagónica. El equilibrio de poder entre ellas sufrió reiteradas variaciones, y es importante dar cuenta de estos hechos.

En apariencia, durante los diez años en los que existió la Secretaría Nacional de Inteligencia se definió un solo estilo de administración; pero esto no fue así. Se puede distinguir al menos tres. Los contextos políticos y económicos que determinaron la forma y las capacidades reales de la agencia centralizadora de la instancia de inteligencia en Ecuador sufrieron una serie de cambios importantes en el tiempo. Las modificaciones otorgaron una aparente estabilidad a determinadas características institucionales que, comparadas con el promedio institucional de los primeros años permanecieron por períodos extensos de tiempo. La explicación desarrollada en este trabajo da cuenta de la importancia causal de esos procesos internos a la organización para determinar la dirección del cambio que finalmente adoptó la SENAIN.

El mecanismo causal que desarrolla este trabajo de investigación muestra que el proceso de cambio de la instancia centralizadora de la función de inteligencia en el Estado ecuatoriano fue resultado de la acción conjunta de varios mecanismos. Se trató de un proceso altamente contingente y dinámico de transformación institucional. En primera instancia: un gobierno de izquierda que inició una reforma institucional orientada hacia establecer controles a la inteligencia del Estado en manos de los ciudadanos. La reforma implementada fue fuertemente aspiracional y normativa, pero no logró concretarse por la acción de decisores políticos y burócratas que controlaron el proceso de cambio durante el período. En segunda instancia el contexto obligó a que los actores se movieran estratégicamente en un ambiente caracterizado por la sensación de amenaza a la supervivencia del régimen y, por una autoridad presidencial fuerte. Las decisiones de los actores encargados de la implementación de las reformas incluyeron la construcción de capacidad institucional tecnológica y operativa, así como la implementación de políticas de la SENAIN, la centralización de los aparatos de vigilancia y análisis de inteligencia de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, y la concentración de las actividades de la agencia en la vigilancia de amenazas internas a la seguridad del Estado (en especial aquellas actividades de la oposición política que eran consideradas como tales). El

resultado final fue una agencia de inteligencia aislada del control ciudadano, enfocada en amenazas internas y carente de control horizontal y vertical). Este es un desenlace exactamente opuesto al buscado por los diseñadores de la reforma institucional formal.

Proceso de cambio esperado versus proceso de reforma real de la instancia centralizadora de la función de inteligencia en el Estado ecuatoriano 2008-2018.



Figura 4 Proceso de cambio esperado versus proceso de reforma real de la instancia centralizadora de la función de inteligencia en el Estado ecuatoriano 2008-2018

Elaboración propia

Una vez explicitado el argumento teórico, en el siguiente capítulo se expone la narrativa analítica construida. El ejercicio da cuenta de la trayectoria histórica y las características de la práctica de la actividad que finalmente moldean a la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador. El recorrido inicia en el año 1864, aborda con detalle 1979, al constituirse en el momento donde tuvo lugar el primer ejercicio democratizador de la agencia centralizadora y culmina en el año 2008. Los puntos clave a ser desarrollados corresponden a la influencia de estados extranjeros en el funcionamiento y las actividades desempeñadas por las distintas instancias, así como al proceso de profesionalización y desarrollo de capacidades institucionales que atravesó la actividad dentro de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Además, se analiza el rol de la mujer en la DNI.

Capítulo segundo

La actividad de inteligencia en Ecuador previo a la existencia de una instancia centralizadora (1864-1979)

En este capítulo, a través del desarrollo de una narrativa analítica se exponen los elementos que le otorgan la forma final a la agencia centralizadora de la función de inteligencia la DNI, en el momento en el que nace como tal, año de 1979 a través de la expedición de la Ley de Seguridad Nacional.

El recorrido histórico presentado a continuación empieza en 1864 cuando, sin darle el nombre de nombre de actividad de inteligencia, se detectaba a sospechosos de conspiración para prevenir revoluciones políticas. A continuación, atraviesa por los primeros cuerpos legales que formalizaron el ejercicio de la actividad de inteligencia militar y policial con sus distintos nombres, dando cuenta del rol que jugó la cooperación extranjera en sus objetivos y actividades, plasmadas en leyes y reglamentos. Específicamente se detalla la manera en la que se presentan modificaciones sustanciales en el ejercicio concreto y los objetivos de la actividad de inteligencia, dependiendo del país del que se estuviera recibiendo la cooperación: Chile, Italia o los Estados Unidos de América. Durante el período analizado, aunque una serie de instancias de inteligencia se desarrollaban de manera multilateral, el tipo de cooperación predominante fue bilateral y de carácter asistencialista.

En estrecha relación con la cooperación internacional, recibida en el período analizado, se da cuenta del efecto real que provocó en las agencias que cumplían funciones de inteligencia el surgimiento y operación de grupos considerados subversivos en el territorio nacional. A diferencia de otros esfuerzos, que analizan desde el siglo XXI, los procedimientos operativos en el ejercicio de la actividad de inteligencia considerados normales en la época, y que otorgan de antemano la validez de fuentes que desarrollan conclusiones sin un esfuerzo exhaustivo de contrastación; se ha basado la presentación de esta narrativa en la búsqueda de información que no ha sido considerada con anterioridad en los análisis existentes previos del tema. Realizar esta tarea es determinante porque permitió obtener un análisis más profundo e incorporar un mayor número de componentes a las herencias institucionales.

En referencia al proceso de profesionalización de la actividad, en las páginas a continuación se detalla el camino de construcción de capacidades institucionales dentro de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas y la Policía Nacional del Ecuador; recorrido que inició con el surgimiento desordenado de agencias atomizadas y hasta redundantes; y que culminó con el reconocimiento de estas, a través de un solo enlace por institución en la DNI. Destaca que durante el recorrido institucional de la DNI no se incorporó a la actividad de inteligencia económica realizada por la Procuraduría General del Estado.

También, y a pesar de la dificultad para acceder a ese tipo de información, se da cuenta de la situación de la mujer dentro de la DNI, el alcance y el rol específico que llegó a cumplir en la institución. El mencionado componente se encuentra completamente ausente en la literatura que da cuenta de las características de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en un período específico de tiempo.

El capítulo finaliza con un relato profundo que analiza las características institucionales que complicaron el ejercicio del cumplimiento del rol establecido en la ley para la DNI. Se describe a detalle cómo la limitación existente sobre gastos reservados provocó efectos específicos en la operatividad de los subsistemas de inteligencia. Además, se aborda cómo la baja prioridad de la actividad de inteligencia para los tomadores de decisión y la consideración extendida de que inteligencia correspondía a un área donde el actuar del estado no requería respaldo legal en todas las actividades desempeñadas dejó huella en los procedimientos aplicados por parte de inteligencia policial. El análisis culmina en el año 2008, dando cuenta del giro de la actividad de inteligencia en Ecuador, consecuencia de la firma de la paz con Perú y del énfasis en la lucha antinarcóticos que le otorgaba la influencia de Estados Unidos, al ser el país que proporcionó la mayor cantidad de fondos para el funcionamiento de los subsistemas de inteligencia.

1. Los inicios de la actividad de inteligencia (1864-1979)

La actividad de inteligencia aparece en Ecuador como una herramienta indispensable en el funcionamiento estatal. En este ámbito la primera instancia centralizadora de inteligencia: la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) surge en 1979 como instancia centralizadora. Previamente, instancias específicas como el Ejército ecuatoriano y la Policía Nacional desempeñaban la actividad de inteligencia de maneras diferenciadas. Durante mucho tiempo la inteligencia producida iba direccionada al

control político de la población, aunque posteriormente esta estaría orientada a enfrentar la posibilidad latente de un conflicto armado.

La primera referencia sobre actividad de inteligencia, que tiene como objetivo control político de la población en Ecuador, aparece en el año durante el gobierno de Gabriel García Moreno. A pesar de ser considerado uno de los “principales gestores del Estado ecuatoriano” (Ortiz 2019, 47), el proyecto estatal planificado e implementado por García Moreno tuvo como horizonte la homogeneidad cultural. En 1864, el Congreso crea las “Jefaturas Generales de Seguridad Pública” (IEHPNE 2010). Estas jefaturas civiles dependían directamente de la Presidencia de la República y constituyeron una policía independiente con la función de mantener el orden público y la autoridad para detener a sospechosos de “conspiración”, pues su misión era prevenir “revoluciones políticas” (Rivera, Barreiro y Salgado 2018; IAEN 2010). Esta fue una medida que se tomó en el contexto de una estructura estatal desarmada, que atravesaba continuas disputas. Desde que García Moreno asume el mando como jefe supremo la insatisfacción y la convulsión social acrecentaron. Entre 1859 y 1875 existieron once conspiraciones políticas contra quien ejercía el ejecutivo, que enfrentó una oposición muy fuerte ejercida desde Cuenca y Guayaquil (Ortiz 2019). Lo que el gobierno buscaba a través de estas organizaciones era habilitar la consolidación de su proyecto específico de Estado que institucionalizaría el país con una moral cívica cristiana (Zaldumbide 2021, entrevista). Uno de los rasgos del estilo de gobierno fue la utilización de la violencia como instrumento de gobernabilidad (Ortiz 2019). En los años posteriores no se encontraron cambios o avances significativos en las instancias que cumplían actividades que hoy se podrían considerar un antecedente de las de inteligencia política.

Por su parte, la cooperación que incluiría el ámbito de inteligencia militar en Ecuador se solicita en 1888 (Espinoza 2018), y se formaliza con la aprobación de la Cancillería de Chile en 1899 (Martínez 2018), a través de la modalidad de “arrendamiento de servicios” (Martínez 2018, 73).

El hito concreto relacionado con el proceso de institucionalización de la actividad de inteligencia en el ejército ocurre en 1905, cuando se aprueba el proyecto de “Ley Orgánica Militar”. La ley se desarrolló por parte de la Misión Militar chilena en apoyo del proceso de profesionalización del Ejército ecuatoriano (Villegas 2014). En este documento, como parte de la Dirección de Servicios Técnicos, se menciona al servicio de “Informaciones, reconocimientos y biblioteca”, instancia que pertenecía al Estado Mayor General (Misión Militar Chilena 1902; Aguilar et al. 2014). Su trabajo era generar

“cálculos exactos sobre la potencia militar del país y sus posibles agresores” (Misión Militar Chilena 1902, 63). La colaboración de la misión militar chilena culminó por decisión del “Congreso el 10 de septiembre de 1919” (Espinoza 2018, 8), en medio de un contexto que dificultó el proceso de institucionalización del ejército ecuatoriano.



Fotografía 1. Misión Militar Chilena
Fuente: Historia y Anécdotas Militares Chilenas, 2020

Como ya se mencionó, Ecuador contaba con la necesidad de modernizar y profesionalizar el ejército. En esta línea, aunque el Congreso no autorizara la prolongación del contrato con la Misión Militar Chilena, la misma instancia autorizaría la contratación de una misión militar europea el “19 de octubre de 1920” (Espinoza 2018, 22). Esto sucedió en un contexto internacional donde el movimiento fascista buscaba ampliar su esfera de influencia y penetrar en Sudamérica. El acuerdo a nivel militar con el ejército del Reino de Italia se suscribiría formalmente de diciembre de 1922, el documento contenía inclusive el reconocimiento legal de los grados militares italianos.

Como consecuencia del trabajo de la misión italiana, *Informaciones* cumplió tareas de “propaganda y negocios políticos” (Aguilar et al. 2014, 6). En esa época los miembros del ejército ecuatoriano distaban de manera importante de ser funcionarios apolíticos. La formación otorgada al personal por parte de los instructores italianos incluyó elementos como elaboración de propaganda ideológica ligada a la idea fascista

de nación²¹ (Aguilar et al. 2014). La relación de cooperación inició a través de un contrato formal entre las dos partes. Al igual que en el caso del proceso de cooperación con la Misión Militar Chilena, todos los componentes se encontraban bajo el amparo de acuerdos formales escritos.

En 1933, durante la presidencia de Juan de Dios Martínez Mera, se publica el primer reglamento del servicio de informaciones militar (ECIM 2005). Su publicación es relevante porque se constituye en el primer marco legal que establece límites para el ejercicio de actividades de inteligencia militar. Aunque la llegada de la Misión Militar Italiana no coincidió exactamente el tiempo con los procesos de internacionalización del fascismo, terminó cumpliendo con ese objetivo.

En este período también se institucionalizó una de las primeras instancias de inteligencia policial. La “Dirección General de Seguridad Pública”, creada el 23 de febrero de 1937 y vinculada al Ministerio de Gobierno, fue establecida para cumplir funciones de control político de la población. Oficialmente, la función de la dirección fue “asesorar al ministro [...] en las áreas de inteligencia [...] inherentes a la seguridad interna del país y el mantenimiento del orden público” (IEHPNE 2010, 87). En esa época, el estar en capacidad de controlar a la población continuaba manifestándose como una prioridad indispensable para el proyecto de Estado.



Fotografía 2. Primer contingente de la Misión Militar Italiana
Fuente: Macías 2013b

²¹ Sus tres fases construcción de propaganda de conversión, división y consolidación.

Luego de la salida de la Misión Militar Italiana en 1940, a través de un acta de finiquito que contemplaba los gastos de regreso de los miembros de esta, así como la cancelación de la totalidad de sus sueldos (Espinoza 2018), un mecanismo de cooperación no oficial surgió entre la Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI), el Ejército Ecuatoriano y el Cuerpo de Carabineros de la República²². Con el objetivo de realinear a Ecuador en la esfera internacional, en una posición favorable a Estados Unidos, se inició una línea de cooperación que reformaría el “servicio secreto ecuatoriano”. Esta cooperación privilegió las relaciones con el Ministerio de Gobierno y buscaba seguir el pulso de la política interna del país para detener el avance del nazismo y el comunismo en Ecuador. El FBI enviaba anualmente personal para entrenar en métodos de investigación a los miembros de las instituciones de seguridad al país, tanto a las altas esferas como a miembros de tropa. La visita de preparación del jefe de Carabineros ecuatoriano a la agencia en Estados Unidos consolidó la política represiva ejercida por parte del gobierno a elementos subversivos comunistas (Becker 2017, 41).

En 1943 la policía secreta del Ministerio de Gobierno, instancia distinta de la Guardia Civil Nacional, trabajó de la mano con representantes no oficiales del FBI conocidos como “agregados legales”, en el monitoreo de líderes comunistas de la época (Becker 2017). Las actividades de control de la actividad comunista incluían detención e interrogatorios a los miembros del Partido Comunista Ecuatoriano (PCE), en procedimientos podían durar varios meses. El entrenamiento recibido por parte del FBI logró que, en ese mismo año, miembros de la policía secreta se infiltren entre los miembros del PCE (Becker 2017). Durante los siguientes años, la policía secreta continuó monitoreando las expresiones comunistas en el país. Como consecuencia de sus actividades se registró el fallecimiento de dirigentes²³ acusados de atentar contra la estabilidad de José María Velasco Ibarra, entonces gobernante en funciones. La fortaleza de las relaciones entre el FBI, el Ministerio de Gobierno, la Guardia Civil Nacional²⁴ y la policía secreta del Ministerio de Gobierno se mantuvo a pesar de los conflictos políticos predominantes en los años 1945 – 1947. Paralelamente, en 1946, nace el Servicio de Investigación Criminal con funciones de prevención del delito (IEHPNE 2015). Para el

²² Institución previa a la Policía Nacional Ecuatoriana que se extingue en 1944. El 6 de junio de ese año pasaría a llamarse Guardia Civil Nacional (IEHPNE 2010).

²³ “Feliciano Pilamunga” (Becker 2007).

²⁴ Nombre de la Policía Nacional en la época.

fin de la década, en 1951, el comandante General de la Guardia Civil viajaba a Estados Unidos para contratar una “Misión Policial” que apoye el perfeccionamiento y asesoramiento para la institución policial (Villalobos 1985).

Durante el mismo período, la inteligencia militar también mantuvo sus avances. A finales de la década de los cuarenta; la función de inteligencia militar se encontraba en una fase de profesionalización. Las actividades de inteligencia marítima y terrestre ya contaban con protocolos especializados y para 1949 inclusive las actividades de inteligencia militar aérea ya se encontraban reglamentadas (Aguilar et al. 2014).

En 1956 la influencia de Estados Unidos en el sector de seguridad estatal se consolidó a través de la firma del Acuerdo Marco de Seguridad con este país (Rivera, Barreiro y Salgado 2018). Como consecuencia, la formación de miembros de Policía y de Fuerzas Armadas se oficializó y dejó de realizarse a través de la figura poco clara del “agregado jurídico” del FBI. En ese año, realizar cursos de especialización en ese país constituía un hecho habitual (Élite 6 2019, entrevista). De hecho, durante toda la década posterior Ecuador recibiría un importante volumen de ayuda militar estadounidense (Varas y Bustamante 1977).

Inteligencia policial adquiere experticia profesional en 1959. El primer curso de Informaciones, con una duración de cuatro meses, se dictó de manera conjunta a miembros del Ejército Ecuatoriano y de la Policía Nacional, incluyendo personal de tropa con instructores del Comando sur de los Estados Unidos (Departamento de Capacitación de la DNPJ s.f.; Élite 2 2018, entrevista; Aguilar et al. 2014). La capacitación incluyó formación en: vigilancia y seguimiento a sospechosos, inteligencia, contrainteligencia, protección a personas importantes e investigación del comunismo (Departamento de Capacitación de la DNPJ s.; Aguilar et al. 2014). Un año después, la Ley de Defensa Nacional crea la Dirección General de Informaciones; instancia que funcionaría dentro del Consejo de Defensa Nacional (Rivera 2011). Posteriormente, en 1963, el gobierno de la Junta Militar de Castro Jijón, Cabrera Sevilla y Freile Posso establece que la Dirección General de Informaciones sería una dependencia directa de la Junta, y “en lo posterior, del Consejo de Defensa Nacional” (Reglamento de la Dirección General de Informaciones 1963 en Aguilar et al. 2014, 11). En el mismo año, la Junta de Inteligencia Militar organiza el Destacamento de Inteligencia, anexo al II Departamento de Inteligencia de la Comandancia General del Ejército. La estructura contaba con 47 nuevos agentes encargados de seguridad interna y externa (Aguilar et al., 2014). Así mismo, en ese año, las Fuerzas Armadas establecen la especialidad de inteligencia (Villegas 2014).

En diciembre de 1964 la Junta militar de Gobierno, a través del decreto 2871, correspondiente a la Ley de Seguridad Nacional, dota de una “instancia de trabajo” concreta a la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, La Dirección General de Informaciones (Ecuador 1964, art. 15). Formalmente la misión de la Dirección General de Informaciones (DGI), era la de “proporcionar a sus superiores informaciones que sirvan de base para el planeamiento y ejecución de la Seguridad Nacional” (Ecuador 1964, art. 15). Este cuerpo legal también estableció la posibilidad de que, a parte de miembros de fuerzas armadas, personal civil especializado formara parte de su personal.

La DGI, se establece en el marco de Ley de Seguridad Nacional, que incluía como partes obligadas a colaborar en la “obtención y mantenimiento de los objetivos nacionales, contrarrestando permanentemente los efectos adversos de factores internos y externos” (Ecuador 1964, art. 2), inclusive a “todas las personas jurídicas y naturales” (Ecuador 1964, art. 5), sin distinción alguna. La institución contaba con competencias para coordinar actividades específicas de todos los frentes exterior, militar, interno y económico; con todos los organismos de seguridad nacional (Ecuador 1964, art. 17). Respaldo de un marco legal habilitante, que incluía medidas que aseguraban sanciones para quienes no suministrasen informaciones que se solicitasen con prisión y multa (Ecuador 1964, art. 92); e inclusive sanciones dirigidas a funcionarios públicos que entreguen divulguen información en circunstancias irregulares (Ecuador 1964, art. 93). Las competencias y capacidad de acción real de la Dirección General de Informaciones eran amplias, como consecuencia de su trabajo para el Consejo de Seguridad Nacional, la ley y la dinámica de trabajo generaban una línea directa con el ejecutivo. Como ya se señaló, el trabajo de la Dirección General de Informaciones se dio en los cuatros frentes de la seguridad, incluyendo actividades en política interna, monitoreando las actividades de la izquierda nacional, porque en este período el Partido Comunista fue ilegal (Rivera, Barreiro y Salgado 2018). Cabe destacar que la división entre seguridad interna y externa no existía para la época, ni había existido en años anteriores. Que los miembros de inteligencia militar realizaran indistintamente tareas de seguridad interna y externa no implica un cambio que borra los límites entre lo interno y lo externo, como podría parecer hoy. El ámbito interno era indispensable porque en allí se evitaría el avance del comunismo, la no cuestionada amenaza a la seguridad externa. Rodríguez Lara señala que existió “mucho énfasis en dirigir la seguridad nacional para hacer frente al comunismo” (Ayala 2023, 70).

En el año 1967 se expide el reglamento que regula los gastos reservados. Según este, los fondos contemplados bajo esta figura financian tareas relacionadas con la seguridad pública. La vigilancia sobre estos gastos era ejercida por Contralor General del Estado (Cornejo 1996). Con este reglamento también se establece y activa, por primera vez, una serie de mecanismos para ejercer el control real sobre estos recursos.

En el gobierno de Rodríguez Lara (1972-1976) existieron eventos relacionados directamente con excesos relacionados con la función de inteligencia de la época. De hecho, en este período existieron detenciones motivadas políticamente, aunque estas no superaron el período de tiempo de una semana (EE. UU. Embajada 1975b). En contraste con los procedimientos llevados a cabo por la junta militar, estos hechos se consideraron eventos menores.

En 1973 se inician los cursos básicos de inteligencia en la Escuela Técnica de la Fuerza Aérea (Aguilar Patricio, Barona, Navarrete Fernando y Bravo 2014). En referencia a la actividad de inteligencia policial, con la creación mediante reglamento del Servicio de Estupefacientes e Interpol se normó por primera vez el ejercicio de la actividad de inteligencia dentro de la Policía Civil Nacional (Villalobos 1985), lo que constituye un avance importante en esta área.

En el año de 1975 se expide la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que crea formalmente la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (Departamento de Capacitación de la DNPJ s.f.). La función principal del departamento fue asesorar y aconsejar al Consejo de Generales (Mena 2014). En este año la cooperación internacional en el trabajo de inteligencia se fortalecía dentro del ámbito antinarcóticos. Desde la Embajada de los Estados Unidos se envía un funcionario asesor de tiempo completo para trabajar en la prevención del cultivo de heroína (EE. UU. Embajada 1975a). En ese mismo año, la *Drug Enforcement Administration* (DEA) realiza un programa de formación antinarcóticos (Villalobos 1985).

En el período de la Junta Militar, administrada por Alfredo Poveda Burbano, Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco (1976-1979), las relaciones con el sector militar eran de vital importancia, no únicamente en el sector de inteligencia sino también en materia de gobernabilidad y política. En este período la función de inteligencia fue utilizada por parte de quienes detentaban el poder. Destaca que dos líderes políticos fueron retenidos y sentenciados por un tribunal policial (EE. UU. Embajada 1978). Además, la persecución política que tuvo lugar hacia detractores de la Junta se consolidó a través de sentencias judiciales. Durante este gobierno, los juicios a periodistas y las

sentencias por cargos de calumnia y críticas a las Fuerzas Armadas tenían lugar habitualmente. Inclusive en 1977, realizar detenciones y juicios sumarios ante agentes policiales por acusaciones de participación en huelgas constituía un hecho legal (EE. UU. Embajada 1979a).

Mientras tanto, en el ámbito militar, en 1978 se crea el Batallón de Inteligencia Militar (Macías 1963), y el 4 de mayo de ese año nace la Dirección de Inteligencia Naval, (Aguilar et al. 2014). El año siguiente, el proceso de especialización de la actividad de Inteligencia militar continuó convirtiéndose en arma dentro del Ejército (Villegas 2014).

A fines de esta década aparecen en la escena ecuatoriana grupos subversivos como “GIAS”, “Montoneros Patria Libre” y “Alfaro Vive Carajo”, con tendencias políticas de izquierda que se convertirían en amenazas a la Seguridad Nacional. El gobierno respondió colocando la defensa de la nación por encima de cualquier otro interés (Rivera 2011). En este contexto, el Grupo de Intervención y Rescate (GIR) fue la unidad policial preparada específicamente para la lucha antsubversiva (IEHPNE 2010; Oficial Superior 10 2018, entrevista)²⁵. Los considerados movimientos subversivos también fueron prioridad en el trabajo del Ejército ecuatoriano. En este espacio de la actividad de inteligencia se ubica al grupo “Alfaro Vive Carajo” como amenaza a la seguridad interna y externa del Estado. La base de la clasificación de estos grupos fueron los actos delictivos que desarrollaban en el territorio nacional y a las conexiones internacionales que poseían con otros, de similares características (Macías 2013a).

Entre los años 1905 y 1978 la cooperación internacional que llegó a Ecuador dirigida a las instancias productoras de inteligencia fortaleció el desarrollo de capacidades propias. El principal incentivo de este tipo de cooperación consiste en el acceso a calidad y cantidad de información, que no podría ser recopilada de manera unilateral por el Estado, poseedor de las capacidades más fuertes (Cabrera 2021). Como consecuencia de la manera en la que se desarrollaba la actividad de inteligencia en el país hasta este año, el tipo de cooperación existente se centró únicamente en el ámbito de seguridad, fue de tipo bilateral, enfocada específicamente en los ámbitos, policial, criminal y militar.

Con respecto al tipo de cooperación en la que Ecuador se vinculó durante este período, en referencia a las actividades de inteligencia desarrolladas desde instancias militares, las actividades cumplidas por las misiones militares chilena e italiana se desarrollaron con un marco legal de referencia como contraparte. En contraste con lo

²⁵ Contaba con 15 oficiales que realizaron el curso (Linares 2015).

antes relatado correspondiente a la actividad de inteligencia desarrollada desde instancias militares, el mecanismo de cooperación más extenso en el tiempo tuvo lugar con Estados Unidos. La relación inició a través de formas de cooperación, de tipo informal, e inició desde una instancia distinta a la militar el entonces Ministerio de Gobierno. Entre los años 1943 y 1956, es decir por más de una década, no existió un acuerdo marco de seguridad entre ambos estados. En el año de 1951 empieza el proceso de formalización de relaciones a través de la contratación de servicios de perfeccionamiento para la función policial, aunque no fue la única área en la que existió cooperación.

2. Creación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), y el ejercicio de la actividad de inteligencia: transición a la democracia, seguridad estatal y control de la subversión interna (1979-2000)

Una de las acciones finales del Consejo Supremo de Gobierno de Alfredo Poveda Burbano, Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco (1976-1979), fue expedir la Ley de Seguridad Nacional. A través de esta ley se cambia el nombre de la instancia asesora en materia de inteligencia del Ejecutivo. La antes Dirección General de Informaciones tomó el nombre de Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) (Aguilar et al. 2014). La institución nace por disposición legal el 9 de agosto de 1979. Su misión principal establecida por la ley fue la de “proporcionar la información estratégica que sirva de base para la elaboración y ejecución de los planes de Seguridad Nacional” (Ec, 1979, art. 17). La ley también le otorga las funciones: de centralizar, dirigir la búsqueda de información, alimentar a la estructura de seguridad nacional, y satisfacer los requerimientos del Consejo de Seguridad Nacional (Ecuador 1979, art. 17).

La DNI estaba subordinada al COSENA. El presidente de la República, la máxima autoridad del Consejo dirigía a través de esa instancia la “preparación, actualización y planificación de la Planificación de Seguridad Nacional” (Ecuador 1979, art. 6). La institución operaba a través de los frentes establecidos en la Ley de Seguridad Nacional frente externo, interno económico y militar. Además, a través de la división de los campos: “político, económico, psicosocial y militar” (Ecuador 1979, art. 33). El Frente externo se enfocaba en proteger “los intereses del Estado en el campo internacional, defendiendo sus derechos territoriales y su prestigio frente a las demás naciones” (EC 1979, art. 23).

El Frente interno tenía por responsabilidad “salvaguardar y enaltecer los valores nacionales, propiciando el mejoramiento cultural, biológico y social del hombre ecuatoriano. Principalmente cohesionar a la población del país en los aspectos moral, intelectual y cívico” (Proaño 1989, 24). El Frente económico, responsable de las orientaciones económicas para conseguir y mantener los Objetivos Nacionales. Por último, el Frente militar cuya función principal en la época era conducir a las Fuerzas Armadas Nacionales en caso de conflicto bélico.

El contar con una ley que establezca una centralización en el ejercicio de la actividad constituye un hito importante en la trayectoria histórica, porque al menos normativamente es el inicio de establecer controles al ejercicio de la actividad.

Frentes de la Seguridad Nacional.



Figura 5. Frentes de la Seguridad Nacional

Fuente: (EC 1979). Elaboración propia

La Dirección de la DNI fue asignada siempre a un oficial de Fuerzas Armadas en servicio pasivo. No se tienen registros de miembros en servicio pasivo de la Policía Nacional o personal civil en este cargo. La estructura interna de la DNI era un reflejo de la ubicación de los conocimientos sobre seguridad y defensa en Ecuador. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional eran los únicos espacios donde se recibía formación relacionada con la Seguridad y la Defensa Nacional. En su estructura orgánica, la DNI contempló la Subdirección de Inteligencia, pero este cargo no solía ser ocupado; dando

cuenta del descuido del que la institución fue sujeto históricamente. En su organigrama la DNI contaba con una sección de Servicios Institucionales que contenía todas las actividades de tipo administrativo que le permitían operar, como asesoría jurídica, planificación, administrativo-financiero y recursos humanos (Bonilla y Camacho 2001). Posteriormente, y al mismo nivel, se encontraban las secciones de búsqueda y clasificación de información; procesamiento y difusión²⁶; y finalmente contrainteligencia²⁷ (SENAIN en Barreiro 2014). Aparte de la oficina en Quito, la DNI cubría eventos en la costa a través de su oficina de campo en Guayaquil (Personal SENAIN 53 2013).

La mayor parte del personal de la DNI consistía en miembros en servicio pasivo de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Ecuador. Existía una pequeña proporción de personal civil que se ubicaba en instancias de apoyo a la producción de inteligencia (Tobar y Montero 2007). Dentro del reducido personal civil, el porcentaje de mujeres que cumplieron funciones dentro de la institución fue mínimo, las funcionarias que tenían nombramiento en el año 2007, período específico en el que el recorrido de este capítulo termina, no llegaban a cinco entre secretarías de algunas de las instancias, una traductora de alto nivel y la analista del ámbito psicosocial. Además de estas funcionarias, por períodos esporádicos de tiempo, algunas mujeres se desempeñaron como asesoras del director. Sin embargo, y de manera previsible una funcionaria mujer no llegó a ubicarse directivamente en la institución durante sus casi treinta años de existencia.

Con respecto a las normas, la DNI funcionó sin reglamento orgánico funcional hasta el año 2005 (Rivera 2011). Esto es una evidencia del bajo nivel de atención que tenía el control de las actividades de inteligencia en Ecuador. Consecuencia de entender la inteligencia como una función del Estado secreta por naturaleza.

²⁶ Trabajo de inteligencia.

²⁷ Protección a la Dirección Nacional de Inteligencia y sus actividades.

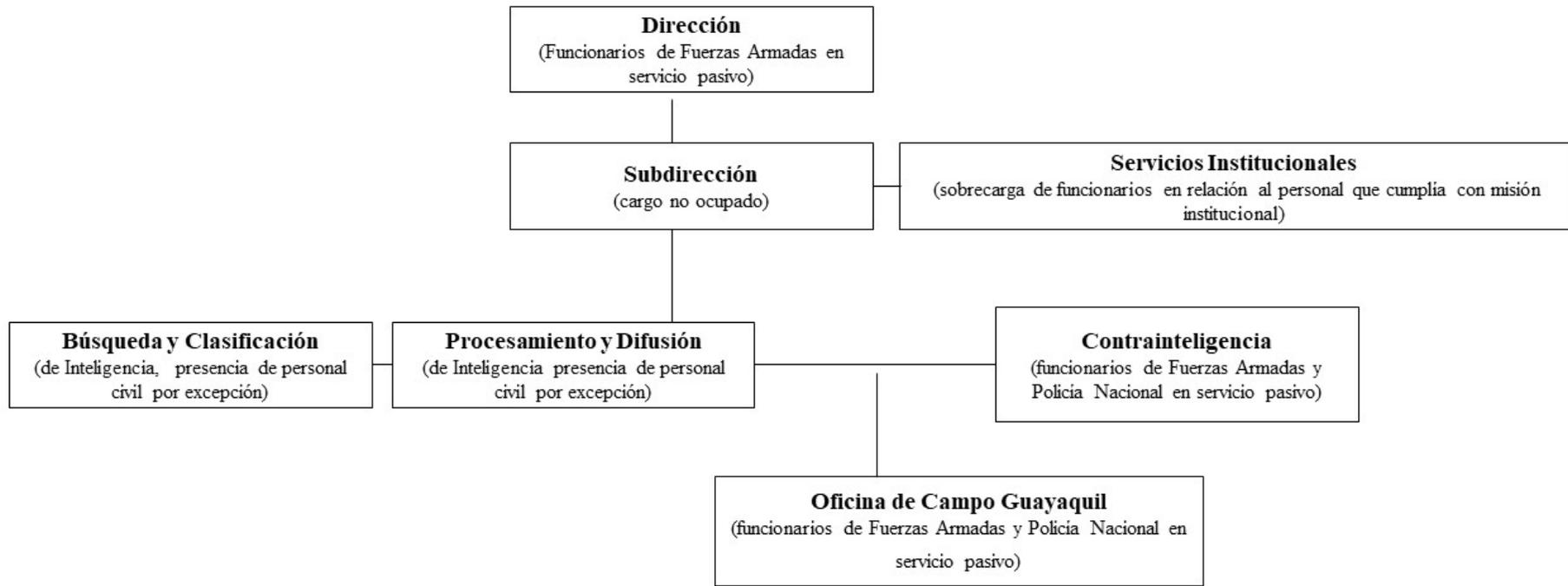


Figura 6. Organigrama y descripción de las características del personal de la Dirección Nacional de Inteligencia
Fuente Rivera 2011. Elaboración propia

El retorno a la democracia modificó en determinadas instancias la lógica de operación de la función de la actividad de inteligencia en Ecuador. Durante la presidencia de Jaime Roldós (agosto de 1979 mayo de 1981), el componente de derechos humanos contaba con una evaluación positiva por la ausencia de juicios sumarios y una restauración de la libertad de prensa. En los gobiernos militares anteriores, los informes internacionales habían detectado violaciones expresas de derechos humanos en las cárceles, como uso desproporcionado de la fuerza en investigaciones policiales y aplicación de mecanismos de tortura para investigar delitos comunes como el abigeato (EE. UU. Embajada 1979b). Este dato muestra que no fue únicamente en el ámbito de la actividad de inteligencia, donde cometieron prácticas que atentatorias contra los derechos humanos, sino que estos se violentaban como parte del procedimiento operativo normal en las investigaciones de carácter policial.

Durante este gobierno no existieron reportes de persecución política directa, juicios sumarios o encarcelamiento de dirigentes comunistas. Los lazos de cooperación a nivel internacional con los Estados Unidos se mantuvieron, pero el tema principal que generó donaciones dirigidas a las unidades que desempeñaban la actividad de inteligencia pasó a la lucha antidrogas.

3. 1980: Década del fortalecimiento de la actividad de inteligencia policial

Con el retorno a la democracia la actividad de inteligencia se mantuvo dentro de instancias específicas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En relación con la legislación que regulaba el cumplimiento de las actividades de inteligencia, en el año de 1984, se emite desde el Ministerio de Finanzas la resolución que define a los gastos reservados como los “gastos en que se incurre para asegurar la estabilidad del Estado o del gobierno” (Alarcón 2020, párrafo cuatro). Sorprende en la definición, que se asuma igualdad entre los términos de estado y gobierno, así como la apertura de la resolución para cubrir otros gastos a discreción del presidente, vicepresidente de la República, y ministros de Estado “previa autorización del Contralor General del Estado” (Alarcón, 2020, párrafo cuatro).

Sobre el funcionamiento y el ejercicio de la competencia coordinadora, a pesar de la existencia en la Ley de la figura de la Secretaría del COSENA, el director nacional de Inteligencia no lograba articular efectivamente a todas las instancias que cumplían esta actividad. Es por ello por lo que, para determinadas tareas como delitos de alto perfil, se requirió que el presidente de la República asumiera el mando.

En la década de los ochenta, con la insurgencia y el nacimiento de nuevas formas de delincuencia organizada juvenil²⁸ identificadas como una clara amenaza a la seguridad por parte de la Policía Nacional, las capacidades de inteligencia de la institución se fortalecen de manera importante (Comisión de Defensa Jurídico – Institucional de la Policía Nacional 2009; Élite 14 2018). Al mismo tiempo se empieza a coordinar acciones internacionales de inteligencia antidrogas, en primera instancia a través de la INTERPOL.

La Policía Nacional, dentro de su orgánico funcional consideraba al Servicio de Inteligencia dentro de la estructura del Estado Mayor. Los objetivos de trabajo de esta sección eran fijados por el comandante General de la Policía Nacional. El uso de los productos obtenidos, como resultado del trabajo de la oficina para la época, era orientar al comandante o al presidente de la República. Al pertenecer al Estado Mayor, la oficina de inteligencia era únicamente una Dirección General, esto quiere decir que sus usuarios se encontraban sobre todo dentro de la institución. El trabajo de Inteligencia de la Policía Nacional le otorgó base a la Dirección General de la Policía Nacional para planificar su trabajo (Élite 14 2018). Las reuniones de los encargados a la cabeza de cada oficina de Estado Mayor tenían lugar en períodos que oscilaban entre 8 y 15 días. Estas fortalecieron el trabajo conjunto, y la valoración del trabajo de inteligencia al interno de la Policía Nacional.

El ámbito de acción de la inteligencia policial se restringió a eventos reales o potenciales que afecten el funcionamiento normal del Estado ecuatoriano, sus instituciones y la convivencia ciudadana, o amenazas contra la Policía Nacional (Oficial Superior 10 2018, entrevista). En esta época, la Policía Nacional cumplía con la función de ser fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas (Élite 14 2018). Las primeras referencias de eventos cuyas intervenciones requirieron de trabajos que superaban el trabajo habitual del Servicio de Investigación Criminal de la Policía Nacional tuvieron lugar a mediados de la década de los ochenta.

Entre las unidades policiales que surgieron como consecuencia del proceso de formación especializada se encuentra el Grupo de Intervención y Rescate. En 1984, esta instancia nació como consecuencia de la cooperación con la Policía Francesa (Linares 2015). La formación y el trabajo de una doctrina de inteligencia policial propia era relativamente reciente, empezó apenas en 1977, y requería un grupo especializado en el combate al crimen organizado (IEHPNE 2010). Esta necesidad se exacerbó con los

²⁸ Los miembros de la Policía Nacional en servicio activo en la época reconocen a pandillas como los Latin Kings, y los Ñetas como parte de esta amenaza.

secuestros de José Antonio Briz López en diciembre de 1977 y el asesinato del doctor Enrique Echeverría en 1986. Los secuestros actuaron como detonantes en la especialización de determinados funcionarios policiales (Rivadeneira 1989). Los grupos identificados detrás de los secuestros y en el caso Briz López, fueron los GIAS y Montoneros Patria Libre (Oficial Superior 10 2018). Las capacidades de los miembros policiales se construyeron lentamente a través de capacitaciones fuera del país, compra de equipos y la mejora tecnológica (Oficial Superior 3 2020, entrevista). El apoyo en formación y profesionalización de la actividad de inteligencia se obtuvo de manera importante en Estados Unidos en 1985 (Bonilla 1991).

Las experiencias de trabajo coordinado con instancias de inteligencia de las Fuerzas Armadas en la época hacen referencia a eventos específicos. La primera instancia ocurrió en 1985 con el secuestro de Nahím Isaías. Este evento contó con una intensa cobertura mediática, superior a la de los secuestros sucedidos con anterioridad. El hecho respondió a que la respuesta operativa por parte de las secciones de inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no contaba con precedentes. En este caso el mando de las operaciones fue asumido directamente por el presidente de la República, León Febres Cordero. El intento de recuperación del secuestrado no contó con limitaciones logísticas o de personal (Rivadeneira 1989). En concreto, la Policía Nacional brindó información y el cerco externo, mientras que la incursión para liberar a Isaías se realizó por parte de las Fuerzas Armadas. (Oficial Superior 10 2018). El caso requirió de la realización de reuniones conjuntas por quince días, realizadas de manera diaria con Fuerzas Armadas. En instancias específicas, como operativos menores relacionados al caso, se evidenció competencia entre las instituciones, pero los altos mandos desarrollaron un trabajo generalmente coordinado. Esto sucedió porque el presidente de República autorizó los allanamientos importantes y finalmente la incursión armada (Oficial Superior 10 2018; Velástegui 2005). Entre las instituciones militar y policial ha existido una relación de competencia que habría impedido que el nivel de coordinación observado sin la presencia presidencial.



Fotografía 3. Cerco externo del lugar de retención a Nahím Isaías
Fuente: (Vistazo 1985)

Los esfuerzos del Estado referentes a seguridad en este período se concentraron en impedir la consolidación y el progreso del proyecto subversivo de Alfaro Vive Carajo y otras agrupaciones. Su éxito es considerado por ex miembros de la función de inteligencia como evidencia del trabajo coordinado. A pesar de los excesos, especialmente con relación a violaciones contra los derechos humanos, las agencias de inteligencia militar y policial de la época (Velástegui 2005), dirigidas por el presidente Febres Cordero, desmantelaron a la organización luego del secuestro (Oficial Superior 10 2018, Cuvi 2020, Rivadeneira 1989).

Alfaro Vive Carajo constituyó una agrupación que retó a la estructura de los servicios policiales de la época. Los miembros de la organización no fueron sujeto de seguimientos o intentos de infiltración antes de volverse públicos por decisión propia (Cuvi 2020). Sus miembros fundadores pertenecían a una élite intelectual y contaban con estudios especializados en “política subversiva, estrategia, manejo de explosivos y armas en Libia” (Oficial Superior 10 2018; Cuvi 2020; Rivadeneira 1989). Además, buscaron perfeccionamiento en Cuba, Colombia, y Nicaragua (Cuvi 2020). “Cuando esta agrupación realizó acciones para visibilizarse tuvieron lugar enfrentamientos armados, casi en condiciones de igualdad con el uso de la fuerza de los miembros policiales”. En otros aspectos, la Policía Nacional no se “encontraba equipada ni preparada” para hacerle frente a amenazas de esta naturaleza (Gallegos 1999). A diferencia de otros grupos

subversivos existentes en Ecuador, Alfaro Vive hizo público su interés de tomar el poder político (El Comercio 1984; Alfaro Vive Carajo s.f.). Sabiendo que esto demandaría constantes enfrentamientos armados el grupo se había preparado previamente (La República 2012; Cuvi 2020).

El secuestro del banquero Nahím Isaías en 1985 por parte de Alfaro Vive Carajo, y su rescate dejó como resultado el fallecimiento de miembros del M-19 de Colombia (Gallegos 1999, Cuvi 2020), todos los militares involucrados en el operativo y, horas después, el rescatado (Élite 14 2018). Esto llevó a una serie de acciones tomadas por el poder ejecutivo para crear una unidad policial de inteligencia antsubversiva (IEHPNE 2010; Oficial Superior 10 2018). En primera instancia se escogió un grupo de miembros de la Brigada de Delitos contra la Propiedad, parte del Servicio de Investigación Criminal Pichincha, para realizar la tarea (Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional 2010). Posteriormente, el grupo tomó informalmente el nombre de Unidad de Investigaciones Especiales. Finalmente, en 1986, se creó oficialmente la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) (IEHPNE 2010). Esta unidad se constituiría más adelante en una instancia que respondía a la Dirección Nacional de Investigaciones (Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional 2010). El personal que conformó la unidad recibió entrenamiento en “operaciones básicas de inteligencia, análisis, negociación de rehenes, historia ficticia y operaciones antiterroristas” (Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional 2010, 159).

Los vínculos de “Alfaro Vive” con grupos catalogados como terroristas (Rivadeneira 1989) internacionalmente se evidenciaron con la explosión de la bomba en la Embajada de Israel y visibilizaron el problema ecuatoriano en la escena internacional (Cuvi 2020). Esto le aseguró mayores posibilidades de obtener beneficios tecnológicos y de formación por parte de países extranjeros (Velásteguí 2005, Oficial Superior 10 2018). En referencia a la contraparte, la embajada de Libia en Costa Rica tenía contacto permanente con miembros de “Alfaro Vive Carajo” encargados de asegurar fondos para la agrupación (El Comercio B 1984).

A partir de la década de 1980 Ecuador intercambiaba información en lo que corresponde Inteligencia Antinarcoóticos principalmente con los países miembros de INTERPOL y especialmente Colombia. Además, el trabajo con EE. UU. se amparó en un convenio con el Departamento de Estado. Este convenio se suspendió décadas después en el gobierno de Rafael Correa Delgado (Oficial Superior 10 2018). El convenio para un “Programa de la Policía Nacional en la lucha contra el Narcotráfico” se firmó el 5 de

mayo de 1988 (Velasgui 2005). El texto no se discutió en el Parlamento, al ser adoptado a través de la modalidad de “Acuerdo Ministerial”, que aseguró “la presencia de la DEA [...] en funciones de adiestramiento de la Policía Nacional” (Bonilla 1991, 25).

En esta década, la DEA entregó más de “400 mil dólares” destinados a fortalecer unidades policiales especializadas (Rivadeneira 1989). Se evidencia la buena relación bilateral en declaraciones del Subsecretario de Estado norteamericano, quien recalcaría la importancia de los “programas antiterroristas” (Velasgui 2005). Así mismo, en la visita oficial que León Febres Cordero realizó a Ronald Reagan en 1986 (Palacio 2001); el discurso de Reagan reconoció específicamente la labor del entonces presidente ecuatoriano en la lucha antiterrorista y su apoyo fuerte a la democracia en la región (Reagan 1984). La dinámica fuerte de la relación con Estados Unidos no significó que la relación y coordinaciones con todos los países miembros de INTERPOL perdieran fuerza y frecuencia. Otra área de formación en inteligencia que inicia partir de 1980, con el apoyo de los Estados Unidos fue Inteligencia de Estupefacientes (Oficial Superior 1 2018), que se materializó en actividades como seguridad antinarcoóticos en los aeropuertos, implementadas en esta década. En el año 1988 se firmó un convenio que facilitaría el inicio de un programa antinarcoóticos en Ecuador (Velasgui 2005).

En la misma década apareció también la Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía Nacional (UIES). La unidad también surgió como consecuencia de la cooperación con el gobierno de los Estados Unidos (Velasgui 2005). Establecida en el año de 1986 nace con la función principal de “procesar, cotejar, identificar, investigar y desarticular organizaciones de narcotráfico y subversivas en el país y en el exterior” (El Universo 2009b). Así como de la “neutralización de las organizaciones internacionales de delincuencia organizada” (Ortega, Silva y Arcos 2005,17).



Fotografía 4. Personal e instalaciones de la Unidad de Investigaciones Especiales en Pusuquí. Fuente: (Policía Nacional 2008).

En primera instancia esta unidad formaba parte orgánicamente del Servicio de Investigación Criminal de Pichincha (Ortega, Silva y Arcos 2005). Posteriormente pasó a depender de la Dirección Nacional de Investigaciones. Es al final de su vida institucional que se constituyó en unidad autónoma adscrita al Comando General de la Policía Nacional (Ortega, Silva y Arcos 2005).

A partir de la creación de la Unidad de Investigaciones Especiales, el 14 de febrero de 1986²⁹, la formación específica en inteligencia en los Estados Unidos del personal policial se fortaleció. Los miembros fundadores de la mencionada unidad fueron doce agentes provenientes del Servicio de Investigación Criminal de Pichincha (Ortega, Silva y Arcos 2005).

El personal de esta unidad policial se especializó en inteligencia y contrainteligencia. Aparte de los componentes vinculados a la seguridad considerados relevantes desde la visión geopolítica de Estados Unidos, los miembros de esta sección de la Policía Nacional recibieron formación proveniente de Francia y Colombia (Oficial Superior 10 2018). Una característica distintiva de la UIE fue la permanencia de sus

²⁹

Mediante Decreto Ejecutivo Reservado número 1601.

miembros, que no se sometían a la lógica habitual de rotación interna dentro de las distintas unidades de la Policía Nacional Pichincha (Ortega, Silva y Arcos 2005).

En esta década, Inteligencia Militar también operó en el ámbito interno enfocada en la amenaza del comunismo y el terrorismo. Fuerzas Armadas monitoreaba actividades del sector laboral, político estudiantil e indígena (Rivera 2011). En 1987 el ataque de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, al destacamento de Cuembí (El Comercio 2016), evidenció que Ecuador no era ajeno a la dinámica que imprimía la guerrilla en la zona fronteriza con Colombia. Todo esto ocurría sin descuidar el continuo monitoreo del problema limítrofe con el Perú que constituía la prioridad militar en aquel entonces (Ordoñez y Cruz 2017). Como consecuencia de la amplitud con la que se comprendía en ese momento la defensa se justificó la operación de Fuerzas Armadas en actividades como la lucha contra el narcotráfico.

En el gobierno de Rodrigo Borja tuvieron lugar una serie de hechos que evidencian cambios de forma, más no de fondo, en el funcionamiento de la actividad de inteligencia (Rivera, Barreiro y Guerrero 2017). Un hecho que modifica la base del financiamiento de unidades policiales como la UIES es la entrega de las armas de Alfaro Vive Carajo a través de un acuerdo firmado con la presidencia en el año de 1989 (Riofrío 2017). Tras la desmovilización de Alfaro Vive Carajo, la UIES pasaría a enfocar su trabajo en operaciones antinarcóticos, generándose una similitud con el trabajo que ya desempeñaba la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional. Las dos instancias policiales generan una relación caracterizada por momentos de cooperación y competencia por los fondos otorgados con el fin de combatir el narcotráfico.

4. 1990: Conflicto armado con Perú y manejo discrecional de gastos reservados

Durante el gobierno de Rodrigo Borja, en 1991, la entrega de un informe de una comisión internacional responsabilizó al Servicio de Investigación Criminal de la Policía Nacional de una serie de violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1980 y 1990 (El Tiempo 1991). Como consecuencia, el Servicio de Investigación Criminal se disolvió el 3 de septiembre de ese año (Riofrío 2017). En su reemplazo se crea la Oficina de Investigación del Delito (Narváez y Narváez 2020), hoy conocida bajo el nombre de Policía Judicial. La nueva dependencia inició un proceso más extenso y profundo de especialización de su personal. En la misma década, aproximadamente en 1993, la instancia policial de inteligencia desarrolló una estructura con presencia en los centros

penitenciarios a nivel nacional (Oficial Superior 12 2018, entrevista). Aunque con un número limitado de funcionarios y recursos, esta estructura aún se mantiene en vigencia.

En referencia a Inteligencia Militar, en el año 1991 se estructura la Dirección de Inteligencia del Ejército con tres departamentos: inteligencia externa, inteligencia interna y seguridad militar (Aguilar et al. 2014). La existente cooperación con los Estados Unidos a través de la DEA se fortaleció. En 1992 se creó el Centro de Capacitación Antidrogas que funcionó permanentemente con participación de ‘este organismo estadounidense (Riofrío 2017).

Entre 1992 y 1996 la actividad de inteligencia militar fue central ya que existía una fuerte probabilidad de un conflicto con Perú debido a las crecientes tensiones fronterizas. En 1993 tiene lugar el primer curso de inteligencia aérea para oficiales (Aguilar et al. 2014). La eventual ocurrencia de la Guerra del Cenepa permitió que las capacidades militares de inteligencia y contra inteligencia se pusieran a prueba.

El gobierno de Sixto Duran Ballén contó con dos eventos que colocaron a la actividad de inteligencia en el escenario público. Durante su gobierno el marco legal referente a gastos reservados sufrió una modificación, a través de la incorporación de este tipo de gastos “a la partida presupuestaria de imprevistos” (Alarcón 2020, párrafo cuatro).

En primera instancia, la guerra del Cenepa en 1995 posicionó positivamente el trabajo de inteligencia operativo realizado con la DNI, así como de la inteligencia militar.³⁰ El resultado de este conflicto bélico se consideró el primer triunfo militar del Ecuador como República a nivel internacional (La Hora 2015). Este hecho fue ampliamente reconocido como el evento que “devolvió el orgullo nacional” (Vallejo 2018), y el fortalecimiento de la inteligencia militar contribuyó a la victoria alcanzada estratégicamente (Moncayo 2010).

El segundo evento es la acusación y eventual enjuiciamiento, en agosto del mismo año, contra el vicepresidente Alberto Dahik por manejo ilegal de la cuenta de gastos reservados de la Presidencia (El Universo 2005), (Salvador 2020), por un monto aproximado de 21 millones de dólares, de los cuales devolvería posteriormente 87 millones de sucres (Gestión 2015). Es posible inferir que existieron acciones ejercidas desde el poder ejecutivo que impidieron la investigación de los hechos. Durán Ballén impidió que el presidente de la Corte Suprema de Justicia “inspeccionara los microfilmes de las cuentas reservadas” (Tamayo 1995), a través del Decreto reservado número 64

³⁰ “gener[ó...] un nuevo umbral [...] Ecuador [...] logr[ó] una victoria militar sobre Perú” (Zapata Mendo 2015).

(Vistazo 1996). Estos hechos se hicieron públicos con la noticia de que la Policía Nacional tomaba el control de las instalaciones del Banco Central del Ecuador e impedía que el entonces presidente de la Corte Nacional de Justicia tenga acceso a los datos exactos de los gastos realizados desde la cuenta de gastos reservados por parte de Alberto Dahik y funcionarios allegados a él. (Observatorio Anticorrupción Ecuador s.f.).

Estos hechos desencadenaron una seria crisis política para el gobierno de Durán Ballén. El monto de gastos reservados del gobierno de creció considerablemente en comparación con los dos períodos presidenciales anteriores, específicamente a 21 millones de dólares (Vistazo 1996).

El destino de los fondos fue discrecional, el espectro del uso indebido fue desde la compra de “telas a la empresa SAID, de propiedad de Dahik y su Familia” (Observatorio Anticorrupción Ecuador s.f., 22), hecho que fue reconocido por la defensa de Dahik, paso por gastos que tenían el fin de crear lealtades al gobierno entre determinados grupos de la sociedad como federaciones deportivas y, terminó en aportaciones a la Iglesia Católica (Vistazo 1996). Según declaraciones del cardenal Bernardino Echeverría (Observatorio Anticorrupción Ecuador s.f.), los fondos se festinaron a distintas parroquias y órdenes religiosas (Red Kapari s.f.). En el marco de todos estos gastos destaca la cifra de 1.275 millones de sucres también que fueron destinados a la contratación de productos como “asesoría política y campañas publicitarias” (Vistazo 1996).

Cronología : Manejo ilegal de la cuenta de gastos reservados.

Gobierno de Sixto Durán Ballén.

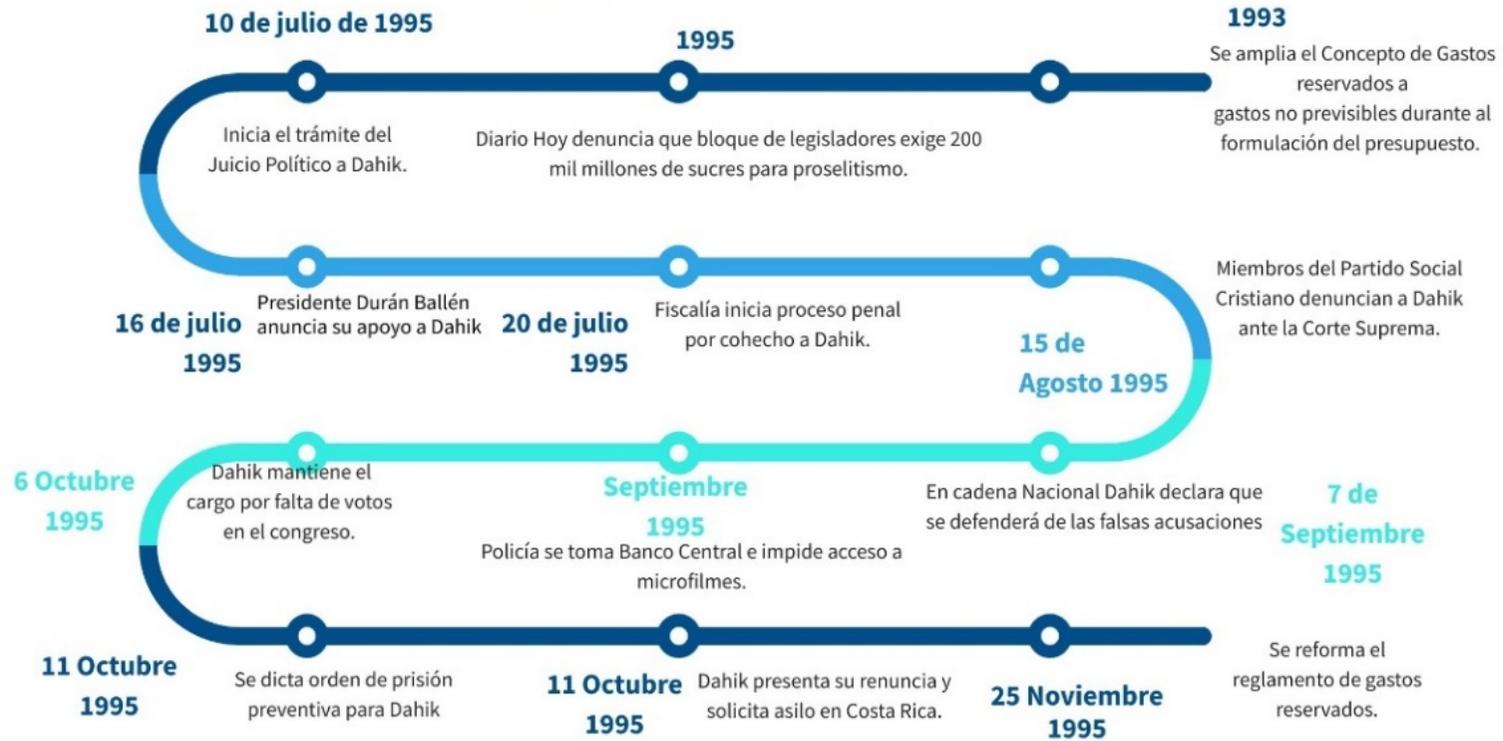


Figura 7. Línea de tiempo sobre uso de Gastos Reservados entre 1993-1995

Fuente: Observatorio Anticorrupción Ecuador s/f

En 1996 se creó, como unidad de inteligencia dentro de la Policía Judicial del Ecuador, el Grupo de Apoyo Operativo (GAO). Esta estructura tuvo la misión de “frenar la ola de delincuencia y combatir la presencia de grupos delictivos organizados en el país” (El Comercio 2011, párrafo 12). Se consideró necesario crear la instancia dentro de la Policía Judicial por la proliferación de asaltos a entidades bancarias. En sus inicios la unidad contó con miembros fundadores de la UIES entre su personal. El General Carlos Vaca, fundador de la UIES brindaba apoyo logístico y financiero a la unidad, además de tomar determinadas decisiones operativas (Oficial Superior 12 2018, entrevista).

Desde su nacimiento, el ámbito de operaciones de esta unidad fue el delito común y organizado. La instancia ha sido acusada de violaciones a los derechos humanos, desapariciones y muertes en el trabajo de neutralización de actos delictivos (Plan V 2014). No se registran reportes de que esta unidad realizara en algún momento específico inteligencia política.

Al inicio del Gobierno de Abdalá Bucaram, en 1996, dentro del Ministerio de Gobierno se fundó la primera comisión para investigar los crímenes de lesa humanidad que habrían sido cometidos en la década de 1980, específicamente asesinatos políticamente motivados. La iniciativa de investigar estos hechos sería consecuencia de una solicitud explícita de colectivos de defensa de los derechos humanos al ministro de Gobierno (Élite 6 2019), aunque también pesaron las acusaciones y negativa de amnistía de que fueron sujeto Abdalá Bucaram y Frank Vargas Pazzos en 1986, por influencia del entonces presidente León Febres Cordero (Tamayo 1994). Las investigaciones realizadas determinaron que no existieron fosas comunes o asesinatos dirigidos referidos por colectivos de defensa de los derechos humanos (Élite 6 2019). Las declaraciones oficiales de Bucaram también dieron a entender que las denuncias de abuso de la fuerza y violación a los derechos humanos en el ejercicio de la actividad de inteligencia por parte de Fuerzas Armadas y Policía Nacional eran infundadas (Rivera, Barreiro y Guerrero 2018).

En este corto período presidencial el presidente determinaba de manera directa las prioridades de trabajo del COSENA. El gobierno de Bucaram no careció de escándalos relacionados con el manejo discrecional de la cuenta de gastos reservados (Salgado 2017), que en 1996 ascendió a 11.000 millones de sucres, o \$ 3'462.876³¹ millones de dólares (Espinosa de los Monteros 2017).

³¹ Cifra calculada por la autora, en base al dólar del año 1996.

Montos correspondientes al mal uso de gastos reservados.

Gobiernos de Sixto Durán Ballén y Abdalá Bucaram Ortiz.

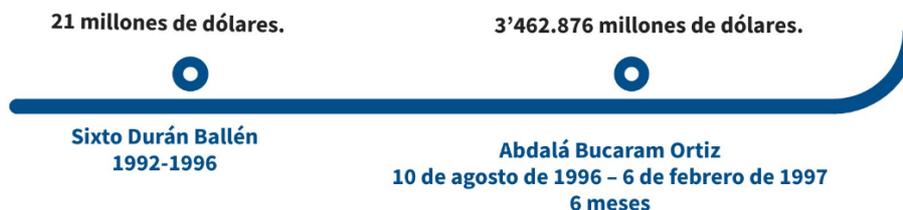


Figura 8. Línea de tiempo sobre uso de Gastos Reservados entre 1993-1995
Fuentes: Vistazo y Espinosa de los Monteros 2017. Elaboración propia

A pesar de los antecedentes antes expuestos, en este gobierno se firmaron dos convenios específicos con Estados Unidos que fortalecieron la actividad de inteligencia desde distintos ámbitos. El primero enfocado en apoyar al Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) y el segundo de “asistencia mutua en la lucha contra el tráfico de drogas” (Toscano 2005).

En 1996, la Dirección de Seguridad Pública continuó existiendo dentro de la Subsecretaría de Policía. Al igual que en períodos anteriores esta estructura contaba con agentes civiles que desempeñaban actividades de inteligencia política, pero sin involucrarse en actividades que ejercieran violencia o tratos crueles. El trabajo de esta sección se direccionó a frentes específicos que asesoraban la toma de decisiones desde el ministerio de Gobierno. Cumplir con un proyecto específico requirió información directa del sentir de la sociedad sobre los problemas existentes (Élite 6 2019). El manejo de los levantamientos populares o intentos de levantamientos en los primeros días el gobierno de Bucaram se realizaba a través de considerados menos violentos por las autoridades de turno como cortes de luz y agua, y uso de gas pimienta (Élite 6 2019).

Los temas tratados en las reuniones del COSENA se encontraban estrictamente dentro de lo considerado como Seguridad Nacional. Esto no impidió que se realizaran advertencias directas al presidente en funciones de la conmoción nacional existente previo a su destitución, o sobre la imposibilidad de que su gobierno cumpliera con los plazos legales establecidos en la Constitución para su mandato (Personal SENAIN 18 2018, entrevista). Esto es evidencia de que, a pesar del asesoramiento otorgado por la DNI en

las reuniones del COSENA, el gobierno de Bucaram no logró tomar las medidas necesarias que aseguraran su estabilidad.

Posteriormente en el gobierno interino de Fabián Alarcón surgió un nuevo escándalo de corrupción relacionado con el uso de la cuenta de gastos reservados (Villalba 2011). Se cuestionó a César Verduga, ministro de Gobierno, por el manejo de 26.000 millones de sucres que corresponden a \$ 6'5276.280³² millones de dólares. Las actas de respaldo de los gastos no tendrían el detalle requerido y se había argumentado trabajo coordinado con Cancillería, sin que estas aseveraciones puedan ser confirmadas (Toscano 2005). Las investigaciones desarrolladas encontraron indicios de la contratación de empresas encuestadoras para medir la popularidad de Verduga y Alarcón (Lucas 2015; Toscano 2005).

Montos correspondientes al mal uso de gastos reservados.

Gobiernos de Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram Ortiz y Fabián Alarcón.



Figura 9. Línea de tiempo sobre uso de Gastos Reservados entre 1993-1995

Fuentes: Vistazo 1996, Espinosa de los Monteros 2017 y Toscano 2005. Elaboración propia

En el año de 1998 se estableció el Reglamento Orgánico Funcional para la Dirección General de Inteligencia (Mena 2014). En este período se firmó con Estados Unidos el acuerdo para establecer la sección de información portuaria y aérea ligada al narcotráfico y el convenio “Erradicación y Prohibición de Drogas” que fortalecería las capacidades de inteligencia las unidades especiales de la Policía Nacional ligadas a la lucha antidrogas (Toscano 2005).

La sección de inteligencia dentro de la Policía Nacional no contaba con funcionarios civiles. La instancia de inteligencia civil ligada al Ministerio de Gobierno fue el Departamento de Seguridad Pública. Este departamento estuvo conformado por

³² Cálculo realizado por la autora en base al valor del dólar en 1997.

funcionarios civiles y continuó funcionando hasta 1999 (Oficial Superior 4 2019, entrevista). En determinadas ocasiones entre los años 1996 y 1999 esta dirección coordinó con inteligencia policial de manera habitual intercambios de información, y realizó el seguimiento de procesos de política interna relevantes.

En la década de 1990, aunque la Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional existía en el orgánico funcional sus capacidades reales no eran las necesarias para cumplir con sus funciones. La instancia no contaba con financiamiento y, como consecuencia de esto, con las capacidades para cumplir sus objetivos (Élite 3 2018, entrevista). Unidades paralelas como la Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía Nacional (UIES), en sus ámbitos de trabajo contaban con mayores capacidades logísticas, mayor presupuesto y resultados. Este hecho se relacionó directamente con los fondos asignados por parte del acuerdo de Cooperación con Estados Unidos (Oficial Superior 12 2018; Toscano 2005; Bonilla 1991). Como ya se mencionó, con la desaparición de la amenaza subversiva, esta unidad enfocó su trabajo en la lucha contra el narcotráfico (Bonilla 1991). A pesar de esto, uno de los procedimientos al llegar a la unidad era estudiar los archivos con los expedientes de los miembros de organizaciones subversivas durante un mes completo (Oficial Superior 12 2018; Élite 3 2018). Los procedimientos de inducción a la unidad guardaban coherencia con la estrategia de seguridad de Reagan que vinculaba: izquierda, insurgencia y narcotráfico como amenazas a la seguridad (Bonilla 1991).

El componente de inteligencia se transmitía con énfasis en los cursos de Estado Mayor dentro de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. La formación en inteligencia se modificó a través del tiempo. Hasta 1998, la amenaza que constituía Perú para Ecuador era clara y la formación de inteligencia que se recibía e impartía tenía un claro direccionamiento y enfoque nacional en este sentido (Oficial Superior 10 2018). Los miembros de la Policía Nacional recibieron desde sus inicios institucionales entrenamiento fuera de Ecuador. La formación que recibían se encontraba enfocada en una diversidad de ámbitos, entre estos los más relevantes son investigación del delito o investigación criminal; en la misma recibieron formación en el ámbito antinarcóticos. Entre los países que más apoyaron el proceso de profesionalización de la actividad de inteligencia policial y militar se encuentran Estados Unidos (Varas 1997, Toscano 2005) y Chile (Misión Militar Chilena 1902).

Sería ingenuo considerar que la actividad de inteligencia practicada en Ecuador no contó con una dedicación importante dirigida contra cualquier elemento de izquierda,

comunista, clasista, indígena, subversivo o sus sinónimos. La “preferencia” de la actividad de inteligencia a los elementos antes mencionados se asumía, hasta hace poco, como una actividad justificada y alineada con los intereses del Estado, dada una asumida vinculación entre izquierda, subversión, y narcotráfico. Desde la década de los ochenta, estos elementos eran considerados como incuestionablemente interconectados tanto en la esfera política como en los cuerpos de seguridad.

Aunque la subversión no se consideraba la primera prioridad del trabajo de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, el Grupo de Combatientes Populares y sus actividades sí eran monitoreados (Oficial Superior 4 2019). En esta década algunos de sus miembros aún se encontraban activos y realizaban acciones violentas dentro de manifestaciones como la detonación de bombas panfletarias. Gracias al trabajo de inteligencia, incluso se logró desmantelar intentos para subvertir el orden (Vistazo 1997).

A lo largo de la década Ecuador continuó por la línea trazada en 1980, adhiriéndose a la lucha contra el narcotráfico en un intento de adquirir fondos provenientes de los Estados Unidos (Larrea 2005). El narcotráfico fue reconocido oficialmente por Ecuador como una amenaza a nivel mundial y, como consecuencia la Policía Nacional orientó su trabajo en esa dirección (Élite 14 2018). Los fondos provenientes de los Estados Unidos proporcionaban de fondos a la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional, tanto para gastos administrativos como operativos, incluyendo pago de fuentes e informantes (Larrea 2005, Oficial Superior 12 2018). Los fondos de los Estados Unidos también se dirigían a Fuerzas Armadas, especialmente luego de la firma en 1999 del “Acuerdo de Cooperación entre los gobiernos de Estados Unidos y Ecuador, concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las Instalaciones en la Base de Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos” (Larrea 2005, 190).

La firma de la paz definitiva con Perú tuvo un efecto claro en el subsistema de inteligencia militar eliminando su principal actividad que antes de este evento consistía en generar productos útiles ante la posibilidad latente de un conflicto limítrofe con Perú (Rivera 2011). Sin embargo, este hecho no influyó de manera determinante en la instancia militar, al coincidir con la profundización de las operaciones de grupos irregulares ecuatorianos en la frontera entre Ecuador y Perú. Este tema se convirtió en un área clave en el trabajo de inteligencia militar que requirió coordinaciones con instancias especializadas de la Policía Nacional (El Comercio 2014). En 1990 tiene lugar un secuestro en Sucumbíos realizado por ex miembros del Ejército de Liberación Nacional

en Colombia (Villacís 2001). Este hecho hace que las unidades militares asignadas en la línea de frontera con Colombia coordinen su trabajo directamente con la Unidad Antisecuestro y Extorsión de la Policía Nacional (UNASE), pero no con la DGI, o la UIES.

5. 2000: desfinanciamiento por parte del estado a la actividad de inteligencia, y disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)

Los repetidos escándalos relacionados con el uso ilegal de la partida de gastos reservados eventualmente provocaron la eliminación de esta figura que permitía financiar el desarrollo de la actividad de inteligencia; esto representó un importante vacío presupuestario. La DNI y las instancias que cumplían con esta actividad dejaron de contar con financiamiento para gastos reservados, e incluso corrientes, lo que generó una serie de distorsiones y deficiencias en su funcionamiento, tales como trabajar con material tecnológicamente obsoleto y no estar en capacidad de realizar tareas básicas como compra de información (Personal SENAIN 15 2013, entrevista). Las actividades de inteligencia operativa se empezaron a financiar principalmente con fondos provenientes de los convenios de cooperación con Estados Unidos (Oficial Superior 3 2020). La contraparte de este financiamiento establecía como requisito informar del objetivo y los resultados de las operaciones de manera constante. De los niveles de productividad alcanzados dependía el mayor o menor flujo de fondos. Además, se recibía financiamiento de países europeos como, Inglaterra y España. Este financiamiento no cubría gastos de tipo operativo, pero sí gastos de determinadas partes del equipamiento especializado de la institución y entrenamiento del personal.

Las dificultades presupuestarias no fueron el único problema de ese entonces. La inestabilidad política que inició con la destitución de Bucaram en 1997, y que no culminó hasta el año 2007; ubicó a la actividad de inteligencia y todo lo relacionado con su funcionamiento lejos de las prioridades de los gobernantes de turno o de la opinión pública. Adicionalmente, una serie de vacíos legales complicaban realizar operaciones de inteligencia por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.



Figura 10. Presidentes de la República del Ecuador 1996-2013
Fuente: Political Database of Americas 2009. Elaboración propia

La DNI y del Consejo de Seguridad Nacional cumplieron en la medida de sus posibilidades, y con severas complicaciones, con las directrices establecidas por parte de las autoridades del Gobierno Nacional. Las competencias de las DNI eran las de una agencia con objetivos difusos, con capacidad de análisis de problemas, pero sin eficiencia operativa, ni capacidades específicas (Élite 11 2018, entrevista). Las deficiencias fueron consecuencia del abandono presupuestario.

Sin una instancia eficaz de coordinación, la Comunidad de Inteligencia se configuró como un espacio desarticulado y desatendido en el flujo de recursos; las instancias de inteligencia militar y policial, ya de por sí altamente corporativistas, perdieron todo incentivo u obligación efectiva de llevar adelante un trabajo articulado. Otro elemento que complicó la efectividad de la Dirección Nacional de Inteligencia fue que las funciones de director eran ejercidas por un miembro de las Fuerzas Armadas en servicio pasivo, por lo general menos antiguo que los jefes de los subsistemas de inteligencia policial y militar. Un coronel en servicio pasivo difícilmente podría establecer una relación de jerarquía superior con un general en servicio activo, y no tenía instrumentos para hacer valer su autoridad, que solo era superior teóricamente. Este hecho era evidentemente contrario a la lógica jerárquica existente en ambas instituciones y resultaba en un debilitamiento aun mayor de la DNI.

En el año 2000, Ecuador ya contaba con una instancia civil que cumplía actividades de inteligencia. Inclusive como parte del cumplimiento de esta tarea se involucraba en lo que Cabrera (2021) considera constituye el régimen internacional que, en el ámbito de inteligencia, cumple con características que lo institucionalizan más que otros. La Procuraduría General del Estado se encontraba involucrada en acciones impulsadas desde el GAFI para implementar acciones coordinadas contra el “lavado de activos y el financiamiento del terrorismo” (Financial Action Task Force 2021, párrafo 2). De manera concreta, el 8 de diciembre en Cartagena de Indias, Ecuador se convierte en “integrante fundador de GAFISUD” (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, 2021, párrafo 6). Sin contar con una relación formalmente establecida con la agencia centralizadora de la función de inteligencia, pero se trabajó de manera concreta para ejecutar políticas de prevención del financiamiento de delitos nacionales y transnacionales. El hecho de que desde la Procuraduría se trabajara en el ámbito de inteligencia financiera, sin coordinación o respaldo alguno desde la DNI, deja ver que se mantenía una concepción limitada acerca de los ámbitos considerados como parte de la producción de inteligencia para el estado. Además, es un reflejo de la naturaleza predominantemente militar y policial de la actividad en Ecuador. Aunque se desempeñaba trabajo de inteligencia desde instancias civiles, estas eran invisibilizadas en la práctica.

Para 2008 la actividad y los resultados de la DNI eran mucho menores que la de los organismos militares y policiales. La DNI contaba con presupuesto, pero únicamente para gasto corriente. Estas unidades de inteligencia, parte de la estructura de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se limitaban a actuar en coherencia con los objetivos

de sus instituciones. En el caso de las Fuerzas Armadas, inteligencia militar proporcionaba productos oportunos y relevantes relacionados con “amenazas a la soberanía del Estado [...]” (Ordoñez y Cruz 2017, 62); mientras que en el caso de su contraparte policial sus actividades eran la “planificación, búsqueda, procesamiento y difusión de la información relacionada con los riesgos y amenazas al mantenimiento del orden público, seguridad [...] pública y ciudadana” (Élite 6 2019).

El financiamiento externo para determinadas unidades de inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no tenía injerencia alguna en el trabajo del Consejo de Seguridad Nacional. Por referencia de ex funcionarios del COSENA, DNI y ex presidentes de la República se conoce que, en sus reuniones, se dictaban directrices para el sector seguridad y se asesoraba al presidente de la República (Élite 7 2018, entrevista). Este asesoramiento tenía como fin último salvaguardar la seguridad estatal. Esta prioridad no era marcada por la agenda personal del primer mandatario o el partido de gobierno (Élite 7 2018). En el año 2001, la DNI convocaba a reuniones ordinarias a los componentes de inteligencia de la Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. El Consejo de Seguridad Nacional dictaba las directrices de Seguridad para todas las instituciones del Estado y basaba su trabajo en lo que aportaba la DNI (Élite 14 2018).

A pesar del surgimiento de nuevos retos y amenazas en el contexto ecuatoriano, en 2005 la actividad de inteligencia aún mantenía monitoreos en búsqueda de grupos subversivos con la lógica de décadas anteriores. El elemento innovador era que se buscaba con mayor intensidad posibles implicaciones con actividades terroristas internacionales. Entre ellas se monitoreaba de manera permanente a las Milicias Revolucionarias Populares, Montoneros Patria Libre, Sol Rojo y el Ejército de Liberación Alfarista, considerado nexos con las FARC y el ELN colombianos (EE. UU. Embajada 2005).

La DNI coordinó su trabajo con base en especializaciones como la económica, psicosocial, militar, seguridad interna e inteligencia tecnológica (Oficial Superior 6 2018, entrevista). Las reuniones de trabajo tenían varios niveles; entre estos llama la atención las reuniones de intercambio de información al nivel de analistas que tenían lugar una vez al mes (Oficial Superior 4 2019). En las reuniones estaba presente el personal de la DNI, inteligencia policial e inteligencia militar en todas sus ramas. Las reuniones conjuntas de inteligencia con las Fuerzas Armadas y otras instancias de la Policía Nacional tenían lugar con frecuencia y sin restricciones (Personal SENAIN 15 2013, entrevista).

En el nivel político estratégico, el principal impedimento que la DNI tuvo fue ejercer de manera efectiva su rol rector. La máxima autoridad institucional no contaba

con estabilidad laboral y se realizaban cambios constantes en sus funciones. En 2007 se realizaron diagnósticos que evidenciaron esta debilidad al establecer directrices (Tobar y Montero 2007). Además, entre los obstáculos identificados en este período se encuentra la ausencia de un marco jurídico para la realización de operaciones especiales a nivel nacional. En segunda instancia, las competencias laborales y especializadas del personal no se encontraban en su mejor estado pues carecían de la capacidad de producir “inteligencia político-estratégica” (Tobar y Montero 2007, 86). Las evaluaciones realizadas detectan una necesidad crítica de reentrenamiento. Aparte de estos dos elementos, la “limitada innovación tecnológica” constituía una debilidad institucional, consecuencia de un presupuesto insuficiente (Tobar y Montero 2007).

Entre los trabajos conjuntos impulsados desde la DNI destacan las intervenciones que tuvieron lugar durante y después de la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez. La instancia que dirigió en esta ocasión el trabajo fue directamente inteligencia militar, debido a normas que subordinaban a la Policía Nacional bajo las Fuerzas Armadas en períodos de conmoción nacional (Oficial Superior 7 2010, entrevista). A pesar de no ser parte de sus prioridades de trabajo, inteligencia policial reportó con anticipación a la DNI las estrategias que podían desembocar en golpes de estado, como en el caso del derrocamiento de Jamil Mahuad (Oficial Superior 4 2019). Si bien con determinados temas se lograba cooperación e intercambio de información con los subsistemas, no sucedía así en todos los ámbitos.

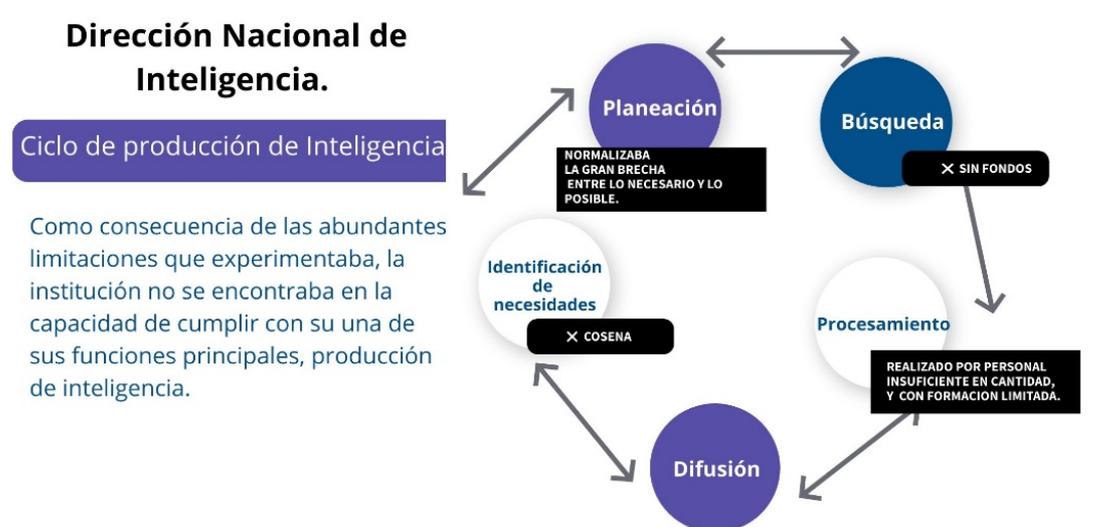


Figura 11. Ciclo de inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)
Fuentes: Élite 14 2018; Élite 7 2018, entrevista; Oficial Superior 4 2019). Elaboración propia

Los pedidos de información desde el COSENA a inteligencia policial se procesaban prioritariamente. La única información que se restringía en este espacio era la relacionada con delitos específicos que serían judicializados posteriormente. El proceso de judicialización se coordinó a través de las unidades de la policía con competencia según el delito cometido (Oficial Superior 4 2019).

Por una serie de razones, algunas de las cuales ya han sido mencionadas, la DNI no logró consolidar en el tiempo su rol de direccionar el trabajo de inteligencia. Las falencias, consecuencia del limitado presupuesto y la falta de direccionamiento siempre insuficientes en la DNI se evidenciaron en el “Secuestro de Pompeya” (Oficial Superior 7 2010). En octubre del año 2000, técnicos estadounidenses de la empresa Hemerich y Pane fueron secuestrados. La recuperación de los secuestrados tuvo lugar cuando personal de la Embajada de los Estados Unidos se reunió para coordinar intercambio de información entre los subsistemas de inteligencia militar y policial y tras el pago de un rescate de 13 millones de dólares (Villacís 2002). La DNI no fue capaz de coordinar la información para el manejo de los secuestros fronterizos (Oficial Superior 7 2010), y los delitos aumentaron a partir de ese año en Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas. Estos hechos evidenciaron que miembros de grupos ilegales armados en Colombia continuaban apoyando sus operaciones a través de acciones en territorio ecuatoriano. El secuestro, constituía la arista delictiva a través de la cual frentes de las FARC cercanos a la zona de frontera financiaban sus actividades, pero ya en 1986 se registran los primeros informes policiales que establecen explícitamente la presencia de actores de vinculación delictiva en la zona de frontera nororiental (Gallegos 1999).

El secuestro en el año 2000, sumado a otra serie de eventos menores dejaron ver la debilidad de la DNI al no poder facilitar el manejo del problema específico. Como consecuencia de una serie de factores, a pesar de las alertas levantadas décadas atrás, no se había logrado construir capacidades que permitieran un mejor control de la zona de frontera.

Sin fondos operativos otorgados por el estado, el subsistema de inteligencia militar se debilitó tanto que llevó a la actividad a un punto crítico (Villegas 2014). Temas indispensables para el Estado se vaciaron de la capacidad real de ser trabajados en coherencia con los requerimientos (Oficial Superior 6 2018). Entre estos temas críticos se encontraba la operación de grupos subversivos en la frontera con Colombia. Desde 2001 inteligencia militar se enfocó en dar seguimiento a las actividades que el Ejército de Liberación Nacional de Colombia realizaba en las provincias de Carchi y Esmeraldas (El

Comercio 2014). En ese año, prácticas como la solicitud de “vacunas” por parte de otros grupos armados, se convirtieron en habituales (SENAIN 2010a).

En el año 2006 el proceso de profesionalización en la actividad de inteligencia militar continuó. El proceso se llevó a cabo a través de la integración inicial de “las tres fuerzas terrestre, naval y área, [el objetivo de esta tarea consistió en ...] desarrollar operaciones conjuntas de inteligencia” (Villegas 2014, 194). Esto implica que las actividades de inteligencia de las tres ramas de las Fuerzas Armadas empezarían a coordinar acciones y a actuar de manera estratégica, siguiendo direccionamientos del Comando Conjunto. A través de la integración se buscaba evitar un problema bastante común, la duplicación de acciones: en más de una ocasión los elementos operativos de las distintas ramas compartieron blancos. Desde este mismo año, cuando Ecuador reconoció oficialmente la existencia de grupos ilegales armados a lo largo de la frontera con Colombia, inteligencia militar monitoreó este problema que requirió de algunos despliegues en años previos (EE. UU. Embajada 2006).

Entre las prioridades de trabajo de la inteligencia militar destacan los problemas derivados de los problemas de los países fronterizos con Ecuador. Se detectó la presencia de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, ex ELN; otros grupos ilegales armados de Colombia en el norte de Ecuador; y de Sendero Luminoso en la frontera sur. Delitos fronterizos como tráfico de armas, municiones y explosivos e hidrocarburos fueron atribuidos a la actividad de estos grupos en el país (Oficial Superior 9 2010, entrevista).

El principal inconveniente que encontró el subsistema de inteligencia policial fue no contar con respaldo legal para gran parte de sus operaciones. Sumado a esto, en el caso específico de la Dirección General de Inteligencia, la unidad ni siquiera contaba con recursos materiales básicos para su trabajo³³.

En 2001³⁴ la Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional (DGI) trabajaba con base en los frentes económico, político, social económico y delincuencia (Élite 14 2018). El trabajo consistía en levantar alertas tempranas de eventos que atenten o tengan el potencial de atentar contra la seguridad del Estado y así prevenir la alteración del orden público (Oficial Superior 4 2019). El procedimiento para recopilar información

³³ Hasta el año 1998 los funcionarios de la DGI escribían sus partes en máquina de escribir, ante la imposibilidad de adquirir ordenadores (Oficial Superior 4 2019). Esto contrastaba marcadamente con otras unidades especiales que recibían financiamiento proveniente de acuerdos de cooperación internacional, como la UIES.

³⁴ Director de la DGI, General Miguel Piedra (SP).

dentro de cada frente requería la existencia de agentes con presencia directa en las organizaciones o con fuentes de información en ellas. Se buscaba detalles sobre marchas, paralizaciones de actividades, pliegos de peticiones y otros relacionados. Como ya se mencionó, la presencia directa de infiltrados de la Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional (DGI) dentro de determinadas organizaciones, con el objetivo de monitorearlas era parte del procedimiento operativo normal de la unidad y sucedía todo el tiempo. Sin embargo, la ausencia de una Ley de Inteligencia exponía la integridad de este personal. Por este motivo, en el 2002 se retira a los funcionarios del trabajo operativo y se los reubica como analistas dentro de los mismos ámbitos (Oficial Superior 4 2019). En la inteligencia policial, el sistema de control de estas actividades se ejercía desde Inspectoría. La estricta aplicación de los protocolos impedía gestionar requerimientos de trabajo operativo y levantamiento de información fuera de las prioridades establecidas por el mando (Oficial Superior 4 2019). La institución funcionaba a través de un plan de búsqueda de información donde el director asignaba el trabajo.

Dentro de la DGI, en la Policía Nacional, existía otro grupo, que era el encargado de brindar protección a funcionarios considerados importantes dentro del Estado. Los miembros asignados a estas funciones coordinaban con el área de análisis de información y recibían alertas sobre posibles ataques a estas personas (Oficial Superior 4 2019). Los usuarios principales de este trabajo eran el oficial superior a cargo de Inteligencia, el jefe de Operaciones, el jefe de Estado Mayor, el comandante General y el Subsecretario de Policía.

La UIES, que reportaba directamente a la Comandancia de la Policía, operaba gracias a donaciones direccionadas por el fundador³⁵ de la unidad para su funcionamiento. En términos concretos, el Gobierno de los Estados Unidos otorgaba gastos operativos, pago de fuente y gastos administrativos (Oficial Superior 12 2018). Esto incluía vehículos, equipos tecnológicos, capacitación para los funcionarios, bonificaciones, ceremonias de conmemoración y festivas para el personal, entre otros. La capacitación de los miembros de esta unidad también se realizaba en Francia (Oficial Superior 3 2020). El director de la UIES tenía línea directa de coordinación con el ministro del Gobierno (Oficial Superior 12 2018).

En 2005, la instancia policial de inteligencia se integró a la CLACIP, comunidad de inteligencia policial espacio para compartir “información en temas de lucha contra el

³⁵ General Edgar Gonzalo Vaca.

crimen organizado, cibercrimen y trata de personas” (Ministerio de Gobierno s.f., párrafo 1). La autonomía con la que contaba la Policía Nacional le permitía involucrarse en mecanismos de cooperación multilateral sin impedimentos. En líneas generales, entre los años 2007 y 2008 la cooperación ligada a las operaciones antinarcoóticos creció. Se construyó un edificio nuevo para la Dirección Nacional Antinarcoóticos de la Policía, y se apoyó directamente el establecimiento de las capacidades de inteligencia financiera dentro de la Policía Nacional (EE. UU. Embajada 2008b). Los fondos asignados fluían en relación con la cantidad de casos existentes. Hasta antes de los eventos de Angostura, no existió un solo evento en el que el flujo de fondos se suspendiera.

El financiamiento con el que inteligencia policial, o sea la Dirección General de Inteligencia, contó para operar provenía de distintas fuentes, pero principalmente del presupuesto de gasto corriente de la Policía Nacional y de la Subsecretaría de Policía. La compra de información o costos asociados a su obtención corría por cuenta de cada funcionario, quien tenía que disponer de su sueldo para solventarlos ante la ausencia de los fondos operativos para estos propósitos (Oficial Superior 4 2019).

La Cooperación Internacional para formación policial en inteligencia provenía en su mayoría de parte de Estados Unidos. Los miembros de la DGI se formaron en inteligencia antiterrorista e incorporaron en su trabajo la identificación y alerta de ingresos de ciudadanos extranjeros vinculados con grupos terroristas (Oficial Superior 4 2019). Este nuevo enfoque en el entrenamiento de seguridad norteamericano ponía énfasis en la erradicación del terrorismo internacional como la amenaza más importante a la seguridad, aunque su utilidad en el Ecuador es más cuestionable. Además, en momentos posteriores, las relaciones de cooperación crecieron con Colombia a través de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional, y los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal “GAULA”. Con Chile, la cooperación existió como consecuencia de un espacio de cooperación multilateral, la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP) (Oficial Superior 4 2019).

6. Elementos relevantes en la trayectoria histórica

En el período detallado en este capítulo es posible rescatar una serie de características institucionales resumidas en la Figura a continuación, que se reafirman en el tiempo y se hacen presentes desde los inicios de la actividad de inteligencia en los

ámbitos militar, policial y civil del Estado ecuatoriano. Como se desarrolla en los capítulos posteriores, muchas de estas características llegan a trascender el período de existencia de la DNI creada en 1979.



Figura 12. Elementos relevantes de la trayectoria histórica de la DNI (1864-1979)

Elaboración propia

El rasgo principal encontrado en el período analizado es la inconsistencia entre la aspiración de la Ley de Seguridad Nacional sobre el carácter institucional y sus condiciones reales. Aunque en nombre la DNI era una institución ubicada fuera de la estructura orgánica militar, en la práctica sus empleados y lógica de funcionamiento replicaban el trabajo de las instancias militares. Los funcionarios policiales eran escasos, mientras que el personal civil correspondía a la minoría. Este rasgo característico tuvo lugar como consecuencia de que la institución ecuatoriana con mayor trayectoria en la práctica de la actividad de inteligencia corresponde a las Fuerzas Armadas. De hecho, es a partir de mediados de la década de los ochenta cuando la Policía Nacional fortalece su proceso.

Con respecto a la producción de inteligencia desde instancias civiles, destaca en el año 2000 la actividad de la Procuraduría General del Estado. La procuraduría, desarrollaba a través de una serie de procesos institucionalizados inteligencia económica y financiera con el objetivo de prevenir el financiamiento de actividades ilícitas desde el territorio nacional. Este trabajo de inteligencia financiera, que se desarrollaba desde la sección que en el año 2005 tomaría el nombre de la Unidad de Inteligencia Financiera

(UIF) (Tebivoip 2018), hoy Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), fue dejado de lado en la práctica por la DNI que llegó a considerar formalmente a la instancia como parte del ámbito donde tenía competencia. Este hecho constituye evidencia de las limitantes de definición con las que trabajaba en el ejercicio de actividades de inteligencia en Ecuador; limitantes que encerraban en ámbitos como el militar y el policial casi la totalidad de la tarea.



Figura 13. Ciclo de inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).
Fuentes: (IEHPNE 2010, Becker 2017, Financial Action Task Force 2021, párr. 2).
Elaboración propia.

La segunda característica corresponde a la dependencia de la asesoría y los fondos que no eran proporcionados por el Estado ecuatoriano en el proceso de profesionalización y funcionamiento de las instancias que cumplían con la actividad de inteligencia. Como se muestra en la figura a continuación: es notable la asesoría y apoyo constante recibido de otros países desde los inicios de la actividad de inteligencia. De hecho, determinadas fases en la institucionalización de la inteligencia ecuatoriana, como la formación especializada del personal y la adquisición de equipo tecnológico no podrían haber sido posibles sin que se receptaran asesorías y recursos provenientes del extranjero.

El establecimiento mismo del Servicio de Informaciones militar en el año 1902 se logra gracias al aporte de la Misión Militar Chilena. Así mismo, el proceso de institucionalización de la actividad toma fuerza en el año de 1920 con la llegada de la Misión Militar Italiana. Con este evento inicia una relación de cooperación en el ámbito

del ejercicio de la inteligencia que duraría veinte años. La relación de cooperación que fortaleció el desarrollo de actividades de inteligencia militar contó desde sus inicios con parámetros formales y legales, de referencia. En ambos casos fue el Congreso de la República que autorizó las contrataciones a pesar del agitado contexto político ecuatoriano.

Luego de la salida de la misión italiana, iniciaría la relación de cooperación con Estados Unidos. El trabajo de la actividad de inteligencia ecuatoriana desarrollada desde el Ministerio de Gobierno se relacionó en primera instancia de manera informal con el FBI (Agencia Federal de Investigación e Inteligencia), aunque no se limitaría a ese ámbito. Posteriormente la relación de facto se formalizaría en 1956 por medio del Acuerdo Marco de Seguridad. El acuerdo otorgó parámetros legales a la cooperación existente dirigida a fortalecer capacidades y dotar de herramientas tecnológicas a la actividad de inteligencia; una robusta relación que se mantendría hasta 2008. En sus inicios la relación con Estados Unidos cumplió con lo establecido como norma en la cooperación norte-sur para el ámbito de inteligencia “un bajo nivel de formalidad” (Cabrera 2021, 42), incentivado por la necesidad de información en el sitio, y en coherencia con los propósitos estratégicos de su política de seguridad (Cabrera 2021).

La recepción masiva de fondos y programas de cooperación internacional en un área tan sensible como inteligencia también generó resultados adversos. El período de tiempo tan extendido en el que Estados Unidos dotó directamente de los medios que permitían la operatividad de unidades especializadas de inteligencia en la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en la práctica generó un dilema de lealtades.

Ecuador no es el único caso de la región en el que la actividad de inteligencia se establece y profesionaliza como consecuencia de la recepción de asesoría y fondos internacionales. En Chile se inicia la actividad de inteligencia como consecuencia de asesoría francesa a sus Fuerzas Armadas y, antes de la segunda guerra mundial, fue la cooperación alemana el instrumento que fortaleció sus capacidades y les dotó de fondos (Cabrera Toledo 2021, entrevista). La relación de Chile con Estados Unidos se fortaleció considerablemente luego de 1942, llegando a sus puntos más altos durante la dictadura de Augusto Pinochet, pero esta fuerte relación se quiebra de forma casi inmediata (Cabrera Toledo 2021). En 1976, la Dirección Nacional de Inteligencia chilena (DINA) asesina a Orlando Letelier (embajador chileno) en un área pública de Washington (Memoria Chilena 2018), y con este hecho deja claro que, a pesar de la recepción de fondos el servicio de inteligencia del régimen de Augusto Pinochet, la instancia de

inteligencia chilena manejaba sus objetivos propios. Con respecto a la recepción de asesoría y financiamiento Chile es un caso similar al ecuatoriano, con la diferencia de que, en la trayectoria de la instancia de inteligencia ecuatoriana no existe un evento tan claro como el asesinato de Letelier que sea capaz de establecer de manera clara la independencia en los objetivos de las agencias de inteligencia, o que deje ver el conflicto en prioridades específicas de los gobiernos de turno con los proveedores del financiamiento de las distintas agencias de inteligencia.



Figura 14. Ciclo de inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)
Fuentes: (Misión Militar Chilena 1902, Bonilla 1991, Varas 1997, Toscano 2005, Becker, 2017, Riofrío 2017). Elaboración propia

Aunque durante este período las distintas instancias que desarrollaban actividades de inteligencia como la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la Procuraduría General del Estado se encontraban dentro de mecanismos de cooperación multilateral como INTERPOL, CLACIP y GAFISUD, estos no marcaron de manera importante su funcionamiento. La adherencia a estas comunidades de inteligencia, en el caso de GAFISUD régimen, garantizó acceso a información para atacar problemas vinculados a la operación de estructuras de delincuencia organizada transnacional (Ministerio de Gobierno s.f.).

La tercera constante encontrada en el período de tiempo analizado corresponde a la ausencia de normativa que establezca las reglas por medio de las cuales se llevaría a cabo la actividad de inteligencia. El reglamento para el uso de gastos reservados se expide

en el año de 1967 y, a pesar del retorno a la democracia apenas en 2005 la DNI estrena su reglamento orgánico funcional. Este hecho llama la atención, ya que, en las organizaciones con base militar, los reglamentos, jerarquías, procesos y procedimientos tienden a ser prioritarios en la lógica de funcionamiento institucional. En referencia a gastos reservados, las resoluciones que normaron su uso, en los diferentes gobiernos se caracterizaron por ser poco precisas, incluso dejan vacíos interpretativos. Con estos antecedentes no sorprende el cuestionable uso de los recursos dentro de esta partida. La apertura de interpretación sobre las actividades que salvaguardan la seguridad del estado o del gobierno, y la posibilidad de incorporación de otros gastos, bajo autorización del Contralor General del Estado es tan abierta que fácilmente puede dar lugar a usos poco transparentes.

En lo referente a reglamentos, un elemento completamente ausente fue una regulación específica que guiara el desarrollo de operaciones encubiertas, aunque este tipo de operaciones significaba más del cincuenta por ciento del trabajo de inteligencia militar, policial y civil (exceptuando el realizado desde la Procuraduría general del Estado). De hecho, durante el año 2000 gran parte de las operaciones encubiertas realizadas como parte del procedimiento operativo normal tuvieron que ser desmanteladas dentro de la Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional como consecuencia de esta ausencia. La decisión se tomó con el objetivo de eliminar de raíz prácticas ilegales normalizadas en el quehacer de la unidad.



Figura 15. Normativa de regulación a la actividad de inteligencia en Ecuador
Fuente: EC 1979, 2009. Elaboración propia

El cuarto rasgo característico corresponde a la corrupción detectada históricamente en ejercicio de la actividad de inteligencia. Esta característica es el resultado de las ausencias y ambigüedades en la jurisprudencia y la falta de control horizontal. Los escándalos relacionados con el uso discrecional de los fondos de inteligencia desembocaron en el desfinanciamiento del desarrollo de la actividad. Tres gobiernos consecutivos protagonizaron los mencionados altercados, que como resultado concreto desviaron aproximadamente \$31 millones de dólares³⁶, y llevaron a que ninguna actividad fuera de gasto corriente se pudiera financiar por parte del Estado ecuatoriano, entorpeciendo o impidiendo la realización de acciones secretas o emergentes. Este hecho incrementó la dependencia de fuentes internacionales para el desarrollo de operaciones en grupos especiales de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas. Por un período importante de tiempo, las únicas operaciones especiales que se realizaron fueron las susceptibles de justificación por medio de la cooperación con Estados Unidos.

El segundo y el tercer aspecto mencionados provocaron que la quinta característica detectada en la institucionalidad de inteligencia se exacerbara: la competencia entre las instancias de inteligencia militar y policial. La falta de especificidad de los reglamentos existentes complicó de manera importante el proceso de compartir información entre las dos instituciones. Esta situación, sumada a la competencia por adquirir financiamiento externo provocó que las acciones desarrolladas por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional empiecen a tener una suerte de exceso de coincidencias. Hasta la actualidad existen áreas poco claras de jurisdicción y competencia institucional, especialmente en lo relacionado con el narcotráfico y control de armas.

La última característica detectada que se origina en este período de tiempo es la configuración de la actividad de inteligencia como un ámbito exclusivamente uniformado y masculino. Como ya se mencionó en líneas anteriores el trabajo de inteligencia desarrollado en su totalidad por personal civil desde la Procuraduría General del Estado fue invisibilizado. Por otro lado, se encuentra la identificación de la actividad de inteligencia como una tarea masculina. No constituye un hecho difícil de prever que, con base en la cultura organizacional militar imperante de la DNI, y porque las primeras mujeres Oficiales y de servicios se incorporan a las Fuerzas Armadas en el año 2000. Las mujeres que trabajaban en la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia únicamente ocupaban cargos fuera de la plana directiva, secretarias, traductoras, asesoras

³⁶ Cálculo realizado por la autora en base a datos obtenidos.

temporales en temas específicos y una sola analista que cumplía funciones en el ámbito psicosocial. Se requeriría un período importante de tiempo para que la toma de decisiones en el ámbito de inteligencia fuera en la práctica un territorio abierto para las mujeres.



Figura 16. Actores y su posición en la Dirección Nacional de Inteligencia en el año 2007
Fuentes: (Aguilar et al. 2014), (Tobar y Montero 2007), (Bonilla y Camacho 2001) (SENAIN en Barreiro 2014).
Elaboración propia

En el próximo capítulo se complementa la narrativa, concentrando los esfuerzos a profundidad en la temporalidad de análisis central para el trabajo realizado, el período comprendido entre los años 2008 y 2018. El relato inicia a través del detalle de las características institucionales de la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador en el año 2008. Con base en el efecto que provocaría sobre una estructura institucional pensada como inmodificable, se enfatiza de manera especial en las implicaciones para el ejercicio de la inteligencia estatal de que Rafael Correa Delgado se convirtiera en presidente de la República. También, el capítulo atraviesa por dos eventos que modificaron la dirección de implementación de las modificaciones que existían en planes para la actividad de inteligencia estatal pero no se implementaban aún: el bombardeo de Angostura el primero de marzo del año 2008, y la revuelta policial del 30 de septiembre del 2010.

Finalmente, y con el objetivo de dar cuenta del proceso intermedio entre los diseños institucionales y el resultado final, se analiza tanto en la de la Secretaría Nacional

de Inteligencia, como en la Secretaría de Inteligencia nombre que tomaría después la institución elementos como: prioridades, características del personal que desempeñaba funciones, cumplimiento de los procedimientos técnicos e impedimentos para cumplir con la tarea principal asignada en la ley para la institución. Al igual que en este capítulo en énfasis a ser desarrollado en el siguiente, da cuenta de los actores, los contextos y las decisiones estratégicas que adoptan.

Capítulo tercero

Creación, consolidación y decadencia de la nueva agencia centralizadora de la función (Secretaría Nacional de Inteligencia / Secretaría de Inteligencia)

En este capítulo se desarrolla a profundidad el eje central de la investigación, que es dar cuenta de las causas y el proceso de cambio por el que atravesó la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en el Ecuador en el período 2008-2018. Como ya se mencionó, en el capítulo primero, la investigación rastrea los procesos a través de los elementos que intervinieron en la implementación del proyecto de reforma diseñado para la instancia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador.

La narrativa considera el proceso de cambio institucional de la agencia centralizadora de la función de inteligencia y su inicio, que atravesó por una fase de aparente conformidad. A pesar de que Rafael Correa cuestionaba el desempeño de las Fuerzas Armadas en otros ámbitos como el control territorial, no evaluó negativamente al funcionamiento de las instancias de inteligencia, dentro de la lógica que le imprimían los importantes recursos que le asignaba Estados Unidos (el subsistema de inteligencia militar con menor intensidad y el subsistema de inteligencia policial casi en su totalidad en secciones como la UIES). Esto, por un período determinado de tiempo, y a pesar de que formaban parte de su gabinete una serie de actores que en su momento determinado fueron blancos de las unidades de inteligencia.

Después de dar cuenta de la situación inicial se explica la ventana de oportunidad que permitió poner en debate las bases, y la posibilidad de modificar la instancia centralizadora de inteligencia en Ecuador. Se enfatiza en los eventos del primero de marzo del 2011, fecha de una incursión armada del ejército colombiano no autorizada en territorio ecuatoriano. Estos eventos que podrían ser considerados una coyuntura crítica no solamente removieron las protecciones institucionales con las que contaba la actividad, sino que también le otorgarían una dirección específica que convirtió en un objetivo primordial para la institución: es decir obtener independencia operativa, en contraste con las agendas de otros países que, en el pasado la financiaron. A continuación, el capítulo analiza el contexto en el que se dio la eliminación por medio de decreto de la DNI; estructura institucional existente desde 1979 y la expedición de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Los hitos señalados se analizan para dar cuenta de cómo actores

específicos tomaron decisiones estratégicas que al menos en la dimensión normativa buscaban modificar la actividad de inteligencia desarrollada por el estado en dos aspectos básicos. En primera instancia, sometiéndola a controles que prevengan violación de derechos humanos fundamentales como efecto colateral de su operación. Por otro lado, convertir el ámbito en una esfera civil completamente alejada de doctrinas militares y policiales, que desde la mirada de los actores diseñadores de la reforma constituían el reflejo de intereses geopolíticos de países extranjeros. El análisis establece una distinción entre las dimensiones normativa y práctica del diseño de la reforma. Tanto el bosquejo legal como el establecimiento de la norma definitiva de los objetivos de la función de inteligencia estatal y su agencia centralizadora son el resultado final de contradicciones entre los diversos grupos involucrados en el ejercicio de la actividad de inteligencia. Como se explicará más adelante estos encuentros involucraron a actores relevantes en la política nacional e instancias institucionales.

Con el objetivo de dar cuenta de un segundo evento de relevancia que incidiría de manera importante en el resultado final de la reforma implementada, o un segundo período en la que tienen lugar condiciones permisivas de cambio institucional, se analiza las condiciones del primer período de funcionamiento de la Secretaría Nacional de Inteligencia que, según la versión del presidente en funciones, permitirían que los hechos del 30 de septiembre del año 2010 tuvieran lugar. La revuelta policial constituye un segundo evento con la fuerza suficiente para generar un replanteamiento total en el estilo de manejo de la instancia centralizadora de la función de inteligencia, y el nivel de prioridad que se le otorgaba desde el gobierno central.

El nuevo cambio en la dirección institucional desencadenó otra serie de movimientos estratégicos por los actores involucrados; por este motivo gran parte del capítulo se centra en sistematizar los hechos ocurridos identificando mecanismos causales. Cada cambio de secretario modificaba el balance de las fuerzas representadas en la institución, así como también las dinámicas, procedimientos y los objetivos institucionales. Desde la lógica expuesta se detalla, todo el recorrido institucional de la Secretaría de Inteligencia. El capítulo culmina con el relato de los eventos previos a la eliminación de la Secretaría, y su reemplazo por el Centro de Inteligencia Estratégica del Ecuador.

1. Rafael Correa Delgado en la presidencia de la República

En 2008, el subsistema de inteligencia militar continuaba siendo el área más fuerte de la actividad en el país. Como parte de su funcionamiento no se requería construir capacidades que ya se consolidaron previamente como una suerte de doctrina unificada, contar con personal especializado, o incluso capacidad operativa real fundamentada en niveles constantes de fondos asignados a través del presupuesto destinado a defensa. Esta característica permitió que, a diferencia del subsistema policial o la DNI, no se limitara el ejercicio institucional a tareas de inteligencia sugeridas por las naciones donantes de los fondos.

Evidencia de esto, constituyen las actividades del Comando de Inteligencia Militar número 29 “General Calicuchima”, jurisdicción de la fuerza terrestre. El comando se encargaba de ejecutar permanentemente operaciones terrestres de inteligencia en los ámbitos “externo e interno” (Comando de Inteligencia Militar número 29 2008, 6). El fin último de la inteligencia producida en este espacio era asesorar al Estado Mayor de la fuerza terrestre y la Jefatura de Estado Mayor de la misma (Comando de Inteligencia Militar número 29 2008). Estas tareas se realizaban por parte de la sección de inteligencia de la fuerza terrestre, pues aún funcionaba sin coordinar su presupuesto, planificación y operaciones con las otras dos ramas de las Fuerzas Armadas.

La capacidad operativa real del Comando de Inteligencia Militar se extendía casi a la totalidad del territorio ecuatoriano con excepción de las Islas Galápagos. Tal como se puede apreciar en la Figura a continuación las operaciones, que contaban con un procedimiento y que incluían la realización de “operaciones psicológicas” (Comando de Inteligencia Militar número 29 2008, 18), se cumplían a través de cinco sectores de responsabilidad a nivel operativo táctico u Grupos de Inteligencia Militar (G.I.M): G.E.O.IM 83, que trabajaba únicamente en Quito; G.I.M 84, con responsabilidad en las provincias de Imbabura, Carchi, Pichincha, Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi y Bolívar; G.I.M 85, desarrollando operaciones en Esmeraldas, Portoviejo, Los Ríos y Guayas; G.I.M 86, encargado de Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Loja, El Oro y Azuay; finalmente el G.I.M 87, con un ámbito de acción en casi todas las provincias del oriente, Sucumbíos, Napo, Pastaza, Orellana. Su trabajo incluso completaba las operaciones en Morona Santiago y Zamora Chinchipe (Comando de Inteligencia Militar número 29 2008). Únicamente en labores operativo-tácticas, inteligencia de la fuerza terrestre contaba con 870 funcionarios, número bastante superior a lo que la SENAIN llegaría a tener en su nómina completa años después.

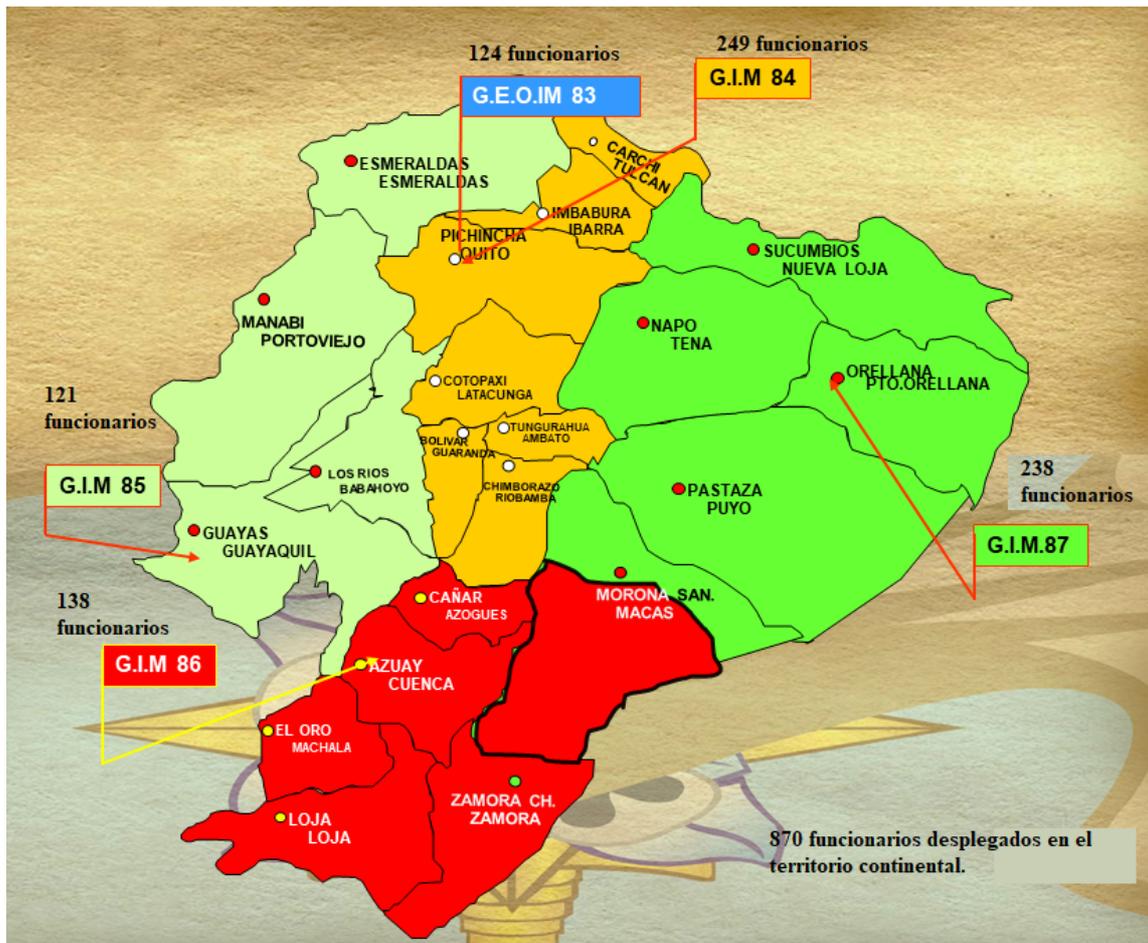


Figura 17. Sectores de responsabilidad, y número de funcionarios, parte del Comando de Inteligencia Militar número 29 en el año 2008

Fuente: (Comando de Inteligencia Militar número 29 2008). Elaboración: Comando de Inteligencia Militar número 29

En referencia al resto de la comunidad de inteligencia de la época, y siguiendo las tendencias de prioridades y financiamiento ya establecidas en décadas anteriores, las actividades de inteligencia ecuatorianas obtenían fondos a través de cooperación internacional, en su mayoría proveniente de los Estados Unidos. De hecho, sin modificaciones en el flujo de fondos que financiaban la actividad de inteligencia policial y militar¹ era poco probable que un cambio de prioridades institucionales inmediatamente después de la llegada al poder de Rafael Correa Delgado tenga lugar.

Este financiamiento no fue formalmente cuestionado o modificado (EE. UU. Embajada 2009). Mientras tanto, el Estado ecuatoriano no otorgaba fondos para actividades operativas a los subsistemas de inteligencia militar y policial. Para la inteligencia policial no existían fondos proporcionados por el Estado ecuatoriano (Carvajal 2010), así que la cooperación internacional fue el mecanismo que le permitió profesionalizarse y mantenerse en el tiempo. En el caso de las Fuerzas Armadas, a pesar

de que no existían gastos reservados dedicados a operaciones de inteligencia, la actividad contó con recursos para cumplir sus actividades con asignaciones secretas que podían ser justificadas dentro del gasto corriente de defensa (Carvajal 2010).

En este sentido, los vínculos de cooperación ligados a las operaciones antinarcóticos, y de manera subsidiaria al seguimiento de sectores determinados de la izquierda, se mantuvieron en los primeros años del Gobierno. Las líneas de trabajo de las unidades que realizaban actividades de inteligencia dentro de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no contaron con modificaciones importantes a pesar de que desde la llegada al poder de Correa Delgado se hubiese emitido una serie de direccionamientos al ministro Coordinador de Seguridad, Miguel Carvajal, sobre la necesidad reformar y desmilitarizar el sector de seguridad (Actor clave 4 2020, entrevista, Élite 9 2020, entrevista, Actor clave 3 2020, entrevista).

Lo que sí constituyó una sorpresa para los funcionarios en las distintas instancias de inteligencia del estado fue la presencia de antiguos actores identificados como amenazas a la seguridad en funciones clave del nuevo gobierno, tales como ministerios y subsecretarías (Oficial Superior 10 2018). Rosa Mireya Cárdenas miembro de Alfaro Vive Carajo con funciones de relevancia ligadas a financiamiento y capacitación, Ketty Erazo, Pedro Moncada, entre otros exmiembros, habían sido responsabilizados años antes por el cometimiento de una serie de delitos, como secuestros, asesinatos, asaltos, terrorismo y robo, y eran oficialmente considerados una amenaza a la seguridad nacional (Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional 2010). De hecho, a pesar de que miembros de “Alfaro Vive Carajo” formaban parte del equipo de gobierno, la actividad de inteligencia policial los continuaba considerando parte de su seguimiento habitual (Oficial Superior 3 2020, entrevista, Oficial Superior 12 2018, entrevista).

Esto se debe a que, en referencia a las prioridades de trabajo de la DNI, se continuó monitoreando de manera preferencial los frentes ya establecidos en la Ley de Seguridad Nacional interno, externo, económico, y militar (EC 1979). De hecho, todavía en el año 2008, desde inteligencia policial se continuaba dando seguimiento a una facción de la organización “Alfaro Vive Carajo” que aún recibía financiamiento de grupos narcoterroristas (EE. UU. Embajada 2008a). Adicionalmente, se mantenía incluso la vigilancia sobre personas relacionadas con el Grupo de Combatientes Populares, Milicias Revolucionarias del Pueblo, Partido Marxista Leninista, y el Ejército de Revolución Alfarista (EE. UU. Embajada 2008a). La no modificación de las líneas de trabajo se constituiría en un obstáculo para que se establezca una relación fluida entre esta instancia

y la Presidencia de la República, dada la cercanía del partido de gobierno con exmiembros de estas agrupaciones. Las posiciones antagónicas impidieron una relación de confianza entre el presidente, la DNI y los organismos de inteligencia militares y policiales. En este contexto de desconfianza mutua, el presidente de la República aseguraba que no le hacían llegar toda la información (Élite 9 2020).

El gobierno de Rafael Correa fue identificado por parte de las cabezas de la actividad de inteligencia militar, desde el momento de su candidatura, como poseedor de un proyecto con el potencial de debilitar a las instituciones estatales de seguridad, específicamente a las Fuerzas Armadas (Levoyer y Pazmiño 2021). Los análisis del candidato presidencial levantados por centros de análisis e investigación de temas militares como el “Centro de Análisis e Investigación Internacional”³⁷, dejaron ver su cercanía a organizaciones vinculadas con el Foro de Sao Paulo (Oficial Superior 1 2010, entrevista). Con su llegada al poder se preveía el despliegue de un intento sistemático para “tomar el control de las instituciones” (Peña 2006, en Pazmiño 2013). La tarea antes mencionada se realizaría a través de siete acciones estratégicas, entre las cuales necesariamente se requería debilitar a las “Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”, a fin de amoldarlas y convertirlas en las fuerzas “politizadas y convencidas [... de la defensa] del proyecto político” (Pazmiño 2013, 137). Aun así, esto no significó que el sistema de inteligencia militar se rehusara a trabajar con el gobierno electo, pues se comprendía que este hecho podría ser asumido como un intento de desestabilización del nuevo régimen (Levoyer y Pazmiño 2021).

La relación entre el nuevo presidente y los cuerpos de seguridad empezó de forma turbulenta. En el año 2007, apenas un mes después de la posesión presidencial, Correa cuestionó en una sesión del COSENA el trabajo de Fuerzas Armadas en impedir el ingreso de “elementos irregulares armados” a territorio ecuatoriano. En ese año se habría detectado un “campamento de las FARC en territorio ecuatoriano” (La Hora 2008a, párr. 2).

Esta relación de desconfianza mutua se acentuó con la creación de la Comisión de la Verdad, en mayo del año 2007, establecida para la investigación de excesos en la fuerza pública en la lucha antiterrorista. Como consecuencia del trabajo de esta se judicializaron varios casos investigados. Esto fue interpretado en las Fuerzas Armadas y Policía Nacional como actos de persecución direccionados (Oficial Superior 10 2018;

³⁷

Centro de estudios liderado por el coronel en servicio pasivo Mario Pazmiño.

Vaca 2010). La instauración de la comisión y la reivindicación oficial de una versión distinta a la otorgada por las autoridades de Estado de la época se asumió como un acto que falta la verdad y “es cómplice con el silencio [de la] barbarie” que significó la operación de grupos subversivos en el país (Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional 2010, 16). Con este acto se fortaleció la consideración sobre Rafael Correa Delgado, que aseguraba era un representante comprometido del Foro de Sao Paulo, de la izquierda “[...] radical y terrorista del continente” (Pazmiño 2013, 132).

Otro evento que hizo más profunda la desconfianza entre el ejecutivo, y de manera específica la instancia de inteligencia militar se relaciona con la “Orden de Operaciones Montecristi”, procedente del Grupo de Inteligencia Conjunto (GIC) (La Hora 2008b). Esta operación encargó a un grupo de tres funcionarios quince tareas de inteligencia interna y externa en las instalaciones de la Asamblea Constituyente, con el fin de detectar “propuestas que puedan afectar a la institución militar” (El Universo 2008). Aunque el ministro de Defensa en funciones informó que la operación de espionaje se desarrolló por una semana, sin mayores resultados (La Hora 2008c). Como consecuencia de este hecho el GIC, se disolvió, y se iniciaron procesos de investigación desde Fiscalía, así como una auditoría desde Contraloría. Además, se conformó una “Comisión Cívico Militar” con la misión de investigar los hechos (La Hora 2008c).

Con estos antecedentes, los miembros del gabinete del sector seguridad entre los que se encontraba Miguel Carvajal, mencionaban continuamente la necesidad de empatar el funcionamiento del sistema de inteligencia ecuatoriano con el más moderno concepto de seguridad multidimensional (Personal SENAIN 34 2020; Personal SENAIN 17 2018, entrevista). Estas discusiones se llevaron a cabo a partir del año 2007, e incorporaron a entendidos en el tema como Freddy Rivera y Francisco Jijón, quienes asesoraban al entonces ministro Coordinador de Seguridad (Carvajal 2010; Élite 9 2020; Actor clave 4 2020). Una de las intenciones iniciales fue crear las condiciones para que personas civiles pudieran ingresar al ámbito de seguridad, tradicionalmente reservado para miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional (Bonilla y Camacho 2001). Estas discusiones dieron forma al diseño inicial de lo que fue plasmado en el texto de la Ley de Seguridad Pública y del Estado un texto que realiza un énfasis especial en someter al servicio de inteligencia a controles que garanticen que no se cometan arbitrariedades o se violen los derechos de la población. La iniciativa contó con asesoría del estado español (Actor clave 1 2020, entrevista; Élite 9 2020).

La narrativa detallada en los párrafos anteriores se acompañó de una serie de modificaciones legales en el ámbito de seguridad y defensa. En primera instancia la “Ley Orgánica de la Defensa Nacional” en 2007 que otorgaría al Ministerio de Defensa “facultades de supervisión en los aspectos técnicos y operacionales a cargo del Comando Conjunto” (Ugarte 2022, 80). En segunda instancia, la modificación del texto constitucional que eliminó las facultades de seguridad interior para Fuerzas Armadas en el año 2008 (Ugarte 2022). En tercera instancia, la expedición de la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el año 2009, con una prohibición específica en su artículo 13, que establece que la titularidad de la Secretaría Nacional de Inteligencia no pueda ser ejercida por un “miembro activo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional” (EC 2009, 13).

Aunque por si solas estas modificaciones no representan nada más que comprensión sobre el efecto positivo para la democracia de establecer controles sobre áreas tradicionalmente poco transparentes en el manejo del ejecutivo, y de incorporar a civiles en la administración del ámbito de seguridad y defensa; los otros elementos presentes en el contexto de las modificaciones legales generaron lecturas alternativas sobre estas en una diversidad de sectores.

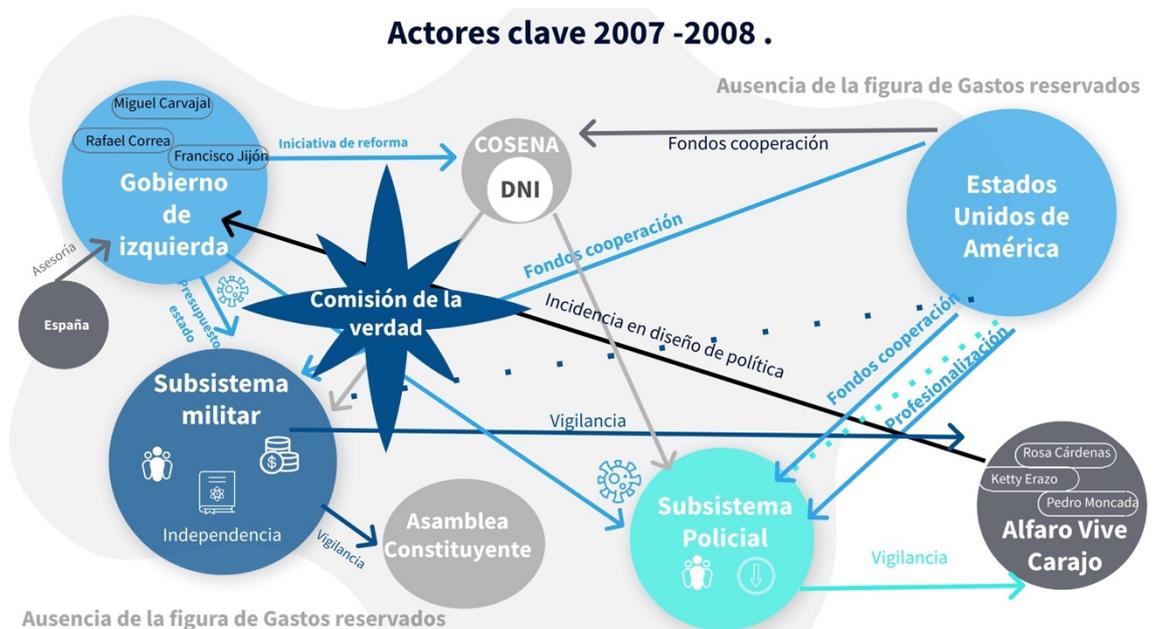


Figura 18. Actores clave 2007-2008
Fuente y elaboración propias

El estado de la agencia centralizadora de la función de inteligencia, de manera previa a la disolución de la DNI correspondía al de una institución débil. Esto tenía lugar como consecuencia de la interacción de una serie de actores que la constituían. Debilidad originada en parte en el momento del establecimiento de la norma legal de creación de la agencia, pues la misma menciona la misión de “proporcionar la información estratégica que sirve de base para la elaboración y ejecución de los planes de Seguridad Nacional [... así como coordinar] las actividades de los Organismos de informaciones que forman parte de la estructura de Seguridad Nacional” (Ecuador 1979, art. 17), pero no le otorga mecanismos concretos para cumplir con el objetivo formal establecido. La debilidad institucional se explica en que aparte de los elementos que la institución mantuvo en el tiempo de sus primeras formas como la prevalencia de inteligencia militar (subsistema militar), o la dependencia del financiamiento obtenido de los Estados Unidos, otras condiciones posteriores contribuyeron a debilitar aún más la línea de comportamiento ideal expresada en la norma.

Aunque bajo la estructura orgánica el Ejecutivo, a través de la secretaria del COSENA y la DNI debía coordinar actividades, en 2007 ya no existía la figura de gastos reservados; elemento indispensable para realizar operaciones de inteligencia. En la práctica el financiamiento de la totalidad de las actividades de inteligencia del subsistema de inteligencia policial, lo poco que se realizaba desde la DNI y, de parte del sistema de inteligencia militar era financiado con fondos provenientes de los Estados Unidos. Esto provocaba que el rol coordinador ejercido por una instancia del ejecutivo compitiera al menos con la institución informal que otorgaba fondos, pero requería a cambio información y productos trabajados con blancos específicos coherentes con las líneas de cooperación ya preexistentes. Parte de estos blancos fueron miembros de organizaciones consideradas como terroristas como AVC, y otras similares.

En el momento en el que Rafael Correa llega a encabezar el poder ejecutivo tiene lugar un segundo elemento que desencadenó la ruptura entre los subsistemas militar y policial y el ejecutivo. Durante el primer período de Correa, este actor llega como consecuencia de una alianza de movimientos sociales de izquierda, incluyendo agrupaciones que constituyeron la razón de ser de unidades especializadas de la Policía Nacional como la UIES, y generaron necesidades de especialización. La fortaleza del movimiento “Patria Altiva i Soberana”, plataforma que llevó a Correa a la presidencia se replicó en espacios como la Asamblea Constituyente con 79 escaños. Antes de este evento, la narrativa del gobierno en sus instancias ejecutiva y legislativa coincidía con la

expresada en la práctica a través de las instancias estatales que desempeñaban funciones de inteligencia. Sin embargo, y consecuencia de lo antes descrito el acuerdo se rompe; salen a luz dos narrativas oficiales sobre las actividades llevadas a cabo durante el gobierno de León Febres Cordero en especial. En ese contexto se crea la Comisión de la Verdad³⁸ que explicita la relación de mutua desconfianza existente entre el ejecutivo, inteligencia militar e inteligencia policial.

Inteligencia militar y policial tenían la capacidad de funcionar sin una coordinación efectiva de la DNI, o incluso los ministerios de los que formaban parte. La “Orden de operaciones Montecristi” da cuenta incluso de la capacidad de vigilancia al poder legislativo. El modo de operar marcado por una excesiva independencia fue generado por la lógica de manejo desde el ejecutivo presente por décadas. Sin embargo, cuando pretende instalarse otra lógica de funcionamiento las instancias militares, policiales, e incluso la DNI, se enfrentan a dos presiones distintas: la de la inercia institucional vigente y la que la cuestionaba. Este hecho, desde una perspectiva tradicional del cambio institucional podría leerse como un caso de iniciativa de cambio gradual por desplazamiento, remoción de las reglas existentes e introducción de las nuevas.

Las características de funcionamiento institucional descritas anteriormente corresponden a una forma de debilidad caracterizada como insignificancia. No es posible aseverar que el conjunto de normas que estructuraban el comportamiento y las posiciones creadas con la DNI funcionaran en la práctica. De hecho, la existencia institucional bendecía el equilibrio dado desde actores al poder ejecutivo y sus instancias que financiaban e influían en la agenda de trabajo. Los actores dominantes de este equilibrio dado son en un primer momento inteligencia militar, inteligencia policial, y los Estados Unidos de América. En un segundo momento, el Gobierno de izquierda que llega a los poderes ejecutivo y legislativo, el Movimiento “Patria Altiva i Soberana”, con respaldo de organizaciones como AVC, y con figuras con papeles clave como Rafael Correa, Miguel Carvajal y Francisco Jijón.

2. Disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia

La incursión armada del ejército colombiano del primero de marzo de 2008, en la cual se ejecutó un bombardeo no autorizado en Angostura para destruir un campamento

³⁸ 7 de mayo de 2007.

de las FARC, precipitó la ejecución de reformas en la comunidad de inteligencia (Piedra 2011). Como consecuencia del operativo realizado por las Fuerzas Armadas de Colombia falleció el secretario de las FARC, Raúl Reyes, y se destruyó un emplazamiento permanente de las FARC en territorio ecuatoriano (Élite 4 2017, entrevista; EE. UU. Embajada 2008a).



Fotografía 5. Bombardeo del campamento de Las FARC en Angostura
Fuente: La República, 2014

Este hecho tuvo lugar en un contexto en el cual la DNI no contaba con las mínimas condiciones para operar. Aunque el personal de planta de la institución correspondía a personal militar, se trataba de funcionarios de inteligencia (Élite 4 2017). Además, y como se detalla en los acápites siguientes de este capítulo se contaba con un presupuesto insuficiente para operar, equipos informáticos obsoletos e inclusive funcionarios con nombramiento en número insuficiente.

La instancia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador funcionaba en el sexto piso del edificio del COSENA, ubicado en las calles Amazonas y Villalengua (Personal SENAIN 46 2020, entrevista).

Aunque la inoperatividad de la DNI era conocida por las autoridades estatales, sus falencias eran consideradas un tema de segundo nivel de importancia. La necesidad de una comunidad de inteligencia articulada aún no se posicionaba entre ellas ni tampoco existía como debate en la esfera pública; simplemente no era un tema de interés general.

La preocupación por las debilidades de inteligencia ecuatoriana se limitaba a reducida comunidad académica localizada en FLACSO-Ecuador (Rivera Vélez 2020, entrevista).

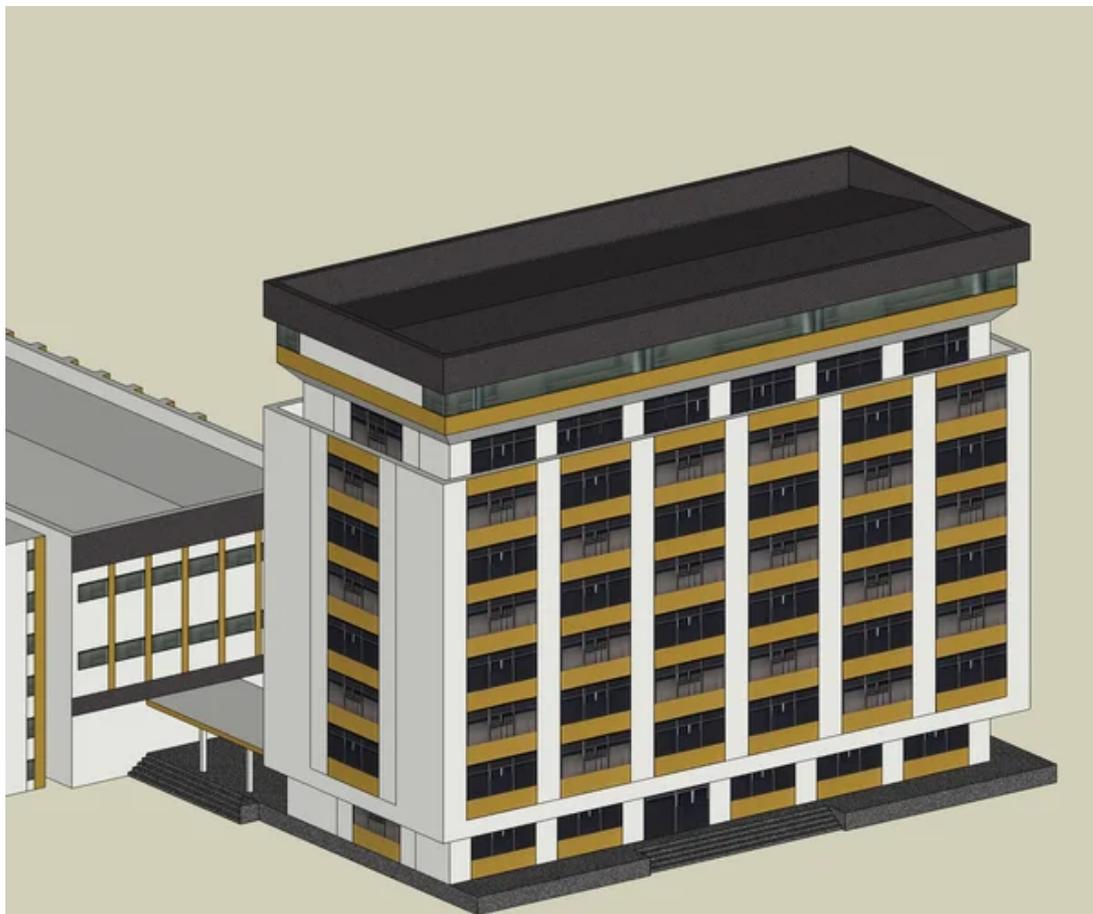


Figura 19. Edificio del COSENA
Fuente: V, Sebastián 2014

Cuando el presidente es informado del bombardeo ejecutado por una fuerza militar extranjera en territorio ecuatoriano, ataca directamente a las instancias de inteligencia militar y policial. La acusación empieza por el coronel Mario Pazmiño Director de inteligencia militar del ejército (Élite 4 2017), quien según la versión del Presidente habría privilegiado la entrega de información a la Embajada de los Estados Unidos y a Colombia (El Universo 2009c). Pazmiño sería desvinculado de las Fuerzas Armadas poco después en lo que otros actores del sector defensa, considerarían como una decisión de carácter político y sin mayor fundamento (Levoyer y Pazmiño 2021), (González 2014).

La misma acusación es levantada contra el Mayor de Policía Manuel Silva. En ese punto, el gobierno asumió que las instancias de inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional estaban completamente cooptadas por los Estados Unidos (Huerta

2009). El discurso oficial omitió elementos como que, a la fecha del ataque, la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE), responsable de la protección de la frontera aérea, no contaba con radares funcionales “y sus aviones no se encontraban operativos”, como consecuencia del recorte presupuestario que realizara el gobierno de turno (Levoyer y Pazmiño 2021).

Como consecuencia de estos hechos, el Presidente conformó dos comisiones. La primera “Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos”, establecida a través del Decreto Ejecutivo No. 1080, el 27 de mayo de 2008, cuyos miembros fueron representantes de la sociedad civil, delegados del ejecutivo, y miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional³⁹. La segunda comisión se conformó el 25 marzo de 2009 y fue encargada de “esclarecer lo acontecido en Angostura el primero de marzo de 2008” (Nieto 2009). La designación se realizó vía decreto ejecutivo. Los integrantes de la Comisión fueron representantes de los movimientos sociales, la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, los Medios de comunicación y un solo General en servicio pasivo de la Fuerza Terrestre⁴⁰ (Huerta 2009).

Los eventos de Angostura provocaron la salida del Mayor. Manuel Silva de la UIES. Además, todos los equipos tecnológicos utilizados por esta dependencia se devolvieron a la Embajada de los Estados Unidos, pero no sin antes obtener respaldos de la información almacenada (Oficial Superior 12 2018). Según partes informativos del reemplazo de Silva en la UIES incluso se encontraron rastros de documentos incinerados (Oficial Superior 12 2018). El remanente de los archivos, que contenía en su mayoría informes originales, pasaría a los archivos de la Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional.

El informe técnico de la primera Comisión de Investigación de Inteligencia sobre los eventos de Angostura concluyó que “varios grupos de inteligencia ecuatorianos como la UIES y unidades de inteligencia militar, así como la Dirección Antinarcóticos habían sido influenciadas por los Estados Unidos” (EE. UU. Embajada 2008c). Además, que la injerencia y el control sobre esta unidad de la Policía Nacional se concretaba en los monitoreos anuales realizados a sus miembros a través de la prueba del polígrafo (Levoyer y Pazmiño 2011).

³⁹ Gustavo Vega, Adrián Bonilla, Gustavo Jalkh, José Luis Cortázar, General Leonardo Barreiro, General Bolívar Mena, General Angel Rafael García P.N.

⁴⁰ “Enrique Galarza, Walter Gellibert Larreta, Francisco Huerta Montalvo y Carlos Moncayo Gallegos” (Levoyer y Pazmiño 2021).

El reporte incluso mencionó eventos de compra de información sobre la frontera norte a miembros de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. La versión oficial sobre los eventos de Angostura sostuvo que la disolución de la DNI se basó en su incapacidad de determinar objetivos y coordinar acciones (Comisión oficial para la Investigación de los Servicios de Inteligencia 2009). Se consideraba que los sistemas de inteligencia se “encontraban totalmente infiltrados y sometidos a la CIA”. Con una serie de inconsistencias en sus datos y en su redacción, el informe de la comisión repite la versión posicionada por Rafael Correa desde marzo de 2008.

Las denuncias del presidente tras los eventos de Angostura complicaron la cooperación y el trabajo conjunto con los Estados Unidos. Aun así, se continuó realizando trabajo conjunto, aunque sin hacerlo público (EE. UU. Embajada 2008c). Sin embargo, la cooperación existente no podía ser comparada con lo que existía antes. La eficacia de ⁴¹ las acciones coordinadas bajaron, y el narcotráfico se benefició directamente (Levoyer 2017).

Una versión distinta a la oficial, expresada claramente por Levoyer (2017), señala que la disolución de la DNI y la creación de la Secretaría Nacional de Inteligencia tienen su motivación en el objetivo de detener el trabajo antinarcóticos de la UIES y su colaboración con los Estados Unidos. Esto habría sucedido porque, en ese momento, el narcotráfico había logrado penetrar en la esfera política ecuatoriana a través de la guerrilla de las FARC. Las FARC buscaban desde el año 1996 la manera de asegurar que Ecuador no reconozca su existencia como un problema y tomaron una serie de acciones en este sentido, ofreciendo constantemente financiamiento para la campaña electoral de Correa (Mena 2011). Rafael Correa habría recibido financiamiento de las FARC en su primera campaña política (Actor clave 2 2016, entrevista) (Huerta 2022, entrevista), y a cambio se habría comprometido a bloquear el trabajo antinarcóticos de los Estados Unidos a través de una serie de acciones, entre estas terminar el convenio que permitía operar al ejército de Estados Unidos en la Base de Manta. Luego de los hechos de Angostura, el Primer secretario de la Embajada de los Estados Unidos fue expulsado bajo el argumento de haber condicionado la ayuda operativa a las unidades de la policía ecuatoriana (El Universo 2009a).

⁴¹ En una entrevista personal privados de la libertad, los hermanos Edison y Miguel Ostaiza con Francisco Huerta Delgado, habrían hecho referencia al financiamiento de la campaña de Rafael Correa Delgado por acción del Mono Jojoy miembro de las FARC (Huerta 2022, entrevista).

3. Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN)

La Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) surge con el Decreto Ejecutivo 1798, expedido el 8 de junio de 2009, disponiendo la reorganización de la DNI bajo la SENAIN. Esta nueva instancia coordinadora funcionaría con independencia administrativa y financiera; y tendría a personal civil ejerciendo las funciones de secretario nacional de Inteligencia. La primera persona en asumir estas funciones fue el Arq. Francisco Jijón, parte del círculo de confianza de Miguel Carvajal, quien se desempeñó como ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa desde el 28 de enero del año 2009. Jijón llegó al cargo luego de ser uno de los asesores del equipo encargado de diseñar la Ley de Seguridad Pública y del Estado desde el Ministerio Coordinador de Seguridad (Actor clave 3 2020; Élite 9 2020). Los elementos de la trayectoria profesional que ubicaron a Jijón en la plana de asesores de Miguel Carvajal fueron desempeñarse como director de Planificación del Municipio de Quito, y su larga trayectoria en el desarrollo de trabajos prospectivos, que le permitiría desempeñarse en el municipio por un período extendido de tiempo desde la administración de Mahuad, continuando en la alcaldía de Roque Sevilla (El Universo 2010b).

El intento de consolidar las capacidades de una agencia centralizadora de la función de inteligencia bajo autoridad civil, el nombramiento de Francisco Jijón constituyó un error de implementación. A diferencia de otros miembros del gabinete de seguridad de Correa, Jijón no contaba con experiencia en el campo de la seguridad, defensa o inteligencia, menos aún con estudios especializados en estos ámbitos. Este hecho, en lugar de romper el “tutelaje” complicó la tarea. El conocimiento específico considerado un elemento fundamental, para ganarse el respeto y “alcanzar plenamente control civil” (Pion-Berlon 2005, 19), no existió. Como consecuencia de este hecho el entonces flamante titular de la SENAIN atravesó un camino más duro en el proceso de consolidación del rol rector de la agencia centralizadora de la función de inteligencia.

Tendrían que pasar tres meses para que, con la aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se establezca la base legal necesaria para sus operaciones y se regule de manera formal la figura de “gastos especiales” dentro de la Secretaría de Inteligencia (Piedra 2011). Operar contando con ausencias importantes en el marco legal se configura como una característica presente, desde el origen de la nueva institución.

La creación de la SENAIN generó desconfianza entre lo que era considerado por el oficialismo como la “bancada de oposición” en la Asamblea Nacional. La sola creación

de la Secretaría Nacional de Inteligencia pudo llegar a bloquear la aprobación de la ley de Seguridad Pública en un momento específico. Antes de nacer la institución ya se percibía su formación como un intento de establecer un organismo que beneficiara directamente a Correa y no al Estado. Estas sospechas se generaron como consecuencia de dos factores, la cercanía ideológica de Rafael Correa con proyectos regionales que luego de establecer reformas en la estructura de inteligencia estatal la usaron para perpetuarse en el poder y la tendencia que ya se visibilizó en el cumplimiento de sus funciones ejecutivas, que inclusive llegó a interferir con otros poderes del estado (Moncayo 2010, entrevista).

El significativo peso de la variable política y los constantes vaivenes sobre el proceso de consolidación de la instancia coordinadora de la función de inteligencia, confirmaron las sospechas de otros actores políticos. Velar por el mantenimiento en el poder de la élite que reformó el sistema de inteligencia se constituyó en un elemento característico en su operatividad. Por este motivo, el análisis de la Secretaría Nacional de Inteligencia se dividió en tres etapas divididas en base a las características comunes encontradas entre los distintos períodos de administración, a partir de este criterio se ordenaron los datos y el análisis de los subtítulos siguientes.

4. Período de remoción de las reglas existentes y reemplazo por nuevas

Este período comprende la gestión de Francisco Jijón, desde junio de 2009 hasta octubre de 2010. Durante 2009 la SENAIN heredó el reducido presupuesto de operación de la DNI (Élite 9 2020) y su personal conformado por no más de 60 funcionarios (Personal SENAIN 43 2013, entrevista), en su mayoría estas personas fueron miembros en servicio pasivo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional con una edad promedio de 69 años (Rivera 2011; Élite 9 2020; Personal SENAIN 53 2013). La institución también heredó una distribución de personal desequilibrada, puesto que la mayoría de los funcionarios cumplía actividades en el área administrativa y no en las áreas que desempeñaban tareas de inteligencia directamente (Personal SENAIN 47 2013; Personal SENAIN 42 2013 entrevista). Un año después de la disolución de la DNI, la SENAIN continuaba funcionando en el mismo espacio asignado de la ex Dirección Nacional de Inteligencia.

El personal de la institución en esta administración era mayoritariamente masculino y los únicos cargos directivos que contaban con mujeres encabezando los

procesos fueron la Coordinación Administrativa Financiera y la Coordinación de Planificación. El personal heredado de la DNI solo incluía a tres mujeres ligadas íntimamente al proceso de producción de inteligencia, una analista, una traductora y una experta en difusión segura de información, todas civiles (Personal SENAIN 43 2013, entrevista). Este número es bajísimo, no alcanza el diez por ciento del personal.

Siguiendo la línea de selección de personal que habilitaba el acceso masculino, el personal nuevo que se incorporó a la institución contaba con mayoría de hombres. Aparte de los dos espacios administrativos mencionados ubicados en el área agregadora de valor, los cargos de responsabilidad se otorgaron a hombres. El rasgo tradicional que deja fuera a las mujeres de la posibilidad de cumplir con actividades ligadas a la seguridad nacional dentro de la institución, característica heredada de la DNI se mantuvo durante este período.

En lo referente a equipamiento, la institución contaba apenas con una radio a pilas para sintonizar noticias, un televisor de 12 pulgadas y equipos de computación obsoletos. El equipamiento mencionado fue resultado de la cooperación internacional en el área (Élite 9 2020). En el año 2010 el presupuesto asignado fue de un total de \$1,194,813.34 dólares. Más del 80 por ciento de este presupuesto se destinó a gastos operativos de funcionamiento, como remuneraciones, servicios eléctricos, de internet, etc. (SENAIN 2010b). Esto dejó únicamente el 20% disponible para tareas específicas relacionadas con el cumplimiento de la misión institucional.

La ausencia de presupuesto coherente con las funciones asignadas a cumplirse no solamente obstaculizaba la producción de inteligencia, sino que provocó efectos sobre la seguridad de la institución y sus datos. A pesar de la existencia de reglamentos y normas de seguridad, en la práctica no se contaba con mecanismos que aseguraran la integridad de los bienes e información institucional (Élite 9 2020).

GASTOS						
al 06 de Abril del 2010						
PARTIDA PRESUPUESTARIA	CONCEPTO	PRESUPUESTO APROBADO	DOTAS APROBADAS	COMROMISO APROBADO	DIFERENCIA	
SECRETARIA GENERAL						
20-00-000-001-000-51-01-05-0000-001	Remuneraciones Unificadas	669,456.00	229,825.00	152,085.00	77,740.00	
20-00-000-001-000-51-02-03-0000-001	Décimotercer Sueldo	55,788.00			0.00	
20-00-000-001-000-51-02-04-0000-001	Décimocuarto Sueldo	13,298.00			0.00	
20-00-000-001-000-51-06-01-0000-001	Aporte Patronal	64,602.60	22,177.95	14,678.56	7,501.99	
20-00-000-001-000-51-06-02-0000-001	Fondo de Reserva	55,788.00	19,152.32	12,088.48	7,063.84	
	SUBTOTAL	858,932.60	271,155.27	178,860.04	92,305.23	
20-00-000-001-000-53-01-01-0000-001	Agua Potable	5,000.00	1,668.00	1,243.04	424.96	
20-00-000-001-000-53-01-04-0000-001	Energía Eléctrica	19,000.00	6,240.00	3,033.29	3,206.71	
20-00-000-001-000-53-01-05-0000-001	Telecomunicaciones	6,800.00	2,272.00	935.81	1,336.19	
20-00-000-001-000-53-01-06-0000-001	Servicio de Correo	100.00	100.00	45.96	54.04	
20-00-000-001-000-53-02-04-0000-001	Edición, impresión reproducción y Publicaciones	700.00	200.00	135.00	65.00	
20-00-000-001-000-53-02-07-0000-001	Difusión, información y publicidad	500.00	0.00		0.00	
20-00-000-001-000-53-02-09-0000-001	Servicios de Aseo	2,000.00	520.00	179.98	340.02	
20-00-000-001-000-53-03-01-0000-001	Pasajes al interior	2,070.00	750.00	51.00	699.00	
20-00-000-001-000-53-03-03-0000-001	Vialicos y Subsistencias al Interior	1,988.72	663.00		663.00	
20-00-000-001-000-53-04-02-0000-001	Edificios, locales y residencias	4,496.41	3,000.00	1,814.31	1,185.69	
20-00-000-001-000-53-04-03-0000-001	Mobiliarios	500.00	0.00		0.00	
20-00-000-001-000-53-04-04-0000-001	Maquinarias y Equipos	3,332.00	1,132.00	620.46	511.54	
20-00-000-001-000-53-04-05-0000-001	vehículos	3,200.00	1,100.00	290.28	809.72	
20-00-000-001-000-53-05-02-0000-001	Edificios, locales y residencias	480.00	160.00	120.00	40.00	
20-00-000-001-000-53-05-99-0000-001	Otros Arrendamientos	200.00	200.00	34.61	165.39	
20-00-000-001-000-53-06-03-0000-001	Servicio de Capacitación	3,000.00	1,000.00	170.00	830.00	
20-00-000-001-000-53-07-04-0000-001	Mantenimiento y Reparación de Equipos y Sistemas Informáticos	200.00	0.00		0.00	
20-00-000-001-000-53-08-01-0000-001	Alimentos y Bebidas	29,720.00	14,560.00	6,763.24	7,796.76	
20-00-000-001-000-53-08-02-0000-001	Vestuario Lencería y Prendas de Protección	100.00	100.00	80.00	20.00	
20-00-000-001-000-53-08-03-0000-001	Combustibles y Lubricantes	3,600.00	1,200.00		1,200.00	
20-00-000-001-000-53-08-04-0000-001	Material de Oficina	3,700.00	1,200.00	1,058.19	141.81	
20-00-000-001-000-53-08-05-0000-001	Material de Aseo	2,000.00	700.00	624.87	75.13	
20-00-000-001-000-53-08-07-0000-001	Materiales de Impresión, Fotografía Reproducción y Publicación	2,900.00	1,300.00	1,110.78	189.22	
20-00-000-001-000-53-08-09-0000-001	Medicinas y Productos Farmacéuticos	916.00	400.00	331.93	68.07	
20-00-000-001-000-53-08-11-0000-001	Materiales de Construcción, eléctricos Plomería y cableado	2,600.00	850.00	180.16	669.84	
20-00-000-001-000-53-08-13-0000-001	Repuestos y Accesorios	2,000.00	670.00		670.00	
	SUBTOTAL	100,903.13	39,965.00	18,822.91	21,162.09	
20-00-000-001-000-57-01-99-0000-001	Otros Impuestos Tasas y Contribuciones	1,978.47	500.00	352.26	147.74	
20-00-000-001-000-57-02-01-0000-001	Seguros	4,444.37	3,500.00	187.21	3,812.79	
20-00-000-001-000-57-02-06-0000-001	Costas Judiciales	500.00	170.00		170.00	
	SUBTOTAL	6,922.84	4,170.00	539.47	3,630.53	
20-00-000-001-000-99-01-01-0000-001	Obligaciones años anteriores por gastos personal	28,337.90	28,337.90	27,481.70	856.20	
	SUBTOTAL	28,337.90	28,337.90	27,481.70	856.20	
	SUBTOTAL	995,096.47	343,648.17	225,694.12	117,954.05	
MODERNIZACION DEL SISTEMA Y DOCTRINA						
20-00-000-002-000-53-02-04-0000-001	Edición, impresión reproducción y Publicaciones	578.00	0.00		0.00	
20-00-000-002-000-53-03-01-0000-001	Pasajes al interior	1,000.00	0.00		0.00	
20-00-000-002-000-53-03-03-0000-001	Vialicos y Subsistencias al Interior	1,000.00	0.00		0.00	
20-00-000-002-000-53-08-04-0000-001	Material de Oficina	1,000.00	0.00		0.00	
20-00-000-002-000-53-08-07-0000-001	Materiales de Impresión, Fotografía Reproducción y Publicación	2,000.00	0.00		0.00	
	SUBTOTAL	4,578.00	0.00	0.00	0.00	
20-00-000-001-000-84-01-04-0000-001	Maquinaria y Equipo	0.00			0.00	
20-00-000-001-000-84-01-05-0000-001	Vehículo	19,389.89	19,389.89	16,890.00	2,499.89	
20-00-000-001-000-84-01-07-0000-001	Equipos, Sistemas y Paquetes Informáticos	0.00	0.00		0.00	
	SUBTOTAL	19,389.89	19,389.89	16,890.00	2,499.89	
20-00-000-001-000-71-07-06-0000-001	Por Jubilación	175,748.98	175,748.98	0.00	175,748.98	
20-00-000-001-000-73-02-99-0000-001	Otros Servicios compra vehiculos	0.00			0.00	
20-00-000-001-000-73-02-99-0000-001	Otros Servicios atenciones voluntarias	0.00			0.00	
	SUBTOTAL	175,748.98	175,748.98	0.00	175,748.98	
	TOTAL	1,194,813.34	638,787.04	242,584.12	296,202.92	

Figura 20. Presupuesto Dirección Nacional de Inteligencia 2010

Fuente: Dirección Nacional de Inteligencia 2010.

Elaboración: DNI

Con relación a su estructura, la nueva institución integró las secciones de búsqueda y clasificación con procesamiento y difusión de la DNI en la Coordinación de Inteligencia de la SENAIN (Rivera 2011). Además de esta coordinación existieron tres más dentro de lo que se considera el área agregadora de valor: la Coordinación de Análisis Estratégico, la Coordinación de Info-comunicaciones, y la Coordinación de

Contrainteligencia. Aparte de estas instancias la institución contó con las áreas de apoyo necesarias en toda institución pública, como departamentos jurídico y financiero. El trabajo de las coordinaciones que agregan valor, a excepción de contrainteligencia, se desarrolló por ámbitos: justicia y seguridad ciudadana, relaciones internacionales y defensa, gobernabilidad y democracia, justicia social y desarrollo humano, ambiente y gestión de riesgos y, finalmente ciencia y tecnología (Agenda Nacional de Inteligencia 2011).



Figura 21. Organigrama de la SENAIN aprobado en el Estatuto Orgánico de octubre 2009

Fuente: SENAIN, 2010d

Elaboración: SENAIN

Con la creación de la SENAIN, inició un proceso de renovación de la agencia centralizadora de la función de inteligencia radical. En la DNI existía un mínimo de funcionarios civiles y un gran porcentaje de funcionarios militares y policiales en servicio pasivo. Cuando la SENAIN inició funciones la definición interna de roles se llevó a cabo en medio del desorden institucional. La mayoría de las autoridades y los funcionarios que no habían trabajado para la DNI anteriormente iniciaban sus primeros acercamientos

prácticos a la actividad de inteligencia (Personal SENAIN 51 2018, entrevista) mientras que, paralelamente, se mantenía una discusión sobre el rol de la inteligencia estatal y la diferencia entre “seguridad, defensa e inteligencia” (Personal SENAIN 46 2020). El propósito de este debate era redefinir el papel del personal civil en la institución. Esta sección de tiempo que dejó a la deriva a muchos de los nuevos funcionarios fue consecuencia de la ausencia de un proceso de transición ordenado entre los antiguos y los nuevos funcionarios. Este elemento sumó a la imposibilidad del cumplimiento de su misión institucional.

Los cambios, a consecuencia de la creación de la SENAIN para las instancias que cumplían funciones de inteligencia en Ecuador no pasaron por ningún proceso de consulta; simplemente se cumplió con lo establecido en la ley sin cabildeos (Personal SENAIN 44 2020, entrevista). Las reformas y la disolución de la DNI como todo proceso de cambio institucional generaron incertidumbre y molestias en las instancias institucionales relacionadas. Desde Fuerzas Armadas y Policía Nacional, se encontró poco sentido en la decisión de delegar el diseño y ejecución de la política pública en personas que no poseían conocimientos básicos sobre la producción de inteligencia (Oficial Superior 1 2010, entrevista, Oficial Superior 2 2018, entrevista). Esto generó un nuevo capítulo de competencia interinstitucional entre inteligencia de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y como un nuevo actor la instancia coordinadora de naturaleza civil (Élite 14 2018, entrevista, Personal SENAIN 44 2020).

Por los motivos especificados en el párrafo anterior, además de la falta de especificidad legal, la información secreta que se producía en los subsistemas fluía con lentitud. La elaboración de inteligencia estratégica requiere como componente de calidad que se logre acceder a información de relevancia con rapidez. La SENAIN necesitaba construir ese acceso. La prioridad del trabajo fue estructurar un respaldo legal específico del Sistema Nacional de Inteligencia, y ejercer en la práctica el rol rector (Personal SENAIN 34 2020, entrevista). Las principales demoras en el proceso de ejercicio real de la rectoría de la función de inteligencia se presentaron en el momento de incorporar determinadas instancias institucionales dentro del ámbito de control formal de la procuraduría General del Estado y la fiscalía General. Una vez iniciadas las gestiones legales de incorporación al Sistema Nacional de Inteligencia desde la SENAIN los convenios específicos encontraron una serie de obstáculos con basados en ausencia de voluntad política y resistencia interna (Personal SENAIN 44 2020). La resistencia es una característica inherente a todo proceso de cambio institucional. Más allá de la norma y la

necesidad de implementación de esta, distintos grupos de actores se encuentran en posibilidad de tomar decisiones que favorezcan o retrasen el tiempo final de ejecución. Esto tiene lugar con mayor o menor probabilidad en relación con el número de reglas o expectativas de funcionamiento que deban ajustarse con las nuevas normas.

El intercambio de información que tuvo lugar en este período no se basó en el establecimiento temprano de reglas claras, o a un proceso consolidado de la relación interinstitucional. La SENAIN contó con insumos para la producción de inteligencia como consecuencia de la relación positiva del secretario de Inteligencia con los representantes de los subsistemas Militar y Policial, (Personal SENAIN 15 2013, entrevista), ya que en el momento la instancia centralizadora de la función de inteligencia no poseía una capacidad operativa propia de relevancia (Personal SENAIN 7 2012, entrevista). De esta manera un elemento discrecional constituía la base de los productos de inteligencia. Los protocolos de trabajo conjunto e intercambio de información fueron discutidos por más de diez ocasiones en el marco del Comité Nacional de Inteligencia (Élite 10 2018, entrevista). Aparte del secretario nacional de Inteligencia, y el secretario del Comité Nacional de Inteligencia, conformaban el comité las primeras autoridades del subsistema de inteligencia militar, del subsistema de inteligencia policial, la Unidad de Análisis Financiero, la casa de seguridad presidencial, y el ministro Coordinador de Seguridad.

Existió resistencia por parte de instituciones estatales que contaban con instancias consideradas parte del Sistema Nacional de Inteligencia, como la Procuraduría General del Estado, que en primera instancia demoró la incorporación de la UAFE al subsistema (Personal SENAIN 45 2020, entrevista). También se presentaron eventos específicos en los que la Unidad de Gestión de Seguridad Interna de la Presidencia de la República (UGSI-PR), se resistía a rendir cuentas del trabajo desempeñado y financiado a través de gastos especiales (Personal SENAIN 48 2020, entrevista). En este período, como delegado de la casa de seguridad presidencial aparece un actor que se iría fortaleciendo en ámbito de influencia y capacidades en el ejercicio de la actividad de inteligencia en Ecuador en ese momento el oficial de policía Rommy Vallejo.

En el momento de su nacimiento, la SENAIN experimentó una forma de debilidad institucional generada por la resistencia social. Tal como se detalla más adelante en esta sección, y se aprecia en la figura a continuación. Aunque la directiva de convertir a la agencia centralizadora de la función de inteligencia expresada por la cabeza del ejecutivo se encontraba clara, la comunidad de inteligencia funcionaba con inercia propia. De

manera coincidente con lo señalado por Brinks, Levitsky y Murillo (2019), la debilidad institucional no es consecuencia de ausencia de voluntad de implementación de los objetivos que se trazaron para ellas; sino que proviene de las complicaciones que genera provocar un cambio en las creencias y en el comportamiento de los funcionarios parte de la comunidad de inteligencia. Desde el inicio del proceso institucionalizado de inteligencia estatal, el centro y la directiva se encontró en las Fuerzas Armadas. Inclusive las capacidades desarrolladas desde la Policía Nacional no llegaban a igualar a lo existente por las Fuerzas Armadas.

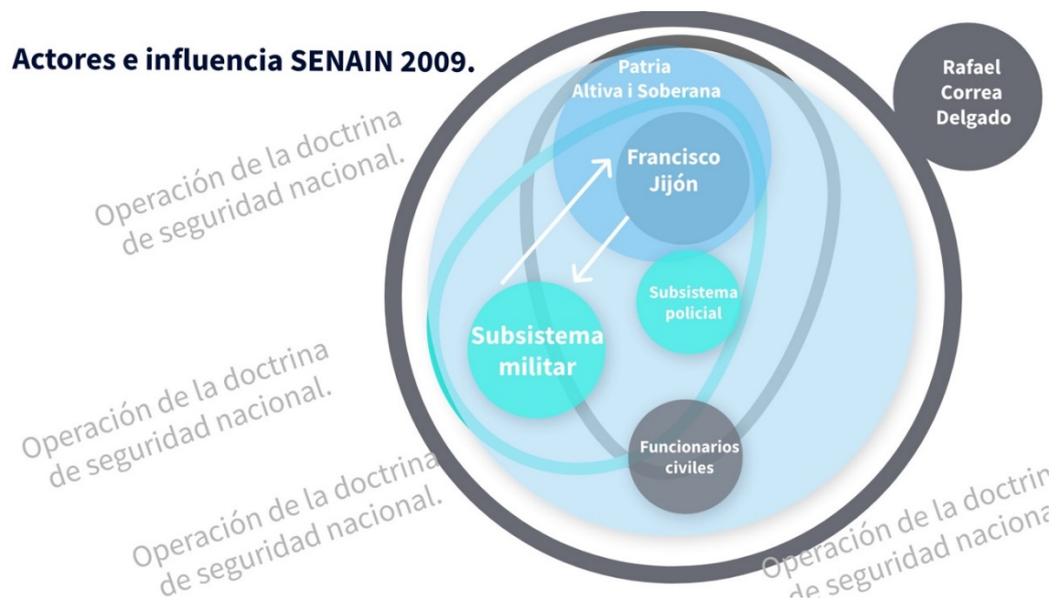


Figura 22. Actores y su influencia SENAIN 2009
Fuente y elaboración propias

La cultura institucional y manera habitual de relacionarse por parte de los funcionarios de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional constituía otro obstáculo para el ejercicio del rol rector de SENAIN, al igual que las prácticas de relacionamiento entre las autoridades y funcionarios civiles (Élite 14 2018). Los funcionarios civiles no tomaban en consideración el manejo de jerarquías característico de las instituciones estatales uniformadas.

La falta de confianza entre personal de diferente origen complicaba la comunicación dentro de la institución y por lo tanto la obtención de resultados. Esta característica fue herencia de la DNI e incorporó al nuevo actor la inteligencia civil.

El trabajo de Jijón se respaldó en grupos específicos: un grupo de funcionarios civiles de su absoluta confianza sin vínculos políticos explícitos y miembros

especializados en inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Las coordinaciones de la SENAIN funcionaron como compartimentos estancos. Análisis Estratégico e Info-comunicaciones funcionaron casi en su totalidad con el trabajo de funcionarios civiles distintos a los heredados de la DNI. En el caso de las coordinaciones de Inteligencia y Contrainteligencia, sus coordinadores eran miembros de Fuerzas Armadas en servicio activo y pasivo (Personal SENAIN 35 2010, entrevista, Personal SENAIN 4 2017, entrevista). Por otro lado, los funcionarios miembros de la ex DNI pasaron a cumplir funciones en la Coordinación de Inteligencia. Dentro de esta coordinación se mantenían una serie de procesos existentes de la DNI, como monitoreo de prensa y seguimiento de temáticas específicas (Personal SENAIN 53 2013, entrevista). Este hecho generó una serie de fricciones que entorpecieron la gestión interna de la institución. El perfil de estos funcionarios civiles no correspondía en su mayoría a expertos en inteligencia, ya que en Ecuador únicamente a nivel de postgrado la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales formaba a civiles en el tema, lo que si existió fue personal civil formado en temas relacionados que podrían resultar de utilidad. En la década de los ochenta el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) formó a una serie de actores periodistas⁴², y funcionarios civiles del COSENA, sin mayor nivel de profundización en inteligencia, pero sin mayor profundización. Los cargos de asesoría fueron ocupados por operadores políticos de alguna de las facciones del Movimiento Patria Altiva i Soberana (Pérez 2022, entrevista). La ausencia de espacios estatales abiertos al público en general para aprender y reflexionar, sobre la función de inteligencia estatal, sus tareas y funciones; en la práctica actuó como un mecanismo que reforzó en el tiempo la idea de que la inteligencia era materia de miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Así mismo, no permitió que antes de que FLACSO iniciara una línea de trabajo en el año 2000, se formaran en el país expertos en inteligencia potenciales funcionarios públicos. En otras palabras, la inexistencia de espacios de formación reforzó el tutelaje que existía, y que de hecho se encontraba normalizado en la sociedad ecuatoriana.

La administración de Jijón incluyó a miembros de inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional⁴³ en lugares estratégicos. Estos funcionarios que prestaron servicios para la SENAIN concentraban casi el ochenta por ciento del trabajo relacionado

⁴² Miguel Rivadeneira, su tesis es citada en este trabajo.

⁴³ El Coordinador de inteligencia, era miembro del arma de inteligencia considerado un oficial de trayectoria relevante.

con la producción de inteligencia. Los mencionados miembros cumplían las funciones de enlace y eran los únicos que podían acceder a información de fuentes cerradas vetadas para el personal civil (Personal SENAIN 51 2018). La confianza es un elemento clave para el funcionamiento de una institución de inteligencia, pues de esta depende el rápido flujo de información y por lo tanto la eficiencia del trabajo realizado. En la coordinación de inteligencia se desempeñaban como analistas dos oficiales de la Policía Nacional: uno en rango de teniente coronel y otro en rango de capitán. A pesar de la debilidad institucional presente en el período de Jijón, desde noviembre del año 2010, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado empezó a basar gran parte de su trabajo en la información que obtenía de la SENAIN.⁴⁴ El Sistema de Seguridad Pública se encontraba articulado y una parte importante de este fue inteligencia.



Figura 23. Clasificación del personal de la SENAIN

Fuentes: Personal SENAIN 35 2010, entrevista; Personal SENAIN 4 2017, entrevista

Elaboración propia

Como ya se mencionó, el reto fue materializar la institución prevista en el decreto ejecutivo publicado en junio del año 2009.⁴⁵ En este período se trabajó en una primera versión del Plan Nacional de Inteligencia (Personal SENAIN 51 2018). Este texto no llegó a ser presentado en público como consecuencia de los eventos del 30 de septiembre de 2010. El único aspecto que se modificó durante la creación de la SENAIN fue la

⁴⁴ Años 2012, 2013, 2014.

⁴⁵ En el Registro Oficial 613.

dependencia económica de los subsistemas de inteligencia. El flujo de fondos otorgados como consecuencia de la cooperación internacional fortaleció directamente las operaciones de inteligencia militar y policial (Élite 9 2020).

La SENAIN tuvo problemas para ejercer sus funciones de coordinación. Inmediatamente tras su creación la institución se encontró con una realidad en la que cada parte del subsistema quería tener el protagonismo (Élite 14 2018). Existía una competencia constante por aparecer ante el presidente de la República como los primeros en llegar con la información requerida.

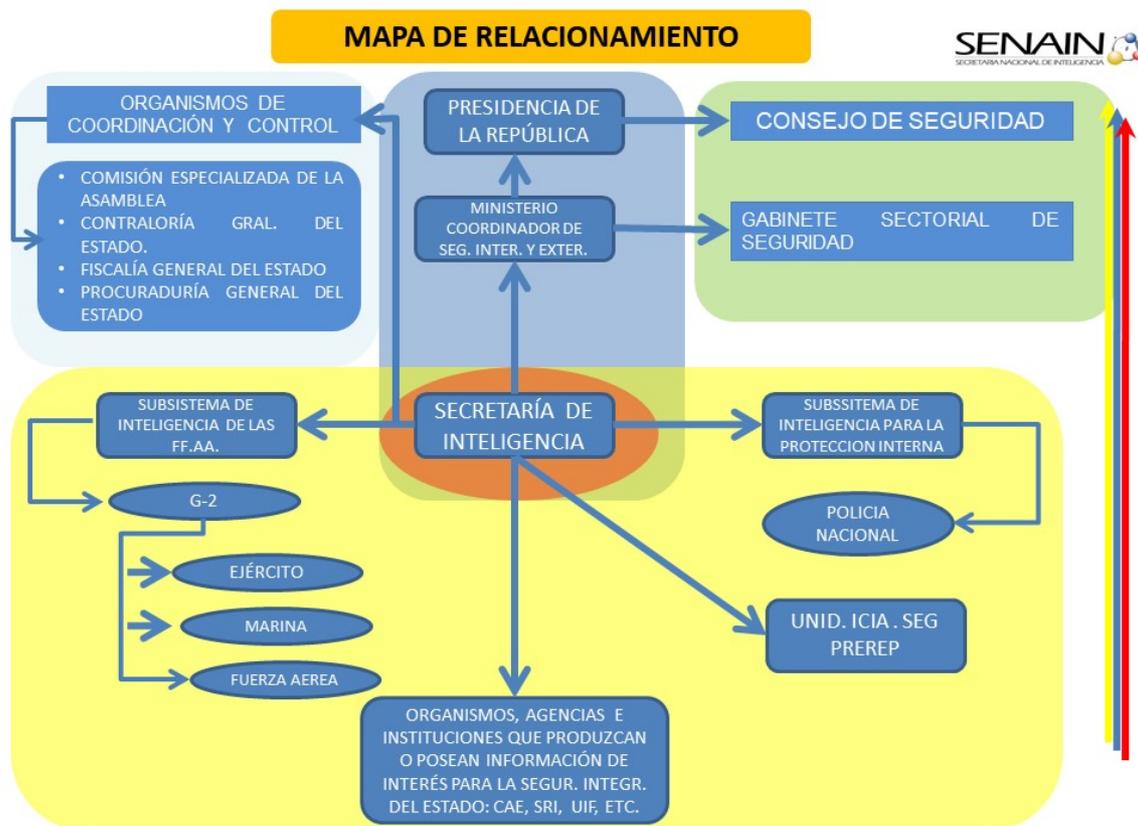


Figura 24. Mapa de relacionamiento de la SENAIN en el año 2010

Fuente: SENAIN, 2010d. Elaboración: SENAIN

La instancia de coordinación a través de la cual la SENAIN cumplía con su tarea era el Comité Nacional de Inteligencia. El comité “es la instancia en la que los subsistemas y las agencias proveen obligatoriamente información, inteligencia y contrainteligencia en forma pertinente y oportuna a la Secretaría nacional” (EC 2010 artículo, 11). Este comité, hasta mediados del año 2014, tenía lugar una vez al mes. La instancia era dirigida por el secretario de Inteligencia y a ella asistía regularmente el ministro Coordinador de Seguridad o su delegado (Élite 14 2018). En el marco del comité

Nacional de Inteligencia, y fuera de él, la SENAIN contó con un fuerte apoyo del ministerio en decisiones que fortalecían o ejercían su rol coordinador. Especialmente bajo la rectoría de Homero Arellano, quien cumplió funciones de secretario de Inteligencia en el año 2010 y posteriormente con su sucesor directo Luis Yépez.⁴⁶

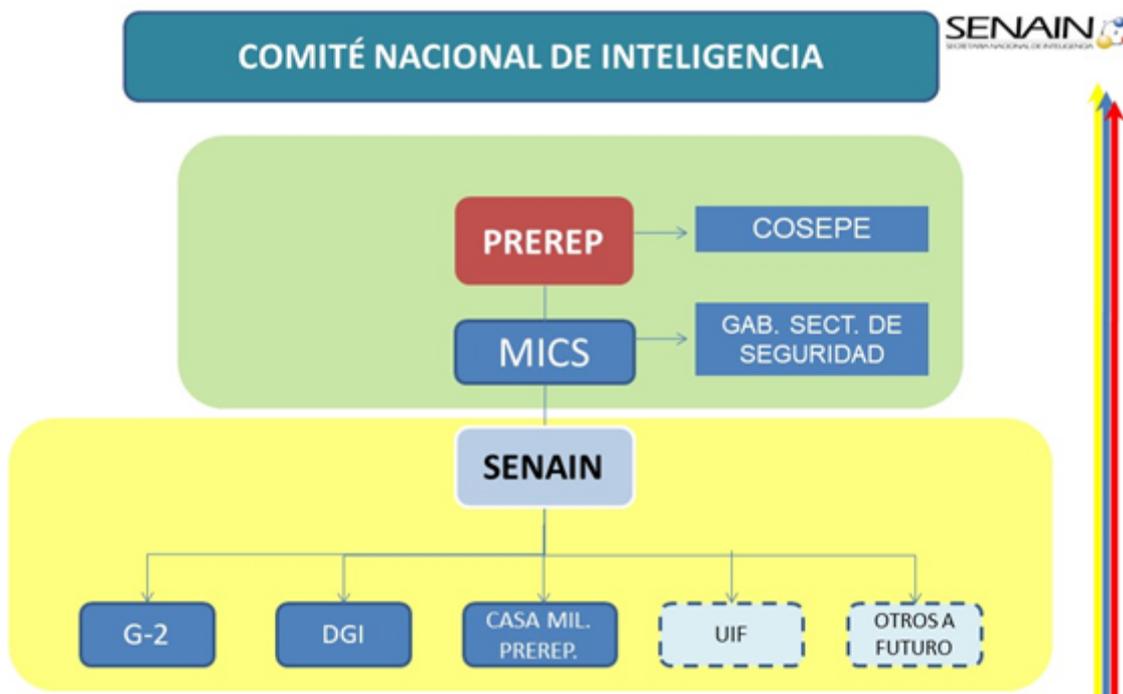


Figura 25. Comité Nacional de Inteligencia en el año 2010
Fuente y elaboración: SENAIN 2010d

La coordinación efectiva de los subsistemas de inteligencia constituía un reto por la ausencia de confianza. Apenas tres o cuatro años luego de la creación de la SENAIN, algunos funcionarios civiles de nombramiento fueron reconocidos como confiables por parte de los miembros de los subsistemas militar y policial y empezaron a realizar trabajo conjunto real, otorgándoles acceso a información sobre temas sensibles (Personal SENAIN 16 2016; Élite 14 2018). Además, dentro de los sectores de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional existían liderazgos que, por momentos, les impedían actuar como un solo bloque. Especialmente dentro de la Policía Nacional existían pugnas internas entre las diversas instancias que desempeñaban funciones de inteligencia, como la Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado, la Dirección General de Inteligencia y la Dirección Nacional Antinarcóticos (Personal SENAIN 45 2020).

⁴⁶ Valm. Homero Arellano, llega a funciones luego de los eventos del 30 de septiembre de 2010.

Incluso como resultado de un prejuicio, la institución era percibida por los subsistemas militar y policial como una instancia de segundo nivel. Se consideraba como realmente importantes a instancias como el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa. Consecuencia de esta categorización, los tiempos que tomaba habitualmente procesar los pedidos de información expedidos desde la SENAIN a los subsistemas de inteligencia eran excesivos, completamente fuera de la lógica de agilidad que requiere el cumplimiento eficiente de la tarea (Personal SENAIN 41 2018, entrevista; Personal SENAIN 51 2018). A pesar del inicial entorpecimiento por desconfianza, la Secretaría logró realizar trabajos de inteligencia que le permitieron al Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS) tomar acciones directas en temas específicos como la minería ilegal (Élite 14 2018; Élite 8 2018, entrevista). El efecto de la idea fuertemente establecida de que la actividad de inteligencia solo debía ser un ámbito para el desempeño de miembros de Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, no se encontraba presente únicamente en estas instituciones, que en la práctica no ajustaron sus tiempos a lo oportuno para el proceso de elaboración de inteligencia; sino también en la sociedad en general. El Arquitecto Francisco Jijón, fue objeto de una serie de críticas públicas, que se evidenciaron en los medios de comunicación. En contraste con estos comentarios, los planes creados para la SENAIN en el año 2009 constituyeron la hoja de ruta que se seguiría por parte de la institución hasta fines del año 2014.

Las capacidades institucionales de la SENAIN contrastaban de manera importante con las del subsistema militar y le dejaban un saldo completamente en contra. Independientemente de cualquier circunstancia coyuntural, por medio de resolución del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO), expedida el 3 de octubre, se aprueba la “Propuesta de reestructuración del Sistema de Inteligencia Militar” (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador 2011, 11). Posterior a esta fecha empezaría el proceso que integraría las secciones de inteligencia de la fuerza terrestre, naval y aérea. Como consecuencia de esta tarea, y tal como se puede visibilizar en la figura 23 se haría más efectivo el uso de recursos económicos y operativos, y se generarían mecanismos para asegurar que la coordinación interna supere la esfera de lo nominal. Esto aterrizó en un modelo de gestión operativa más simple, con departamentos unificados de análisis y evaluación en el nivel asesor, así como departamentos de inteligencia, contrainteligencia e inteligencia técnica en el nivel operativo (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador 2011). Este diseño ya se encontraba funcionando en mayo del año 2011, y solucionó la falta de coordinación o réplicas en los trabajos que se realizaban en distintas

fuerzas; problemas de tipo operativo que solían surgir (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador 2011). Las Fuerzas Armadas alcanzaron exitosamente la meta de generar un verdadero trabajo conjunto, poniendo obstáculos reales a la duplicación de tareas y mejorando la distribución del presupuesto. Este hecho, evidencia la fortaleza institucional existente en el subsistema militar, que logra una importante reingeniería, años antes que la SENAIN.



Figura 26. Estructura organizacional del Comando de Inteligencia Militar Conjunto en el año 2011

Fuente: (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador 2011, 7)

Elaboración: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador

Otro factor problemático para el funcionamiento de la SENAIN en este momento inicial de la institución fue la ausencia de una relación de cercanía entre el secretario y su principal usuario, el presidente de la República. En el proceso técnico de elaboración de inteligencia la identificación de las necesidades o direccionamiento al trabajo constituye el inicio de un ciclo que cuenta con cinco fases, y que complementa la fase de solicitud del usuario final, a través de los procesos de planeación, búsqueda de información, procesamiento y difusión de los productos elaborados (Secretaría de Inteligencia 2014).

El contacto existente no bastó para evitar fallas en el proceso de producción de inteligencia que se construyó durante el año 2010. Una de las fases principales en la producción de inteligencia: la planificación, no contó con la orientación que otorgan los pedidos específicos presidenciales.⁴⁷ Ante la ausencia de un Plan Nacional de Inteligencia y sin direccionamiento específico, los funcionarios que desempeñaban un rol en la producción de inteligencia no tenían lineamientos claros para su trabajo. El secretario de inteligencia habría solicitado incrementar la frecuencia de las reuniones directas con el presidente de la República de manera reiterada sin ningún éxito (Élite 14 2018; Élite 8 2018, entrevista).

A la desconexión política también hay que sumarle los problemas generados por el funcionamiento mismo de la institución. Como se aprecia en la siguiente figura 24, la difusión interna de los productos se realizaba de manera tal que los analistas no llegaban a tener certeza de la manera en la que su trabajo era procesado. Otro elemento deficiente era la retroalimentación a los analistas de inteligencia. Estos aseveraban que difícilmente contaban con retroalimentación de la SENAIN o de los destinatarios de los informes acerca de la calidad o validez de sus productos (Personal SENAIN 8 2018; Personal SENAIN 4 2017).

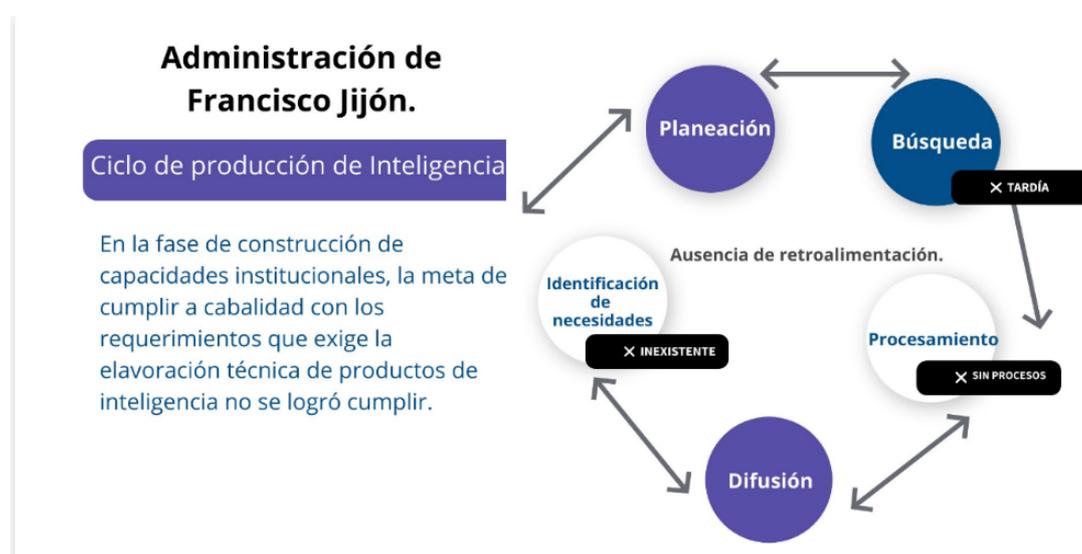


Figura 27. Cumplimiento del ciclo de Inteligencia
Fuentes: Élite 14 2018; Élite 8 2018, entrevista. Elaboración propia

El personal que componía la SENAIN constituyó una de las áreas que más visibilizó las modificaciones institucionales que se realizaron. Aunque no se logró

⁴⁷ Del presidente de la República, o el Ministro Coordinador de Seguridad.

modificar la matriz de base sobre el personal que contaba con mayor presencia de hombres que de mujeres en las áreas agregadoras de valor, el nuevo personal que se incorporó en este período era civil, funcionarios poseedores de perfiles diversos y orígenes multidisciplinarios. El problema de este hecho fue que el mencionado personal ingresó rápidamente a desempeñar distintos cargos con nula o deficiente preparación y conocimientos, de inteligencia específicamente. (Élite 15 2018, entrevista). Existieron contadas excepciones a la regla, representadas por algunas personas que provenían del sector académico, de cumplir funciones de análisis en inteligencia militar y con alguna noción teórica de la naturaleza e implicaciones del trabajo (Fundación 1000 hojas 2016). Sin embargo, en la mayoría de los casos, los ingresos contaron con poco tiempo para su planificación e inicio de funciones. Aún en los procesos planificados de oposición y méritos que se iniciaron en el año 2010, los nuevos funcionarios llegaron a sus cargos sin mayor certeza de los términos reales del trabajo a ser desempeñado (Analista SENAIN 1 entrevista, 2016)⁴⁸. Las autoridades a cargo tampoco tomaron provisiones sobre las implicaciones de las relaciones entre militares y civiles, y no prepararon al personal para las dinámicas que implican este tipo de dinámicas.

En detalle la Coordinación de Inteligencia, eje central del trabajo de la institución, contaba con un personal menor a quince analistas; de estos cuatro funcionarios eran nuevos; entre estos se encontraban analistas y buscadores de información, pero este personal no contó con una inducción que le explicara debidamente su trabajo (Personal SENAIN 9 2018, entrevista). Este personal fue incorporado en un momento de déficit, dada la jubilación de miembros con tareas clave antes del ingreso de los nuevos funcionarios (SENAIN 2010c). A pesar de este hecho no existió un proceso de transición en las funciones. Parte importante del presupuesto anual, \$175, 748.98, se destinó a cubrir indemnizaciones por jubilación.

Como instancia coordinadora de la función de inteligencia en Ecuador, la Secretaría Nacional de Inteligencia manejaba también un espectro de relaciones con instancias de inteligencia de otros estados. En primer lugar, se puede destacar los espacios oficiales como la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia (COMBIFRON), el Comité Binacional Ecuador-Perú, y reuniones que tenían lugar como consecuencia de la participación en los Congresos de Ministerios de Seguridad Pública de Latinoamérica (Élite 14 2018).

⁴⁸ Analistas estratégicos que llegaron, sin funciones asignadas, sin equipo para trabajar, y casi solo leyeron el periódico por un período de casi dos meses.

Durante las funciones de Francisco Jijón se creó el Proyecto de Inversión Pública “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inteligencia” (SENAIN 2013c, 1). En base a ese proyecto se inició la construcción de capacidades institucionales y tecnológicas que culminaría años después. Lo que este intento buscaba era construir las capacidades institucionales de la SENAIN con respecto al personal y al equipamiento tecnológico que requería para cumplir con sus objetivos institucionales.

Al final de las funciones de Francisco Jijón, la SENAIN tenía un total de cincuenta funcionarios: tres asesores, seis coordinadores, 17 funcionarios en tareas administrativas, 17 analistas de inteligencia y análisis estratégico, dos secretarías, y cinco funcionarios informáticos (SENAIN 2010c).

Las características de la Secretaría de Inteligencia luego de los eventos de Angostura se resumen en:

- celo por la independencia de la función de inteligencia
- desconfianza entre funcionarios militares, policiales y civiles
- preminencia del subsistema de inteligencia militar en el sistema nacional de inteligencia, consecuencia de su superioridad en capacidades concretas. Además, de que miembros en servicio activo y pasivo ocuparan tres espacios clave, luego del secretario de Inteligencia: La secretaría del Comité Nacional de Inteligencia, la Coordinación de Análisis de Inteligencia, y la Coordinación de Contrainteligencia.
- ausencia de una ley regulatoria específica
- mayoría de funcionarios hombres en la institución
- vaciamiento de la experiencia acumulada en relación con la producción técnica de inteligencia
- tareas críticas de producción de inteligencia desempeñadas por miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional

Todos estos elementos se presentaron en coherencia con el tipo de debilidad institucional existente. Inmediatamente a la disolución de la DNI y, a consecuencia de la carencia de medios y debilidad para llevar a cabo la misión institucional. Posteriormente, en el año 2010 debilidad institucional relacionada con la resistencia social de los miembros de la comunidad de inteligencia. En la práctica, el período de entre el 8 de junio

de 2009, y octubre del 2010, transcurrió sin que se implementaran exitosamente las modificaciones guía del proyecto institucional. Entre los elementos contextuales que no se pueden dejar de lado al analizar este resultado se encuentra que la lógica de la doctrina de seguridad nacional continuaba posicionada en el primer lugar del trabajo de inteligencia y operando (Rivera y Rivera 2022).

5. El 30s: ¿regreso del mando militar a la inteligencia?

El nombre del capítulo se plantea como pregunta, porque durante la administración de Jijón, aunque el ocupara el cargo de secretario, las capacidades operativas fuertes como consecuencia de una trayectoria de decenios se mantenían en las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. Así mismo, porque como se mencionó en el capítulo anterior, espacios estratégicos de la SENAIN, fueron responsabilidad de miembros en servicio activo y pasivo del Ejército y la Fuerza Aérea Ecuatoriana.

El fin de la administración de Jijón fue consecuencia de los hechos del 30 de septiembre del 2010 (Élite 10 2018). En la fecha mencionada tuvo lugar una rebelión policial y militar; horas después se ejecutó una orden otorgada a las Fuerzas Armadas Ecuatorianas de sacar al presidente de la República de las instalaciones de la Policía Nacional, a donde había sido trasladado horas antes. En la mencionada fecha fallecieron cinco personas entre un estudiante, dos militares y dos policías (El Comercio 2011b).

Es difícil establecer a ciencia cierta las motivaciones y eventos que llevaron a lo ocurrido en aquel día. Lo que existe en este momento son dos versiones altamente polarizadas de los hechos. La primera, esbozada de manera oficial por el Gobierno de Rafael Correa y sus simpatizantes posiciona la teoría del secuestro e intento de magnicidio ejercida en contra de Rafael Correa. La segunda versión, posicionada por los otros actores relacionados con el tema postula que el presidente nunca estuvo secuestrado y su seguridad nunca estuvo realmente en riesgo. Entre las voces que cuestionaron la versión oficial destacan la del asambleísta Cléver Jiménez y la del entonces director del Hospital de la Policía Nacional, coronel César Carrión.



Fotografía 6. Rafael Correa en el Regimiento Quito Número 1
Fuente: El Comercio 2001b

La versión oficial fue posicionada a través del discurso del presidente, publicidad, documentales, libros⁴⁹ y declaraciones de los miembros de su gabinete ministerial. Informes preliminares de la Contraloría General del Estado identifican el uso de USD 1 561 648 para promocionar esta versión ante la opinión pública mediante propaganda estatal (Oficial Superior 5 2018, entrevista).



Fotografía 7. Publicidad desarrollada para difundir la versión oficial de los hechos del 30S
Fuente: Periodismo de Investigación 2013

El 30 de septiembre de 2010, se constituyó en un mito fundacional para la Revolución Ciudadana (Carrión y Saltos 2019). Los hechos del día pusieron en el primer lugar de prioridades de la SENAIN precautelar la permanencia de Rafael Correa Delgado en el poder (Personal SENAIN 46 2020).

La versión del intento de magnicidio (Presidencia de la República 2013, párrafo 7) se difundió muy bien, mientras que las voces que presentaban una narrativa diferente fueron silenciadas (Élite 1 2018, entrevista), y una ausencia de responsabilidades de los

⁴⁹ 30-S La Contrarrevolución, presentado desde el Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

actores reales que permitieron la alteración del lugar de los hechos⁵⁰. Entre las versiones suprimidas está el informe estratégico presentado por Francisco Jijón analizando los hechos del 30S (Personal SENAIN 21 2020, entrevista⁵¹; Élite 9 2020, entrevista).

Para el presidente la falla de inteligencia fue clara; hace poco se había movilizad una reforma institucional que buscaba dotar de funcionalidad y vitalidad a la actividad de inteligencia, pero al parecer la institución no habría cumplido su función de levantar alertas sobre la rebelión policial y “las labores conspirativas previas al intento de golpe de Estado” (Prensa Latina 2010). Las mencionadas ideas se repetían en cada oportunidad que el exjefe de estado mencionó los eventos del 30 S (Redacción Política El Comercio 2010).

Como consecuencia del informe presentado por la Comisión del 30S, instancia creada por el presidente Rafael Correa mediante decreto, se procesó a 509 personas. De ellas se sentenció a 113 por un total de 16 tipos de delitos. Además, se iniciaron procesos administrativos dentro de la Policía Nacional para 1200 miembros (Oficial Superior 5 2018)⁵². Entre otros efectos directos de los eventos de 30 de septiembre sobre el Sistema de Inteligencia puede mencionarse la profundización de la ya acentuada competencia y la desconfianza entre los subsistemas militar y policial. El trabajo coordinado en áreas determinadas se convirtió en un tema complejo de llevar a cabo (Personal SENAIN 51 2018). Luego de los hechos que tuvieron lugar el 30S, el peso de las investigaciones iniciadas recayó de manera concentrada sobre miembros de la Policía Nacional, mientras que determinados eventos que involucraron a miembros de las Fuerzas Armadas, prácticamente se pasaron por alto. La Policía Nacional terminó en una posición de subalternidad frente al presidente de la República y tachada por la opinión pública. Estos hechos dejaron su huella en el trabajo diario y la capacidad de coordinación real de la Secretaría Nacional de Inteligencia.

A partir de este evento la Policía Nacional acentuó su relación de sometimiento a las órdenes provenientes de la instancia de coordinación civil. De esta manera, en el corto plazo los requerimientos de levantamiento de información sobre política interna se

⁵⁰ Se establece como responsables de la alteración del lugar de los hechos; y se sanciona al “Jefe de la Policía Judicial, subdirector técnico de la Policía Judicial, jefe de Criminalística, jefe de Inspección Ocular, *La Hora* 2015a)”; mientras que no se establece ninguna responsabilidad para quien se desempeñaba como Alcalde de Quito.

⁵¹El informe elaborado en la Coordinación de Análisis Estratégico de la SENAIN no se hizo público. La mañana del 30 de septiembre de 2010, la actitud de los miembros de inteligencia policial, militar y civil únicamente dejaba ver que monitoreaban los eventos del Regimiento Quito.

⁵² Decreto 632 del 17 de enero de 2011, que mueve la personería jurídica y administrativa de la Policía Nacional al Ministerio del Interior.

dirigieron a esta institución y acercaron a los jefes de la DGI con los secretarios de Inteligencia (Personal SENAIN 51 2018). Cualquier negativa de “colaboración” en este tipo de trabajos podría interpretarse como oposición al régimen, elemento con el potencial de disminuir las posibilidades de ascenso de oficiales superiores y oficiales generales.

El subsistema de inteligencia militar no sufrió las mismas consecuencias al no ser identificada por Correa como responsable de crímenes en su contra. La intervención militar en el rescate del presidente resguardó la imagen de la institución de no involucrarse en temas de política interna y de mantener su trabajo dentro del ámbito de la defensa nacional (Oficial Superior 12 2018; Oficial Superior 8 2018, entrevista; Ordoñez y Cruz 2017). La aparente posición de indiferencia del presidente hacia inteligencia militar en ese momento específico evitó que se la involucrara directamente a la rama en el desarrollo de actividades de carácter “partidista e ideológico”, como eran comprendidas las operaciones de inteligencia de las que se beneficiaba el partido de gobierno, Alianza País. Pero esto implicó que progresivamente se destruyeran las capacidades del Subsistema de Inteligencia Militar, dado que no podía ser manipulado políticamente (Oficial Superior 6 2018, entrevista). Esta circunstancia generó una arremetida coordinada a través del Ministerio de Defensa en contra de la independencia política de las Fuerzas Armadas y su aparato de inteligencia, que fue el área que recibió menos financiamiento en años subsiguientes (Élite 5 2018), y existió un aislamiento progresivo del subsistema de inteligencia militar dentro de las instancias de coordinación (Oficial Superior 8 2018; Ordoñez y Cruz 2017).

Tres años después de la fecha, a través del Decreto Ejecutivo No. 22⁵³, se creó la Comisión para la investigación de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010. El argumento principal que utilizó el presidente Correa para la creación de una instancia extraordinaria fue que las “diferentes entidades a las que [...] [encargó] la investigación, [diluyeron] su trabajo” (Álvarez 2013). Este comité fue conformado por personajes cercanos al expresidente. Tal como sucedió con la Comisión de Angostura, la delegación investigó los hechos del 30 de septiembre, produciendo un documento y elementos de prueba que reforzaron la versión del expresidente. La comisión determinó que en el 30S se desarrolló un intento coordinado de golpe de Estado, con participación de “policías y militares en servicio activo y pasivo” (Redacción Política El Comercio 2014). Además de

⁵³ 10 de junio de 2013.

los miembros de los cuerpos de seguridad, la comisión señaló a medios de comunicación privados como responsables de estos eventos (Redacción Política El Comercio 2014).

Originalmente, la Secretaría Nacional de Inteligencia fue concebida para establecer una estructura centralizadora de la función de inteligencia, sin influencia de cooperación o fondos internacionales, bajo el mando de una autoridad civil capaz de instaurar una lógica de control civil sobre los subsistemas de inteligencia de quienes se sostenía una serie de sospechas. El 30S permitió modificar las prioridades de trabajo de la institución; esta relación de prioridad existente que pone por encima en el trabajo la amenaza de desestabilización al régimen se puede apreciar en la figura a continuación. En lugar de ver la amenaza en países extranjeros que buscaban cooptar instancias de inteligencia o en fuerzas criminales, o irregulares que constituirían una amenaza para la seguridad nacional, el peligro real era personificado en todo aquel actor a nivel personal o institucional que potencialmente pudiera poner en peligro la permanencia de Rafael Correa en la presidencia de la República. De esta manera, los distintos ámbitos de la seguridad integral en los que la SENAIN había dividido su trabajo: justicia y seguridad ciudadana; gobernabilidad y democracia; ciencia y tecnología; medio ambiente y gestión de riesgos; economía y desarrollo humano; así como relaciones internacionales y defensa (SENAIN 2012c), perdieron la igualdad de importancia que tenían. En adelante la prioridad del trabajo de la SENAIN residiría en el ámbito de gobernabilidad y democracia (Personal SENAIN 5 2018, entrevista).

El 30S constituyó un evento con un potencial disruptivo muy alto. Mientras que los eventos de Angostura tomaron cuatro meses para generar el reemplazo de unas reglas por otras, concretado en el ámbito jurídico, tuvo lugar un tipo un cambio categorizado por Mahoney y Thelen (2010) como desplazamiento. La dinámica de funcionamiento institucional fue trastocada luego de dos años seis meses del 30S, caracterizados por los hechos descritos en las líneas anteriores como debilidad institucional causada por resistencia cultural de la comunidad de inteligencia. Se reemplazan los objetivos institucionales establecidos en la ley y en todo el diseño de política pública posterior a junio del 2009. El 30S anula los efectos de lo que se podría comprender como la coyuntura crítica causada por Angostura y tiene lugar una crisis sin cambio u oportunidad perdida (Soifer 2012). La prioridad de los procedimientos operativos normales y la razón institucional de ser podría ser el de una aplicación selectiva de la norma establecida como señalan Brinks, Levitsky y Murilo (2019). La norma no se cumple en su totalidad al existir la firme intención de beneficiar a determinados grupos por encima de otros. Aunque

existía el paraguas del proyecto de inteligencia civil operando para construir seguridad integral y sin persecución a través de las prioridades presidenciales se institucionalizó una jerarquía distinta y arrasadora para el trabajo en lo relacionado a la “oposición conspiradora desestabilizadora”.



Prioridades presidenciales:

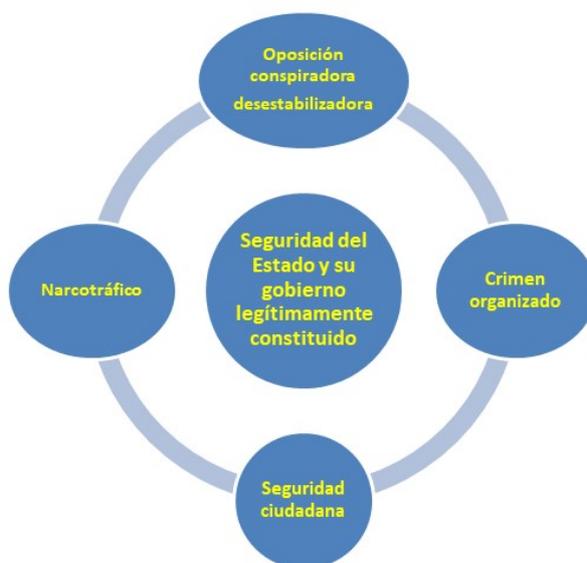


Figura 28. Prioridades presidenciales establecidas luego del 30-S
Fuente: SENAIN, 2011d. Elaboración: SENAIN

Una de las características que define la doctrina de la seguridad nacional son sus “interpretaciones sobre amenazas y riesgos que incluye[n] la noción de enemigos externos e internos” (Rivera 2016, 134). Luego del 30S aunque se buscaba posicionar a través del discurso la ejecución de una política pública en el ámbito de inteligencia alejada de la influencia de lo que mencionaban en sus discursos como la perniciosa doctrina de la seguridad nacional, lo que inició una trayectoria de fortalecimiento fue precisamente de ese elemento. Como se puede ver en la Figura 28 se estableció a la “oposición conspiradora y desestabilizadora” como el primer elemento de las prioridades presidenciales.

El cambio en el nivel de importancia de las prioridades de trabajo para la SENAIN no significó que se eliminara por completo el trabajo de la institución en otros ámbitos.

Se continuó con el seguimiento a otros temas considerados dentro del trabajo del ámbito de la seguridad integral. Como se puede apreciar en la figura 26 los temas que se continuaron supervisando incluyen: monitoreo a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, reestructuración de la policía, paramilitarismo, sicariato, frontera norte, procesos de integración regional redes de narcotráfico y el sistema carcelario (SENAIN 2011d). Como se muestra en la Figura 29, elaborada por la SENAIN en 2011, solo se trataba de prioridades adicionales.

El origen de las prioridades adicionales de seguimiento, que se llegaron a implementar en el trabajo en una posición de subalternidad nació de arriba hacia abajo, hacia personal cumpliendo funciones de recolección de información y análisis (Personal SENAIN 42 2013), (Personal SENAIN 4 2017).



Figura 29. Propuesta de prioridades adicionales de la Coordinación de Análisis Estratégico
Fuente: SENAIN 2011d. Elaboración: SENAIN

En este momento específico se evidencia la existencia de dos proyectos institucionales: el original que mantuvo como adherentes a funcionarios con

nombramiento de la SENAIN como Santa Coloma Romero⁵⁴, funcionarios de carrera que llegaron a cumplir funciones desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y el personal heredado de la ex DNI. Por otro lado, el proyecto con actores específicos influyendo en el proceso de cambio, como actores políticos liderados por el presidente de la República en funciones, donde se incluyeron los secretarios de inteligencia en funciones, responsables directos del trabajo institucional. Después de Francisco Jijón: Homero Arellano y Luis Yépez; el proyecto fue implementado en la práctica por funcionarios de la institución correspondientes a cuotas políticas sin distinción alguna en su pertenencia institucional, Fuerzas Armadas que ocupó los espacios de la coordinación de Inteligencia con César Pérez⁵⁵, y la secretaria del CONAIN con Iván Jarrín⁵⁶, Policía Nacional, o ámbito civil Mario Ramos⁵⁷. La característica que unificó a este grupo fue su afiliación o cercanía ideológica al movimiento, o por otro lado que sus trabajos dependieran directamente de su adherencia a las nuevas directrices institucionales. Es necesario aclarar que el comportamiento de los funcionarios a nivel individual no representó una posición formal de Fuerzas Armadas.

⁵⁴ Funcionaria de la SENAIN por concurso de merecimientos y oposición, ex empleada del Ministerio de Seguridad Pública, antes Secretaría General del COSENA (Personal SENAIN 7 2012).

⁵⁵ Capitán de navío en el momento, ingresa a la SENAIN en el año 2011, durante el 30S desempeño funciones en la Casa de Seguridad Presidencial, y acompañó a Rafael Correa Delgado durante ese día (Villavicencio, Solórzano y Zurita, 2019).

⁵⁶ Coronel de Inteligencia de la Fuerza Aérea, Secretario del CONAIN, posteriormente Coordinador de contrainteligencia, se mantuvo en la institución en altos cargos entre el 2010 y el 2014, con cuatro coordinadores de inteligencia distintos (Personal SENAIN 29 2017).

⁵⁷ Funcionario civil, realizó trabajos para Doris Solís como consultor antes de su ingreso a la SENAIN a inicios del año 2011 (Redacción Plan V, 2015, Personal SENAIN 6 2018).



Figura 30. Actores y su influencia en el proyecto institucional de la SENAIN 2011
Fuente y elaboración propias

6. de la SENAIN como proveedora de “seguridad política” (o al servicio de la estabilidad del régimen)

Homero Arellano,²⁰ poseedor de un postgrado en política y estrategia, fue comandante de la marina ecuatoriana en el año 2007⁵⁸ (El Universo 2010). Llegó a la Secretaría de Inteligencia en reemplazo de Jijón, luego de cumplir funciones como secretario general de la vicepresidencia de la República⁵⁹ (La Nación 2018). Su ascenso a la SENAIN significó una oportunidad para su fortalecimiento y ampliación de la influencia del vicepresidente Lenín Moreno en el sector seguridad del Estado. La posesión de Arellano en el cargo presentó a otro nivel una contradicción al discurso posicionado hasta entonces alrededor de la Ley de Seguridad Pública, pues significó el retorno de miembros de las Fuerzas Armadas en servicio pasivo a la primera dignidad de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en el país. Las intenciones de establecer un mando civil llegaron a su fin con los hechos del 30S, y la lectura de Correa de que la institución no cumplió su función de levantar alertas sobre labores conspirativas.

⁵⁸ Su permanencia en el cargo no se extendió por causa de una crisis interna que no aceptaba a Arellano y a su jefe de Estado Mayor Luis Yépez como autoridades legítimas. Arellano y Yépez presentan su renuncia voluntaria en enero del año 2008.

⁵⁹ La relación con Lenín Moreno inició cuando ambos estudiaban en el Colegio Mejía.

El presidente en funciones posicionó a un miembro de la Marina en servicio activo como titular de la Coordinación de Inteligencia, lugar donde se procesaba casi toda la información remitida al presidente de la República. Estos hechos hicieron evidente que lo sucedido el 30 de septiembre del 2010 fortaleció la influencia real de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas en todo el sector seguridad. Desde otra lectura, podría considerarse que parte del proyecto de modificaciones mencionadas al inicio del capítulo, en lo legal sobre el ámbito de la seguridad y defensa se abandonaron por parte del gobierno en funciones.

Entre los avances relacionados al trabajo de coordinación, el Comité Nacional de Inteligencia (CONAIN) funcionaba a través de una hoja de ruta con seguimiento y resultados concretos. Aunque el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) era presidido por el presidente de la República, la Secretaría del Comité Nacional de Inteligencia era responsabilidad de un oficial de alto rango de la Fuerza Aérea, quien cumplía un trabajo detallado de seguimiento de todos los acuerdos (Élite 8 2018).

En referencia a la relación con el cliente principal del trabajo de la institución, la llegada de Arellano estableció por primera vez un espacio importante, todos los lunes, para reuniones entre el presidente de la República y el secretario de inteligencia (Personal SENAIN 27 2018, entrevista). Aunque en la administración anterior se insistió en estas reuniones, estas no se establecieron como parte del procedimiento habitual. Dentro de esta lógica de funcionamiento Francisco Jijón acudía al despacho presidencial únicamente cuando era convocado expresamente.

Como consecuencia del reducido período en funciones de Homero Arellano, apenas se añadió una decena de nuevos funcionarios a los menos de sesenta miembros que conformaban la Secretaría Nacional de Inteligencia bajo la dirección de Francisco Jijón. En su mayoría se trataba de funcionarios provenientes del ámbito académico y sin experiencia práctica⁶⁰ (Personal SENAIN 16 2016, entrevista). Entre los cambios implementados se encontró el inicio del trabajo real de la subsecretaría, que en la administración anterior no se dio. El cargo fue asignado a un funcionario de carrera del servicio exterior, formado en inteligencia, y con una extensa trayectoria de docencia en pregrado y postgrado⁶¹.

⁶⁰ El proceso de selección inició en el período de Jijón.

⁶¹ Según declaraciones de los funcionarios directivos de la administración llega al cargo por pertenecer al reducido número de civiles con experiencia en el tema.

Luego de un corto período de tiempo, en diciembre del año 2010, Homero Arellano sería reemplazado por un segundo miembro en servicio pasivo de la marina, Luis Yépez. El cambio tuvo lugar como consecuencia del paso de Arellano a la cabeza del Ministerio Coordinador de Seguridad. Desde ese lugar el ex secretario nacional de Inteligencia apoyaría el fortalecimiento de la SENAIN hasta el año 2014, en el que deja su cargo en el MICS (Actor clave 3 2020; Élite 12 2017, entrevista). Yépez⁶² llegó a posesionarse como secretario nacional de Inteligencia gozando de la absoluta confianza de su predecesor⁶³.

En términos generales en esta administración la nómina de personal experimentó un marcado crecimiento. Específicamente, el inicio de funciones de Luis Yépez implicó la contratación de diecinueve asesores (Contraloría General del Estado 2014). Con su llegada los funcionarios encargados de las coordinaciones cambiaron. Aun así, la coordinación de inteligencia se mantuvo bajo la responsabilidad de otro miembro de la marina en servicio activo⁶⁴ y la Secretaría del Comité Nacional de Inteligencia continuó a cargo de este oficial de la Fuerza Aérea Ecuatoriana encargado de la tarea desde el surgimiento de la SENAIN. La Coordinación de Contrainteligencia fue asumida por un coronel de fuerza terrestre en servicio pasivo, duró poco tiempo en funciones y fue reemplazado por otro coronel de fuerza terrestre en servicio pasivo (SENAIN 2011b). El subsecretario civil designado durante la administración de Homero Arellano se mantuvo, pero desempeñó funciones por un período corto de tiempo. El mencionado funcionario constituye una excepción en los antecedentes de las autoridades institucionales pues no se encontraba afiliado al Movimiento Patria Altiva i Soberana, o constituía parte del círculo cercano de Arellano y Yépez.

Las funciones reales que cumplía el Subsecretario de inteligencia no fueron las habitualmente designadas a un viceministro o sus equivalentes. En lugar de encargarse de los temas administrativos o presupuestarios que aseguraran el funcionamiento de la secretaría se le designaron temas específicos: relaciones internacionales, desarrollo académico y la creación de la Ley Orgánica de Inteligencia (Personal SENAIN 24 2020, entrevista). En términos concretos, el primer Subsecretario en funciones de este período nunca tuvo acceso a información sobre productos de inteligencia específicos y abandonó

⁶² Luis Yépez (diciembre 2010- noviembre 2011).

⁶³ Yépez compartió funciones con Arellano en la Marina, y en la Misión Manuela Espejo.

⁶⁴ Este oficial de alto rango, formó parte del Servicio de Protección Presidencial en funciones el 30 de septiembre de 2010.

la institución antes de cumplir un año en el cargo. Al igual que todo su equipo de trabajo conformado por once personas, renunció por diferencias éticas importantes con Yépez, específicamente en su trato discriminatorio a las mujeres en la institución (Personal SENAIN 24 2020). A su salida, el cargo de subsecretario fue ocupado por otra persona que no mantenía vínculo laboral alguno con la Policía Nacional o Fuerzas Armadas de manera previa.

Otros espacios importantes para funcionarios civiles serían la Coordinación de Info-Comunicaciones y la Coordinación de Análisis Estratégico, ocupada por un experto en estudios estratégicos que previamente desempeñó funciones en el Ministerio Coordinador de la Política, con Doris Solís. Un hecho que llama la atención, y que reafirma la influencia de Arellano en el período de Yépez, es que él también habría propuesto al Coordinador de Análisis estratégico aceptar la designación durante su rectoría (Personal SENAIN 20 2021, entrevista). Antes de llegar al cargo, el Coordinador de Análisis Estratégico fue el encargado de realizar análisis políticos y presentarlos al “Consejo Político” que funcionaba en el Ministerio Coordinador de seguridad (Personal SENAIN 20, 2021). A pesar de que el funcionario apoyó la versión del intento de magnicidio expresada por Correa sobre los hechos del 30 de septiembre de 2010 (Ramos y Páez 2010), no logró durar en funciones todo el período de Yépez. Luego de su salida, el cargo quedó vacante y el trabajo de los analistas de inteligencia y análisis estratégico se unificó bajo la coordinación de un Oficial de Marina en servicio activo.

Durante la administración de Luis Yépez, no solamente creció el personal encargado de realizar productos de inteligencia sino también el del aparato administrativo de la institución. En las coordinaciones administrativa financiera, de planificación, jurídica y gastos especiales operaron dieciséis personas.

En este período la institución contó con una mixtura de personal en el área encargada de producir inteligencia, con el poco personal que permaneció tras el proceso masivo de jubilación llevado a cabo tras la creación de la SENAIN (SENAIN 2013b) y los nuevos funcionarios con poca experiencia práctica recientemente incorporados⁶⁵. Siguiendo el plan de fortalecimiento institucional, durante el año 2011 se destinó un total de \$208.696,07 de fondos de inversión para contratar nuevo personal (SENAIN 2013c), además de \$358.518,0 a capacitación para los funcionarios (SENAIN 2011c).

⁶⁵ Período de tiempo menor a un año.



Figura 31. Situación del personal de la SENAIN en la administración de Homero Arellano y Luis Yépez

Fuentes: SENAIN, 2011d; Personal SENAIN 20 2021; entrevista; Élite 8 2018; Élite 12 2017, entrevista; Contraloría General del Estado 2014; Personal SENAIN 24 2020. Elaboración propia

El diseño institucional de capacidades tecnológicas de la SENAIN se concretó en este período (Élite 11 2018, entrevista). Bajo la administración de Yépez se determinó el plan de compra de equipos tecnológicos y empezó el desarrollo del Sistema de Gestión de Información para Inteligencia (Personal SENAIN 37 2017, entrevista). En abril del año 2011 se estableció el Centro de Alerta Temprana (CAT), con una lógica de funcionamiento de 24 horas, los 7 días de la semana⁶⁶ (Personal SENAIN 38 2016, entrevista). La principal misión de esta instancia, aparte del monitoreo de medios y redes sociales⁶⁷ consistía en emitir alertas instantáneas sobre sucesos nacionales e internacionales al personal de la SENAIN y otras autoridades del gobierno central. El protocolo se activaba dependiendo de la escala del evento (Personal SENAIN 18 2018, entrevista).

En este período, la SENAIN estableció sus nuevas oficinas en las calles Alpallana y Francisco Flor, dejando atrás el antiguo espacio de la DNI, y ganaría el espacio para moverse a Lumbisí a una extensa propiedad incautada a los hermanos William y Roberto

⁶⁶ Se aceleró el funcionamiento de esta sala técnica, luego de que el presidente llamara la atención al Secretario de Inteligencia directamente, por enterarse del tsunami en Japón, como consecuencia de los noticieros.

⁶⁷ Se destinaron 330.768,62 dólares provenientes de fondos de inversión. Para la tarea, se contrató personal con contratos específicos que precisaron sus horarios rotativos. En su mayoría, estudiantes de la carrera de Comunicación social.

Isaías (Personal SENAIN 27 2018). En este tiempo llegó a concretarse la iniciativa de construir, con aportes de diversos actores, el anhelado Plan Nacional de Inteligencia, con los insumos elaborados durante el período de Jijón (SENAIN 2011a).

Aunque el direccionamiento otorgado desde la Presidencia de la República siempre consideró la existencia de una “oposición conspiradora y desestabilizadora” (SENAIN 2011d), las prioridades del trabajo de producción de inteligencia contemplaron temas de seguridad interna y externa. Se priorizaron los problemas de seguridad de las fronteras norte y sur (Coordinación de Análisis Estratégico 2011a; Personal SENAIN 7 2012, entrevista), y otros relacionados con el manejo irregular de recursos estatales minerales y derivados del petróleo (Coordinación de Análisis Estratégico 2011a). Sin embargo, temas directamente relacionados con la estabilidad del gobierno de turno eran materia del Comité Nacional de Inteligencia. Entre estos los dos temas más importantes serían las secuelas del 30 de septiembre y la identificación de organizaciones no gubernamentales nocivas a los intereses ecuatorianos (Personal SENAIN 50 2018, entrevista). Aparte de estos temas, con base a información proveniente de la SENAIN y por coordinación del MICS, Fuerzas Armadas llevaron a cabo acciones para neutralizar la minería ilegal en San Lorenzo y Eloy Alfaro (CONAIN 2011). Desde ese momento, la minería ilegal se constituyó en una prioridad de trabajo (Personal SENAIN 54 2018, entrevista). La Coordinación de Análisis Estratégico desarrolló también una serie de trabajos para la identificación de las estructuras de delincuencia organizada en la frontera norte. Este acercamiento fue posible a través de las conexiones del coordinador con organizaciones de la sociedad civil con operación activa en el área (Personal SENAIN 41 2018).

El principal problema que surgió en este período de casi un año fue el cruce de competencias entre la SENAIN y otras instancias de gobierno como el Ministerio del Interior, Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Secretaría Anticorrupción (Personal SENAIN 54 2018). Las fricciones con el Ministerio del Interior, específicamente, crecerían de manera importante a lo largo del tiempo (Personal SENAIN 9 2018). Productos de inteligencia que, al topar ámbitos como casos de corrupción o estructuras de delincuencia organizada, requerían trabajo conjunto con las mencionadas instituciones, sin embargo, esto no llegó a suceder aún.

La institución también atravesaba una serie de problemas internos. Las Coordinaciones de Inteligencia y Análisis Estratégico competían en el trabajo que realizaban, sin que exista cooperación entre ellas para el desarrollo de los análisis. Las

capacidades institucionales para producción de análisis de inteligencia estratégica no se encontraban consolidadas. Esto provocaba que la calidad del producto final desarrollado por las dos coordinaciones no tuviera ninguna diferencia, aunque debía ser así. El componente estratégico y prospectivo no se plasmaba en los informes (Personal SENAIN 22 2018). Como ya se mencionó, únicamente la Coordinación de Inteligencia contaba con funcionarios policiales y militares capaces de agregar el componente de fuentes cerradas a sus productos, y era precisamente esta coordinación la que contaba con la confianza de Yépez. La Coordinación de Análisis Estratégico contaba con menos recursos, personal y capacidad operativa real. Parte de la explicación de esta rivalidad reside en que, dentro las autoridades de la SENAIN, había una clara desconfianza entre autoridades militares en servicio pasivo y civiles. Esta desconfianza, que incluía a los funcionarios militares y policías en servicio activo en escalas más bajas, también se expresó en el limitadísimo campo de acción que se le otorgó al subsecretario de inteligencia en funciones durante este período.

El Comité Nacional de Inteligencia (CONAIN) no lograba tener un debate abierto (Personal SENAIN 54 2018) incluso sobre temas prioritarios a ser tratados como el narcotráfico o el abigeato⁶⁸. La respuesta de los representantes de los subsistemas policial y militar no era clara ante preguntas directas realizadas en el marco del Comité Nacional de Inteligencia (Personal SENAIN 8 2018). Existían temas que se omitieron intencionalmente ante el personal civil de la SENAIN (Personal SENAIN 24 2020), especialmente con mujeres⁶⁹. Entre estos se encontraban los relacionados con la operación de grupos de delincuencia organizada transnacional en el territorio ecuatoriano y la penetración de estructuras delincuenciales en el país (Personal SENAIN 41 2018).

La ausencia de mecanismos para un intercambio de información seguro requirió que, durante los primeros meses de la administración de Luis Yépez, se trate en seis Comités Nacionales de Inteligencia los procedimientos, reglamentos y protocolos de intercambio seguro de información (Élite 8 2018). Una de las estrategias implementadas

⁶⁸ El abigeato se trató en el marco de las reuniones del Comité Nacional de Inteligencia que se llevaban a cabo en los territorios. A partir del año 2011 empezaron a llevarse a cabo estas reuniones fuera de las instalaciones de la SENAIN con el fin de tener conocimiento de las problemáticas locales. Los grupos afectados por el delito constituían un grupo de presión para la legalización del porte de armas (Personal SENAIN 51, 2018), (Élite 8 2018).

⁶⁹ El trato discriminatorio a las mujeres que ocupaban cargos de analistas, agentes de campo o buscadoras de información se expresaba de manera pública, inclusive en la dinámica de las asambleas que reunían al personal encargado de la producción de inteligencia. Cuando estas se dirigían en reuniones oficiales los coordinadores solicitaban a las mujeres que antes de iniciar su intervención aclararan su estado civil, mientras los funcionarios hombres eran tratados por sus títulos coroneles, ingenieros y licenciados, a las mujeres se las trataba de señoritas y señoras.

para construir confianza y espacios compartidos con los subsistemas de inteligencia y sus miembros fueron espacios de capacitación y aprendizaje generados por parte de la Secretaría de Inteligencia a sus subsistemas (Personal SENAIN 4 2017). Entre otros, se realizaron cursos de Inteligencia criminal, poligrafía e idiomas (Personal SENAIN 39 2018, entrevista; Secretaría Nacional de Inteligencia 2011). Para estos cursos se contrató profesionales en cada una de las materias. Pero únicamente la formación sobre el ámbito de inteligencia criminal logró tener continuidad. Los otros proyectos fueron muy puntuales y con el cambio de administración a Raúl Patiño se abandonaron.

Como ya se mencionó, la confianza fue el activo más escaso que caracterizó a la SENAIN. Existió desconfianza entre funcionarios militares y policiales, recelo de ambos grupos frente a los funcionarios civiles, y finalmente; excesiva compartimentación de información del secretario de Inteligencia hacia funcionarios civiles en cargos de coordinación (Personal SENAIN 52 2018, entrevista.). Este hecho causó constantes cambios en las coordinaciones por la remoción personal ajeno a los círculos de confianza de las autoridades, que fue reemplazado por personal sin experiencia previa en seguridad pero que había trabajado antes en la Misión Manuela Espejo iniciativa creada y liderada por Moreno mientras cumplía funciones como vicepresidente de la república, y llegó con Yépez a ocupar cargos desde secretarías hasta coordinaciones (Personal SENAIN 12 2019, entrevista). En el año 2011, cerca de la finalización del período de Yépez, tuvo lugar un cambio importante en el funcionamiento de las coordinaciones agregadoras de valor. En lugar de realizar un trabajo separado, las Coordinaciones de Inteligencia y de Análisis estratégico empezaron a trabajar por equipos con personal combinado de las dos coordinaciones, divididos según los ámbitos de la seguridad integral a los que realizarían seguimiento. La conformación de los equipos de analistas convirtió en redundante la figura del Coordinador de Análisis Estratégico. Con su desaparición, los inicios de trabajo estratégico y prospectivo en la institución fueron abandonados. La instancia de la coordinación y los analistas estratégicos existían, pero no realizaban las funciones asignadas en el proyecto inicial que otorgó un lugar a la prospectiva.

Administraciones de Homero Arellano y Luis Yépez.

Ciclo de producción de Inteligencia.

En esta fase se corrigió gran parte de las importantes falencias existentes en la administración anterior.

Destaca que el trabajo se realizaba únicamente con el **personal de confianza** que eran asesores y coordinadores, todos hombres, miembros de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

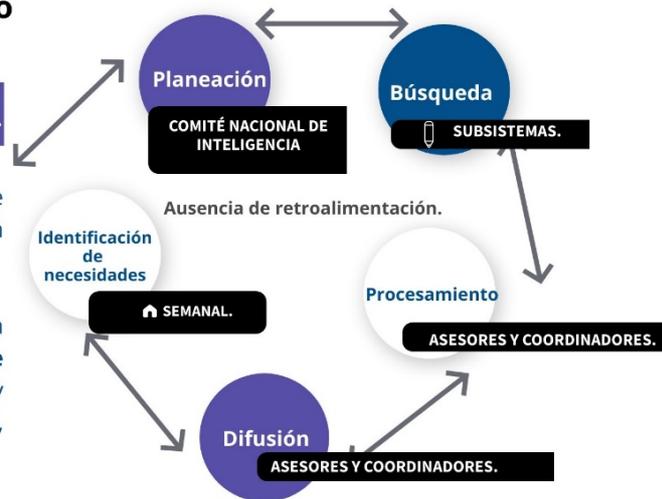


Figura 32. Cumplimiento del ciclo de inteligencia
Fuentes: Élite 14 2018; Élite 8 2018, entrevista. Elaboración propia

Externamente, la SENAIN competía con la Unidad de Gestión Interna de Seguridad de la Presidencia de la República (UGSI-PR), la cual empezó a proporcionar productos de inteligencia directamente al presidente (Élite 9 2020); por lo general información relacionada con estructuras de corrupción dentro del estado (Correa 2011). Funcionarios de la Secretaría de origen militar, policial y civil competían por espacios, y se compartimentaban la información entre funcionarios del mismo rango (Personal SENAIN 10 2018, entrevista) ante la ausencia de capacidades reales de filtrar el personal que ingresaba. El coordinador miembro de Fuerzas Armadas desconfiaba del coordinador civil y los funcionarios policiales negaban información a los funcionarios civiles o militares. En la práctica, esto le pasó factura a una serie de productos de inteligencia como apreciaciones y análisis (Personal SENAIN 5 2018). La información no fluía entre las distintas instancias de la SENAIN y los productos no se elaboraban de manera completa.

El trabajo real delegado por el presidente se realizaba por parte de un reducido círculo de funcionarios muy cercano al secretario. Este hecho podría explicarse en que las pruebas de confianza para los funcionarios se implementaron posteriormente, en el año 2012, a pesar ser indispensables en los procesos de ingreso a instancias con funciones de inteligencia. Para el 2011, las únicas pruebas de confianza disponibles dentro de la capacidad institucional de la SENAIN se limitaban a pruebas de polígrafo, gracias a la capacitación a miembros de la institución y de los subsistemas militar y policial para la tarea (SENAIN 2011c). A pesar de la realización de esta prueba al personal en general, incluyendo a quienes ocupaban los cargos de coordinación, no se logró eliminar la

desconfianza latente entre el secretario de Inteligencia y los funcionarios civiles de la SENAIN ajenos a su círculo cercano (Personal SENAIN 51 2018; Personal SENAIN 5 2018).

En este período tampoco se había establecido un medio oficial de comunicaciones internas. Muchas coordinaciones de trabajo se realizaron a través de correos electrónicos personales (Personal SENAIN 37 2017), no se contaba con capacidades construidas para el uso de correos electrónicos o reglamentos y su uso era regular. Los procedimientos de seguridad física o de la información en las instalaciones apenas se implementaron a finales del año 2012. Antes de esto, existía posibilidad de entrar y salir con dispositivos de información, o carpetas físicas, sin ningún tipo de control. Esta opción se encontraba abierta inclusive para personal externo a la institución y los robos de equipos informáticos eran constantes (Personal SENAIN 39 2018; Personal SENAIN 33 2013, entrevista).

Una característica de este período fue la discrecionalidad en los pedidos de recopilación de información personal de sujetos de interés de la Secretaría o su personal. Los controles que buscaron controlar posteriormente este tipo de sucesos no se avizoraron como necesarios. Desde niveles medios de responsabilidad se podía tener acceso libre a información que requería una orden judicial para poder ser visibilizada (Personal SENAIN 8 2018).

Las relaciones con países extranjeros durante este período fueron diversas. Para la capacitación se registraron vínculos oficiales con Rusia, donde desde esta época asistían a formarse altos rangos de la institución (Oficial Superior 11 2018, entrevista). Por otro lado, con Cuba, funcionarios del servicio de inteligencia llegaron a asesorar directamente al Servicio de Protección Presidencial y capacitaron a personal de la SENAIN en técnicas de análisis de inteligencia y protección presidencial (Personal SENAIN 7 2012). En contraste, sin responder a coordinaciones interestatales oficiales, los miembros del sistema de inteligencia recibieron capacitaciones de expertos provenientes de Argentina, Chile y España, cuyo objetivo fue crear habilidades de análisis y prospectiva (Personal SENAIN 5 2018). El manejo de gastos especiales en este período contó con observaciones de Contraloría.

7. ¿Falta de confianza la base del regreso de la administración civil?

La administración de Yépez fue sucedida por la dirección de Raúl Patiño⁷⁰. El nuevo secretario desarrolló sus actividades principalmente en la ciudad de Guayaquil, aunque la sede principal de la Secretaría estaba ubicada en Quito (Élite 15 2018). Por este motivo delegó gran parte de las responsabilidades de trabajo de la SENAIN a Pablo Romero Quezada, quien se convirtió en su mano derecha y rostro visible en las oficinas de la capital. Entre las tareas asignadas Romero se encargaría también del manejo de Gastos Especiales (Torres 2020)⁷¹.

El trabajo principal de Raúl Patiño durante su período fue asegurar el éxito del Movimiento Alianza País en su acceso y ejercicio del poder a través de lo que llamó “Asociaciones de Participación Ciudadana” (Ecuador Transparente 2012; Élite 15, 2018). Durante este período el número de asesores ascendió a treinta y cuatro porque, en la mayoría de los casos, coordinadores de la administración anterior se convirtieron en asesores y se mantuvieron dentro de la institución (SENAIN 2012a).

La llegada de Patiño posicionó un sector distinto de Alianza País al vinculado directamente con Lenín Moreno en la Secretaría Nacional de Inteligencia. También significó un giro en lo que corresponde al funcionamiento institucional no explicitado en la norma pero sí en la práctica que otorgó lugares privilegiados a miembros en servicio activo y pasivo de Fuerzas Armadas. Patiño llegó con un grupo de colaboradores que en el año 2009 habían ocupado espacios importantes en el Consejo de Participación Ciudadana como administradores temporales⁷², además de docentes de la Universidad de Guayaquil (SENAIN 2014a; Personal SENAIN 12 2019). Durante su período, el sector que disminuyó en relevancia y número de personal fueron las Fuerzas Armadas. El estilo de mando empleado por el nuevo secretario dejó de lado todas las jerarquías establecidas y respetadas en las dos administraciones anteriores.

Por otro lado, los cargos relacionados con el trabajo específico de producción de inteligencia en la SENAIN no cambiaron de responsables. El personal en la principal coordinación agregadora de valor se mantuvo, y en la Coordinación de Inteligencia continuó el oficial de alto rango de la Marina y ex miembro de la seguridad presidencial designado por el exsecretario Homero Arellano en el año 2010. El encargado del Comité Nacional de Inteligencia, miembro en servicio activo de la FAE, pasó a ocupar las

⁷⁰ Raúl Patiño (10 de noviembre 2011).

⁷¹ Delegación SENAIN-207-2011 con fecha 15 de noviembre 2011.

⁷² Carlos Diez, administrador temporal del Consejo de Participación Ciudadana entre octubre del 2009 y marzo del 2010.

funciones de Coordinador de Contrainteligencia (SENAIN 2012e; Oficial Superior 2 2018, entrevista). Sin excepción, en todas las otras coordinaciones se reemplazó a los funcionarios militares. Los planes de colocar funcionarios civiles en las funciones clave de la Secretaría de Inteligencia iniciaron en este período, y se coordinaron con el Ministerio de Coordinación Política en reuniones oficiales (Personal SENAIN 5 2018).

A partir del año 2012, con la llegada de Patiño, la instancia coordinadora de la función de inteligencia fortaleció su misión de garantizar la estabilidad del gobierno. Patiño⁷³, con asesoría de funcionarios venezolanos estableció los Comités de Defensa de la Revolución a nivel nacional⁷⁴ (Élite 14 2018). El fin último de la estancia de Patiño en la Secretaría de Inteligencia fue contribuir a la continuidad del presidente Rafael Correa Delgado. Desde la coordinación de Info-Comunicaciones se levantaron mapas de cada barrio de la ciudad de Guayaquil para apuntalar el proceso (Personal SENAIN 10 2018, entrevista). Este producto fue uno de los pocos requerimientos supervisados directamente por Patiño en Quito (Personal SENAIN 49 2018, entrevista). Las oficinas de la SENAIN en Guayaquil realizaban un trabajo para el partido, sus funcionarios eran personas del movimiento e inclusive guardaban banderas del movimiento en las instalaciones (Personal SENAIN 21 2018, entrevista).

La función coordinadora de la SENAIN durante este período se ejerció con un estilo impositivo. Se cometieron una serie de errores en la implementación de la competencia principal de la institución, porque a partir de esta administración se desconocieron por completo las jerarquías y lógicas de funcionamiento de los subsistemas de inteligencia militar y policial. Se rompió toda lógica jerárquica previamente existente (Personal SENAIN 10 2018). El rasgo que ya existió en la administración de Jijón se profundizó.

Altos cargos de la SENAIN reconocen que el trabajo más exitoso, porque posicionó el trabajo de la institución y sus resultados ante el presidente, que se realizó durante este período (Ortiz 2016) fue el despliegue que mantuvo informado a Rafael Correa Delgado sobre la “Marcha de vida y del Agua” convocada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE, Yépez 2012; Personal SENAIN 52

⁷³ Duraría en el cargo seis meses.

⁷⁴ Tarea que se llevó a cabo principalmente en la provincia del Guayas, donde se estableció una sede la Secretaría de Inteligencia para la tarea. Esto implicó el levantamiento de mapas a nivel nacional. Los “analistas” que trabajaban en las oficinas de la Secretaría de Inteligencia, ubicadas en el ECU-911 de Samborondón, sin excepciones se encontraban afiliados a Alianza País, y no cumplían con los mínimos establecidos para los cargos.

2018). La cobertura de este evento desplegó el trabajo de la SENAIN y los subsistemas de inteligencia a nivel nacional. Las marchas requirieron la activación de agentes en territorio, de los cuales al menos dos fueron identificados en el cumplimiento de sus actividades y de analistas en cada provincia por la que atravesaba el recorrido. Se emitieron reportes de acciones al instante, y análisis inclusive durante noches y madrugadas (Personal SENAIN 16 2016). La modalidad de trabajo desarrollada para estos eventos por primera vez se mantendría en ocasiones posteriores. El presidente de la República conoció en tiempo real la cantidad de personas presentes en cada concentración, aparte de otros detalles que tenían lugar a lo largo de la marcha. Por provincia se desplegaron avanzadas de funcionarios policiales, civiles y militares en menor proporción sin distinción de rango o cargos.

El posicionamiento alcanzado por la SENAIN como consecuencia de su trabajo alrededor de esta marcha marcó un antes y un después en la importancia de la institución para el presidente de la República. Antes de esta fecha desde el ejecutivo se solicitaba los mismos informes a la SENAIN, al Subsistema militar y al Subsistema policial. Después de esta fecha quedó clara la superioridad en capacidades de la SENAIN (Personal SENAIN 23 2018)⁷⁵. El reconocimiento brindado desde el titular del ejecutivo al trabajo institucional reforzó de manera importante la prioridad en la línea de trabajo del segundo proyecto institucional el monitoreo de la “oposición conspiradora desestabilizadora” (SENAIN 2011d). En marzo del año 2012 se estableció un proceso que reforzó el proceso que terminaría constituyendo una agencia de inteligencia aislada del control político y enfocada en amenazas internas.

Más allá de ese hecho específico, en el que desempeñaron funciones parte de los oficiales superiores militares y policiales que ostentaban cargos directivos, personal subalterno y de tropa (Personal SENAIN 6 2018, entrevista), la competencia coordinadora no se ejerció efectivamente desde el Comité Nacional de Inteligencia (Personal SENAIN 10 2018). El trabajo de la SENAIN en lo coyuntural y específico relegó los avances logrados previamente base al Plan Nacional de Inteligencia y los lineamientos del Ministerio Coordinador de Seguridad.

⁷⁵ Inclusive sería un hecho que Raúl Patiño mencionó para agradecer en su discurso de despedida, el orgullo que el personal debía sentir como consecuencia de su excelente trabajo reconocido por el presidente (Personal SENAIN 26 2013).

En este año se empezó a trabajar desde la SENAIN en una nueva versión del plan, con insumos otorgados por parte de los subsistemas. El subsistema de inteligencia policial, bajo la DGI, realizó un “mapa de riesgos, vulnerabilidades y amenazas [... entre estas se encontraban] narcotráfico, trata de personas” (Personal SENAIN 5 2018), estos ámbitos se consideran prioritarios en los documentos.

Durante este período la SENAIN inició, a través de distintos espacios, operaciones de contrainteligencia (Personal SENAIN 23 2018, entrevista). El objetivo final era mantener la mayor cantidad de información actualizada sobre las acciones de otros ministerios y sus principales representantes (Personal SENAIN 51 2018). Estas acciones dan cuenta de la competencia por espacios existentes dentro del sector seguridad del estado. Adicionalmente, entre los temas asumidos por la SENAIN en los Gabinetes Ampliados y en el Consejo de Seguridad Pública como compromisos presidenciales, se encontraron el “Proyecto de Soberanía”⁷⁶, activo desde el año 2012, (Centro de Gestión Presidencial 2013a) y comentarios políticos de sacerdotes (Centro de Gestión Presidencial 2013b).

La base de datos institucional se establece de manera reglamentaria en enero de 2012 (SENAIN 2014a). Aun así, todavía existían debilidades en la seguridad informática institucional. El uso de cuentas de correo electrónico personales de *Gmail*, *Yahoo* y *Hotmail*, entre otros, seguía siendo generalizado incluso para el secretario de Inteligencia en funciones y no era sancionado. Otros procedimientos de seguridad sí fueron implementados en este período. Pruebas de polígrafo se realizaron por primera vez casi a la totalidad del personal. En ellas, aparte de preguntas de rigor sobre consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, se hicieron indagaciones directas sobre la opinión del personal sobre el gobierno y el presidente (Personal SENAIN 8 2018), aunque realizar preguntas de este tipo fuera ilegal. En los casos en los que se identificaba críticas, los funcionarios eran excluidos del personal considerado de confianza, y asignados a tareas de menor perfil. Esta situación afectó también a funcionarios con nombramiento (Personal SENAIN 42 2013; Personal SENAIN 6 2018). Las personas que ingresaban a cargos como subsecretarías, coordinaciones o asesorías no se sometían a las pruebas de confianza pues contaban con vínculos directos con el “Movimiento Patria Altiva i Soberana”.

⁷⁶ Nombre el conocido como Sistema Pegaso, se refiere específicamente a la infra estructura y equipamiento tecnológico para el monitoreo de telecomunicaciones existente en la SENAIN, y operada en coordinación con la Fiscalía General del Estado. Hoy se la conoce como “Sala técnica”.

Durante esta administración se denunció un desvío de fondos de Gastos Especiales a las cuentas personales de dos funcionarios de la Unidad de Gestión de Seguridad Interna de la Presidencia de la República (UGSI) (La Hora 2012). En la denuncia sobre este desvío de fondos realizada por el entonces Asambleísta por Sociedad Patriótica Galo Lara, trasciende el nombre de Santiago Mena Vallejo, miembro de la UGSI y parte del círculo cercano de Rommy Vallejo (El Universo 2012)⁷⁷.

En relación con los vínculos internacionales de la institución iniciaron relaciones profundas e intensas en términos de capacitación con España. Por otro lado, se fortalecieron los vínculos de todo el sector seguridad del Estado con Venezuela, e inteligencia no fue la excepción. Se realizaron jornadas de capacitación en inteligencia, llevadas a cabo en Cuba para funcionarios afiliados a Alianza País, pues no existía ni existe una prohibición explícita de afiliación política como impedimento para ejercicio público dentro de la Secretaría de Inteligencia (Personal SENAIN 10 2018). Los funcionarios que se capacitaron en Cuba por un largo período de tiempo asumirían posiciones clave en la posterior administración de Romero. En instancias internacionales como UNASUR la línea de acción se coordinó con funcionarios del Servicio Bolivariano de Inteligencia. Por lo general se llevaban a cabo estrategias previamente concertadas en estos escenarios (Personal SENAIN 26 2013, entrevista).

En términos prácticos, el período de Romero⁷⁸ constituyó una extensión de la administración Patiño. La base del personal de contrato y en cargos de confianza no se modificó tan drásticamente como en los cambios de administración anteriores y el reemplazo de funcionarios se realizó de manera gradual (Personal SENAIN 29 2017, entrevista). En primera instancia se reemplazaron asesores. Posteriormente los cargos de coordinación, pero el reemplazo se realizó con funcionarios civiles que ya se encontraban dentro de la institución afiliados a Alianza País, y que previamente cumplían otras funciones.

En este período se concretó la implementación de equipamiento tecnológico de punta para la Secretaría, planificada desde la administración de Jijón (Élite 9 2020), y que se terminaría de implementar en el año 2013 (Élite 11 2018). El momento fundacional de la SENAIN con Jijón como secretario marcó la línea del desarrollo institucional posterior.

⁷⁷ El ex asambleísta terminaría posteriormente privado de la libertad por más de cuatro años como consecuencia de una acusación sin pruebas (El Mercurio, 2021).

⁷⁸ Pablo Romero (1 junio 2012-2014).

El legado de la capacidad tecnológica se concreta en algo más de tres años después (Pierson 2003).

La ampliación de capacidades tecnológicas de la SENAIN fue de la mano con una ampliación en su capacidad operativa (Personal SENAIN 13 2018, entrevista). Para este momento, las instalaciones de Lumbisí ya no eran capaces de alojar a todo el personal que trabajaba desde Quito. El 5 de septiembre del mismo año la Secretaría de Inteligencia⁷⁹ presenta a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) un alcance a la matriz de competencias institucionales (Secretaría de Inteligencia 2016). En el fondo este alcance pedido de reestructuración para que el orgánico funcional sea modificado, implicaba el crecimiento de la institución y una nueva estructura. Entre las modificaciones más importantes se puede mencionar que en lugar de la existencia de una subsecretaría se planteó la existencia de una Subsecretaría General de Inteligencia y tres subsecretarías de menor rango, con los nombres de inteligencia, tecnologías para la inteligencia y seguridad del Estado, y contrainteligencia (Secretaría de Inteligencia 2016). El cambio le otorgó mayor capacidad operativa a cada proceso interno de la SENAIN y apuntaló que actividades básicas a ser llevadas a cabo para producir un producto se cumplieran sin el proceso adecuado que exige el ciclo de inteligencia. En momentos anteriores, todo el ciclo de inteligencia podía ser llevado a cabo por un solo funcionario.

Bajo la lógica de la nueva matriz de competencias institucionales, el despacho del secretario de Inteligencia (ver gráfico de estructura orgánica propuesta en el año 2013) se convirtió en la responsable de la Administración de gastos especiales, planificación y asesoría jurídica. Al igual que de todas las tareas administrativo-financieras de la institución gestión de recursos humanos, financiera, administrativa y tecnológica. Por otro lado, la Subsecretaría General de Inteligencia se convierte en la instancia que concentra las responsabilidades de producción de inteligencia. Cuatro coordinaciones agregadoras de valor se encuentran bajo su responsabilidad: Inteligencia; Info-Comunicaciones y Proyectos Especiales; Análisis Estratégico; y Contrainteligencia (Secretaría de Inteligencia 2018). La subsecretaría es la instancia responsable de “Coordinar y supervisar la producción de inteligencia en todas sus fases y apoyar técnicamente al secretario de Inteligencia para contribuir a garantizar la Seguridad

⁷⁹ Como consecuencia de un proceso de racionalización del gasto, la Secretaría Nacional de Inteligencia, pierde el rango de Secretaría Nacional y se convierte únicamente en Secretaría. Este cambio tiene lugar, aunque públicamente nunca se dejó de conocer a la institución como SENAIN,

Integral del Estado” (Secretaría de Inteligencia 2018, 4). La estructura propuesta en el año 2013 se mantuvo vigente hasta la disolución de la Secretaría de Inteligencia.

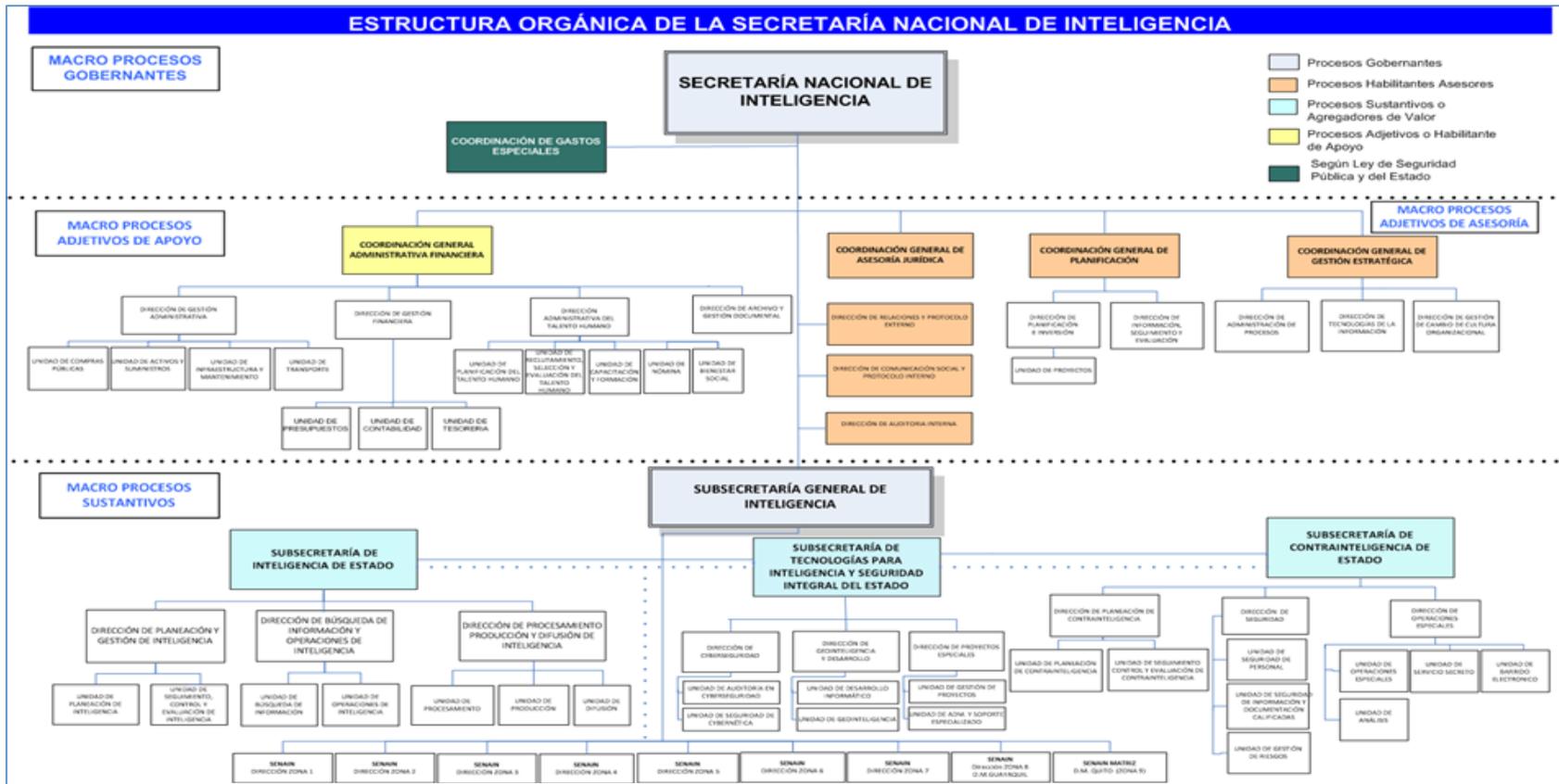


Figura 33. Organigrama propuesto por la SENAIN en el año 2013
 Fuente: SENAIN, 2013d. Elaboración propia

A mediados de 2013, con equipamiento tecnológico adecuado y personal suficiente, la Secretaría Nacional de Inteligencia empezó a trabajar con todas las capacidades planificadas en el diseño institucional inicial (Élite 11 2018). Una de las partes más fuertes del proceso de equipamiento tecnológico fue el proyecto “Soberanía”, un compromiso presidencial correspondiente a la sala técnica de escucha telefónica e interceptación de datos que sería principalmente utilizada por la Fiscalía en procesos de investigación.

Además de estas capacidades se puede mencionar el desarrollo propio del sistema “I3” un sistema de información con varios módulos diseñado exclusivamente con base en las necesidades institucionales. El primer módulo registraba toda la información disponible en redes sociales y medios de comunicación monitoreados constantemente. (Personal SENAIN 54 2018), con capacidad de multiplicar el trabajo real de los encargados de monitoreo de medios en una serie de espectros, entre estos el informático (Personal SENAIN 14 2019, entrevista). El segundo módulo consistía en un sistema de consulta de todos los datos públicos disponibles sobre personas naturales y jurídicas (CDDPSD 2016), en base a convenios de intercambio de información con la Dirección Nacional de Datos Públicos (DINARDAP), la Policía Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente migración y el Servicio de Rentas Internas (SRI). Por último, el tercer módulo, aunque el menos utilizado, registraba los informes de inteligencia producidos.

Durante el período de Romero, Francisco Garzón, uno de los testigos fundamentales del 30S que apoyó la versión posicionada por el presidente de la República (Garzón 2010), se desempeñó como Coordinador de Contrainteligencia y posteriormente como Subsecretario. A su vez, Carolina Andrade Quevedo, una mujer civil que ingresó a la institución como parte de la cuota política que trabajó para Doris Solís ocupó la Coordinación de Inteligencia. Andrade había iniciado su trabajo para el gobierno de Correa en el Ministerio Coordinador de la Política y posteriormente había ingresado a la SENAIN⁸⁰. Con la posesión de esta funcionaria en la Coordinación se eliminó por completo la presencia de militares en servicio activo en altos cargos en esta dependencia. Su presencia en la coordinación coincide con la designación de otras mujeres en cargos de relevancia institucional vinculados al despacho del secretario de Inteligencia.

⁸⁰ Desde su ingreso fue la encargada de procesar la información de una serie de operaciones dirigidas a lo que se consideraba “políticos de oposición” (Personal SENAIN 6 2018). Su ingreso fue responsabilidad de Mario Ramos en el año 2011 (Personal SENAIN 4 2017) (Personal SENAIN 7 2012).

Para el año 2013 las coordinaciones de inteligencia y contrainteligencia, antes con coordinadores militares en servicio activo o pasivo se encontraban bajo la responsabilidad de funcionarios civiles. Este aparente avance también presentó algunos problemas: aunque la Secretaría finalmente se había independizado de los subsistemas, surgieron fricciones internas debido a la importancia de cuotas políticas. Más del 60% del personal de SENAIN no tenía nombramiento y le era imposible llegar a mejores cargos solo por méritos profesionales (Personal SENAIN 13 2018) (Personal SENAIN 29 2017). Además, surgió una importante competencia entre las coordinaciones de inteligencia y contrainteligencia. Inteligencia incorporó agentes operativos a sus filas mientras que Contrainteligencia realizó lo mismo, pero incorporando analistas. De esta manera al despacho del secretario de Inteligencia empiezan a llegar informes de similares características de ambas coordinaciones.

A diferencia de la inteligencia, la contrainteligencia tiene como objetivo proteger los intereses nacionales identificando, neutralizando y previniendo las amenazas internas y externas. Un agente de inteligencia recopila información para la organización, mientras que un agente de contrainteligencia tiene como responsabilidad proteger la información y los activos de la organización contra amenazas externas. La guía de la impronta de Garzón en la contrainteligencia se inspiró en el modelo ruso donde la contrainteligencia tiene como prioridad el control interno de la población. La competencia existente baja de intensidad cuando Francisco Garzón asciende al cargo de Subsecretario.

En este período, el personal en nómina de la SENAIN creció hasta un número aproximado de 600 personas (Personal SENAIN 13 2018). El personal que cumplía funciones en las instalaciones de Lumbisí comprendía alrededor de 173 personas, excluyendo el personal del Proyecto Soberanía. En Guayaquil trabajaban 79 funcionarios (SENAIN 2012b; SENAIN 2013a). Además de lo detallado, el número aumenta por personal asignado a distintas casas de seguridad a lo largo del territorio nacional. El total de estos funcionarios no se encuentra registrado en documentos institucionales sin clasificación, pero osciló aproximadamente entre tres y ocho por provincia. La ampliación masiva del personal de la SENAIN a nivel nacional fue el correlato de un nuevo modelo de estructura, que sería aprobado en la administración posterior de la institución (Personal SENAIN 13 2018).

El crecimiento de personal sin precedentes en este período impidió que exista un control adecuado de las capacidades institucionales y el trabajo de los funcionarios (Personal SENAIN 4 2017; Personal SENAIN 12 2019). Las actividades de inteligencia

política más importantes se dejaron en manos de personal leal a las autoridades, privilegiando la confianza política, pero prestando poca atención a las capacidades profesionales reales o estado de salud. Este cambio de prioridades interfirió con el cumplimiento de la función de inteligencia estatal y sus procedimientos previos. Esto significó el aislamiento de miembros de las Fuerzas Armadas asignados como analistas dentro de la Coordinación de Inteligencia (Personal SENAIN 8 2018).

El abanico de trabajos operativos llevados a cabo por la SENAIN creció tanto que inclusive se empezó a enviar a agentes a desempeñar tareas fuera del territorio nacional. En este sentido destaca un contingente de funcionarios civiles que brindaron seguridad y acompañaron el mantenimiento del avión presidencial en Estados Unidos. También, los funcionarios que viajaron a la Embajada de Ecuador en Londres, quienes se formaron en el primer curso para operaciones de inteligencia en el extranjero. El viaje de los funcionarios se concretó como parte de la nómina de los funcionarios parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Los mencionados agentes operativos: un hombre y una mujer viajarían en el período de Vallejo a cumplir funciones en el marco de la “operación Hotel” (Levoyer y Pazmiño 2021). Mencionar esta operación es relevante porque da cuenta de las capacidades de las capacidades de operar fuera del territorio nacional de la institución. Los objetivos del operativo Hotel fueron “generar condiciones adecuadas de habitabilidad para el “huésped”; retomar el control total de la Embajada para evitar una posible fuga de información y optimizar los procesos de seguridad en la casa diplomática” (Villavicencio 2015).

Por otro lado, es dentro de este lapso que desde la institución se financia la construcción y puesta en órbita de dos nanosatélites. En primera instancia, “Pegaso” que fue lanzado el 26 de abril del año 2013 desde China, y que dejaría de funcionar al cien por ciento luego de unos días (El Comercio 2016b). En segunda instancia, “Krysaor” lanzado el 21 de noviembre desde Rusia. La incursión institucional en este tipo de operaciones es evidencia de que ni los recursos ni el ámbito de operaciones que debían ser llevados a cabo por la SENAIN se cuestionaban con implicaciones en lo que podía o no podía realizar en la práctica.

En este período de tiempo también se capacita a personal joven que ya se encontraba en la institución en otras funciones como monitoreo de prensa y análisis en operaciones tácticas especializadas (Personal SENAIN 3 2020). El proyecto para estos funcionarios era que llegaran a formar parte de embajadas ecuatorianas consideradas de interés (Personal SENAIN 22 2018; Personal SENAIN 51 2018). Como consecuencia del

cambio de secretario durante el año 2014, este plan no se terminó de implementar, pero el personal que recibió formación especializada paso inmediatamente a realizar trabajo operativo para la Coordinación de Inteligencia en la casa de seguridad de Quito.

En referencia al personal militar y policial que cumplía funciones dentro de la institución, la posición debilitada del personal militar contrastaba con su contraparte policial. Miembros de la Policía Nacional continuaron en lugares estratégicos de la subsecretaría y la Coordinación de inteligencia (Oficial Superior 4 2019 entrevista). En este período el personal asignado por la DGI aumentó más allá de los espacios ocupados en la administración de Patiño. La presencia policial no solamente aumentaba en número sino también en relevancia y ámbito de injerencia. Un oficial de la DGI de alto rango pasó a coordinar las tareas de planificación de inteligencia y a subrogar a la Coordinadora de Inteligencia (Personal SENAIN 8 2018; Personal SENAIN 51 2018).

En relación con el personal de la institución, entre los años 2013 y 2014 existía una clara división en el tipo de funcionarios que conformaban la nómina dentro de la sección de inteligencia. Una parte correspondía a burócratas con nivel académico de postgrado que manejaban de manera conceptualmente clara los intereses estatales y no mencionaban ni consideraban al componente político como una prioridad dentro de su trabajo (Personal SENAIN 30 2018, entrevista). La otra consistía en un grupo que trabajaba en base a la directriz política, y estaba vinculado con Alianza País o los Comités de Defensa de la Revolución. Este personal había ingresado en el período de Raúl Patiño y logrado ganar espacios en la institución (Personal SENAIN 16 2016). Los funcionarios que ingresaron como parte de la cuota política se encontraban en todos los niveles, desde el directivo hasta el de agentes de campo y era considerado personal de confianza, designado para las tareas prioritarias encargadas desde la Presidencia en Quito (Personal SENAIN 4 2017). La dinámica en Guayaquil fue muy distinta, una serie de analistas ni siquiera se presentaban a trabajar, pero constaban en nómina y recibían sueldo. Otros no contaban con el mínimo de formación para producir un análisis de coyuntura.

Durante la gestión de Romero, la influencia de Raúl Patiño en el sector de inteligencia se mantuvo. La vinculación entre los mencionados funcionarios continuó hasta luego de la salida de Romero de Inteligencia. Durante este período, la Secretaría de Inteligencia se vinculó directamente en actividades relacionadas con el trabajo de Patiño como Parlamentario Andino (Personal SENAIN 27 2018). El vínculo de confianza visible dentro de la función pública entre los dos actores inicia en el año 2011, cuando Romero

actuó como parte del equipo de confianza de Patiño en el Ministerio de Bienestar Social (Castro 2022).



Figura 34. Clasificación del personal de la SENAIN

Fuente: Personal SENAIN 51 2018, Personal SENAIN 22. 2018, Personal SENAIN 3 2020.

Elaboración propia

En este período, entre los avances concretos de la conformación del Sistema Nacional de Inteligencia, se incorporan al trabajo habitual de la Secretaría de Inteligencia instancias como la Unidad de Análisis Financiero y la Unidad de Inteligencia Aduanera (Élite 11 2018). No únicamente se realizó trabajo conjunto de manera fluida y eficaz; en 2013 se iniciaron capacitaciones para igualar en capacidades y conocimientos a los miembros de Inteligencia Aduanera (Personal SENAIN 18 2018).

Como consecuencia del desarrollo de capacidades tecnológicas y el fortalecimiento en personal a través de la capacitación, experiencia y redes de trabajo, la lógica de trabajo se invirtió. Hasta 2013 la SENAIN requería para su trabajo de determinados insumos que se obtenían de los subsistemas. En adelante la SENAIN, a través de su instancia de procesamiento de información, empezaría a brindar insumos a los subsistemas policial y militar (Élite 11 2018). Estos insumos correspondían a fuentes de información cerrada, sobre personas naturales y jurídicas.

Durante 2013 se estableció también en el “sector del Comité del Pueblo” (Levoyer y Pazmiño 2021), una casa de seguridad que cumplía las funciones de la “Escuela de Inteligencia”. En estas instalaciones se realizaban todos los eventos de capacitación

organizados por la SENAIN para sus funcionarios y para otros miembros del Sistema de Inteligencia (Personal SENAIN 25 2018).

En este período, la institución desarrolló una imagen negativa en los medios de comunicación. Surgieron suspicacias acerca de violaciones a los derechos humanos por parte de la SENAIN (Personal SENAIN 30 2018), y tanto sus capacidades como su direccionamiento se hicieron públicos gracias a *tweets* del presidente Rafael Correa Delgado, en los que ordenaba a la institución levantar información sobre actores contrarios a la línea oficial por medio de las palabras “SENAIN: por favor atender”⁸¹. Un ejemplo famoso de estos hechos es la publicación en el diario estatal El Telégrafo de correos electrónicos personales de Martha Roldós en enero del año 2014 (El Universo A 2014), (Plan V 2015b). El direccionamiento de trabajo directo por parte del presidente de la República en funciones que tenía como objetivo vigilar a actores políticos que consideraba contrarios en informes filtrados de la institución⁸²; un ejemplo de ello es cómo, en un contexto electoral se levanta información de actores políticos opositores, como Mauricio Rodas (Plan V 2015b).

EJEMPLAR Nº DE
QUITO - ECUADOR
14-FEB-2014 / 13:40 Hs.
CGI-2014

SECRETO

TUITS DURANTE EL DEBATE ENTRE AUGUSTO BARRERA Y MAURICIO RODAS

TWITTER MAURICIO RODAS

@MauricioRodasEC



Fotografía 8. Informe de la Coordinación General de Inteligencia en base a disposiciones otorgadas por Twitter

Fuente: Secretaría Nacional de Inteligencia

⁸¹ Tweet de Rafael Correa Delgado, @mashirafael, tweet,2013.

⁸² Por parte de Ecuador Transparente.

A la par del crecimiento de facultades tecnológicas y de personal, las capacidades de producción de productos propios aumentaron. Un producto de inteligencia se basa en la recopilación y análisis de información de diversas fuentes, la información se procesa y se presenta en informes que guían la toma de decisiones estratégicas a nivel gubernamental. Un producto de inteligencia puede referirse a una evaluación, un gráfico o un mapa de relacionamiento entre actores. Las instituciones receptoras de la mayor cantidad de productos fueron Vicepresidencia (con el 46 % de informes receptados), la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (con casi el 24%), y el Ministerio Coordinador de Seguridad, la Secretaría de Comunicación y el Ministerio de Relaciones Exteriores (SENAIN 2014a). Galo Mora, que en el año 2013 cumplió las funciones de secretario de Alianza País y el Movimiento Alianza País (SENAIN 2014a), también recibió algunos informes.

PRODUCTOS DE INTELIGENCIA DIFUNDIDOS EN EL AÑO 2013 PARA ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO

INSTITUCIÓN	DIFUNDIDOS	%
FISCALÍA	1	0,28
FOSII	2	0,55
FUERZAS ARMADAS	2	0,55
GALO MORA	2	0,55
MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	2	0,55
MINISTERIO COORDINADOR DE PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD	1	0,28
MINISTERIO COORDINADOR DE SECTORES ESTRATÉGICOS	2	0,55
MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD	14	3,87
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	1	0,28
MINISTERIO DE AMBIENTE	3	0,83
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR	1	0,28
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	3	0,83
MINISTERIO DE RECURSOS NO RENOVABLES	4	1,10
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	6	1,66
MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES	1	0,28
MINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES	1	0,28
MINISTERIO DE TURISMO	2	0,55

Fotografía 9. Productos de inteligencia en el año 2013 parte 1
Fuente: SENAIN 2013b. Elaboración: SENAIN

El Plan Nacional de Seguridad Integral determinó seis ámbitos de seguimiento para el trabajo de la inteligencia que son: justicia y seguridad ciudadana; relaciones internacionales y defensa; justicia social y desarrollo humano; ambiental y gestión de riesgos; científica y tecnológica; por último, democracia y gobernabilidad (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011 b).

El cumplimiento de las funciones para la SENAIN especificadas en la Ley de Seguridad Pública y del Estado se logró ejercer alrededor de eventos específicos como las marchas nacionales de protesta en contra del gobierno. En palabras de un ex secretario de la SENAIN se consideró “atenta[ban] contra la seguridad” (Élite 11 2018). La percepción de las marchas nacionales como amenaza directa ya se había implantado en el período de funciones del secretario Raúl Patiño Aroca y continuó bajo Romero. En este período, desde la Coordinación de Inteligencia se intentó implementar, con resultados moderados, una serie de instancias de trabajo interinstitucionales coordinadas con representantes de las distintas partes del Sistema Nacional de Inteligencia. En estos espacios la Policía Nacional también se encontraba presente en una mayor proporción (Personal SENAIN 6 2018; Personal SENAIN 51 2018). Por otro lado, de manera tangencial aparecen mencionadas, entre las prioridades de trabajo, investigaciones sobre el financiamiento células guerrilleras dentro del territorio nacional (SENAIN 2014a; Élite 11 2018).

Entre otras innovaciones se estableció la Unidad de Análisis de Prospectiva Estratégica con la asesoría de un experto español en la materia (Personal SENAIN 19 2016, entrevista; Personal SENAIN 31 2018, entrevista). Esta unidad estaba conformada principalmente por personal sin experiencia previa en la tarea, lo que impidió el desempeño profesional de la sección. Esta no logró despegar, incluso después de tres años de funcionamiento (Personal SENAIN 32 2018, entrevista). En primera instancia el proyecto incluyó a los subsistemas de inteligencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. La participación de estos sectores se suspendió posteriormente y le restó legitimidad a la iniciativa. La ausencia de estudios prospectivos llevados a cabo de manera regular generó un vacío en la planificación de política pública de seguridad, específicamente en referencia a la penetración de estructuras de delincuencia organizada en el territorio nacional. El primer trabajo prospectivo analizó escenario de conflictividad en la frontera norte, aun así, la ruta del informe culminado en el año 2017, durante la administración de Vallejo, no provocó visibilidad del tema o asignación de mayor importancia al ejercicio prospectivo (Personal SENAIN 5 2018).

En relación con la capacidad de coordinación son las instancias miembros de lo que se consideraba legalmente como el “Sistema Nacional de Inteligencia”, el “Comité Nacional de Inteligencia” se reunía de manera ordinaria cada semana, máximo cada quince días y en circunstancias de grave conmoción se instalaba de manera permanente (Élite 11 2018). La asignación de recursos pertenecientes a la cuenta de gastos especiales

no contaba con ninguna ley regulatoria. Según la versión de funcionarios de la institución esto resultó en su utilización para las necesidades más urgentes de la administración de la Secretaría (Élite 11 2018). En el espectro de aquellas se encontraba sobre todo la dimensión correspondiente a gobernabilidad y democracia. Las marchas y los reclamos de diferentes sectores sociales aparecen de manera constante en las menciones de las experiencias que activaron al Comité Nacional de Inteligencia y requirieron financiamiento operativo urgente desde gastos especiales (Personal SENAIN 9 2018; Personal SENAIN 51 2018; Élite 11 2018).

En este período existió un fenómeno que estudiosos de la función de inteligencia califican como una distinción poco nítida entre los intereses coyunturales del gobierno y los intereses estratégicos estatales (Personal SENAIN 30 2018). Por ejemplo, en el año 2014 se utilizaron fondos de gastos especiales para realizar pagos relacionados con el funcionamiento de la Comisión 30-S (Ecuador Transparente 2018; SENAIN 2013c) así como contratos por “folletos, impresión de libros, sondeos de opinión” que fortalecerían la identidad de la Comisión (García 2019). Aunque estos rubros eran beneficiosos para el gobierno de turno su valor de largo plazo fue mínimo.

En referencia a las prioridades de trabajo, los compromisos presidenciales asumidos por la SENAIN en los Gabinetes Ampliados y en el Consejo de Seguridad Pública fueron el “Proyecto de Soberanía” activo desde el año 2012 (Centro de Gestión Presidencial 2013a), seguridad electrónica para la Presidencia de la República y el monitoreo de opositores al gobierno en redes sociales. También se realizaron exámenes especiales de Contraloría (SENAIN 2012d), seguimientos a actores de la prensa (Sistema de Control de Gestión Presidencial 2012), informes puntuales relacionados con actores en la política nacional (agrupaciones indígenas, religiosas, o ambientalistas como “Yasunidos”, involucrada en un conflicto como consecuencia de su oposición a la explotación petrolera impulsada por Correa) (Centro de Gestión Presidencial 2013b).

Siguiendo la línea marcada por Patiño, en los criterios operativos se privilegió todo aquello relacionado con el mantenimiento de la estabilidad del gobierno (SENAIN 2014a). En este período, la “Comisión 30S” funcionó en las oficinas de la Secretaría Nacional de Inteligencia y costó sus costos operativos con fondos de la cuenta de gastos especiales (Periodismo de investigación 2018; Analista SENAIN 1 2016). Como apoyo a

la Comisión, durante este período también se designó personal de la SENAIN para que trabajara directamente en la elaboración de su informe final⁸³.

Algunas de las prioridades de la SENAIN en el 2012 se basaron en solicitudes del partido de gobierno en seguimiento del calendario electoral (Personal SENAIN 7 2012; Personal SENAIN 10 2018), además de las acciones concertadas con la Secretaría de Gestión de la Política que se realizaban desde el año 2010. Los motivos para desplegar operativos especiales se ubicaron en el componente de democracia y gobernabilidad. Como una alerta dentro de este ámbito, en diciembre del año 2013 se activó un operativo de respuesta emergente ante un reclamo de la cúpula de las Fuerzas Armadas publicado vía YouTube (Ecuavisa 2013).

Entre las prioridades de trabajo de este período, también se identifica una serie de esfuerzos para que, desde la SENAIN se articulen todos los productos de inteligencia, incluyendo insumos para combatir la delincuencia organizada dentro de Ecuador. Esta iniciativa fue uno de los puntos álgidos en la relación con el Ministerio de Interior, institución con la que a partir de 2012 las fricciones se incrementaron.

Administraciones de Raúl Patiño y Pablo Romero.



Figura 35. Cumplimiento del ciclo de inteligencia
Fuentes: Élite 11 2018, Personal SENAIN 51. Elaboración propia

Existía una evidente vigilancia desde la SENAIN hacia el Ministerio del Interior. En una serie de espacios compartidos entre ambas instituciones el personal perteneciente a la instancia de inteligencia tenía que cumplir funciones específicas de contrainteligencia

⁸³ Entre el personal asignado se encontraban analistas, buscadores de información y procesadores de información.

(Personal SENAIN 25 2018, entrevista). Esta tarea también se cumplió en la época de Patiño con otros miembros del gabinete de Correa, e inclusive con Asambleístas de la bancada de Alianza País. El entonces ministro del interior, José Serrano Salgado, era reconocido como un actor con autoridad en el sector seguridad (Élite 14 2018), sobre el cual tuvo influencia directa. En muchos casos, sus decisiones determinaron el direccionamiento específico del sector (Élite 12 2017). El problema de esta influencia marcada fue que, en el largo plazo, esta eclipsó a la del Ministerio Coordinador de Seguridad. El cambio de ministro Coordinador de Seguridad en el año 2014 no contó con un proceso de transición adecuado, esto generó que ninguno de los planes desarrollados desde el MICS llegó a evaluarse, pues César Navas reemplazaría a Homero Arellano en el año 2014. Incluyendo al Plan nacional de Inteligencia (Élite 14 2018). La percepción de altos funcionarios del sector seguridad sobre las decisiones de Navas, al actuar como operador político de José Serrano (Actor clave 6 2022), privilegiaban la afiliación política y que el impacto directo que pudiera tener en la seguridad ciudadana era una consideración secundaria (Élite 14 2018).

Dada su rectoría sobre el Ministerio del Interior, y por extensión la Policía Nacional, José Serrano Salgado tenía influencia indiscutible en el subsistema de inteligencia policial. Para este entonces, secciones de inteligencia de la Policía Nacional contaban con capacidades tecnológicas similares a las de la SENAIN, aunque más anticuadas (Élite 11 2018). Existió una cercanía importante en el trabajo desarrollado entre Rommy Vallejo, miembro de la Policía Nacional fundador de la UGSI, hombre de confianza del primer mandatario en funciones y José Serrano. Vallejo se perfilaba como posible secretario de inteligencia.

La influencia de Vallejo en la SENAIN, que estableció su presencia en el sector en 2010 aumentó en 2013. Este año, familiares directos de un funcionario de su confianza, Santiago Mena⁸⁴, ingresaron a trabajar en la SENAIN como analistas⁸⁵. Dentro de la Coordinación de inteligencia la oficial de enlace en cargo con grado de mayor que ocupaba el cargo de analista desempeñaba la mayoría de sus funciones directamente en la UGSI, Además, en una serie de eventos los funcionarios policiales aseguraban directamente que Vallejo sería el siguiente secretario de inteligencia. Estas aseveraciones tuvieron lugar meses antes del reemplazo de Romero (Personal SENAIN 51 2018).

⁸⁴ encargado de la UGSI, cuando Vallejo fue jefe en la DGI.

⁸⁵ Esteban B, funcionario sin ninguna preparación previa en seguridad o inteligencia.

A pesar de contar con una resolución del Comité Nacional de Inteligencia, la estructura centralizadora de información sobre la delincuencia organizada no llegó a trabajar por completo. Sin embargo, sí realizó acciones coordinadas que impidieron irregularidades en los juicios contra personas identificadas como cabezas de estructuras criminales ⁸⁶ (Actor clave 5 2015, entrevista). La estructura en cuestión coordinó su trabajo con personal de la Fiscalía, Servicio de Rentas Internas, Unidades especiales de la Policía Nacional y, en menor medida, las Fuerzas Armadas. Los componentes de la estructura que más tiempo tomaron en incorporarse fueron los pertenecientes a la Policía Nacional (Personal SENAIN 11 2018, entrevista).

Como contraparte al trabajo de inteligencia política realizado en este período, y para contrarrestar la mala imagen pública institucional, la Secretaría de Inteligencia realizó un trabajo de posicionamiento ante la población. En este período se abrieron espacios a través de los cuales la Secretaría de Inteligencia explicaba su trabajo a través de tres mecanismos: ferias ciudadanas (anexas a los Gabinetes del Sector seguridad en territorio), la página web institucional y la publicación de revistas que se entregaban de manera gratuita en distintas universidades del país.

El desarrollo de actividades relacionadas con la creación y difusión de una doctrina propia para el Sistema Nacional de Inteligencia contaba con presupuestos específicos asignados desde el año 2012 (SENAIN b 2012). En un intento por generar cultura de inteligencia en 2013 tuvo lugar un evento de reflexión académica, organizado desde la SENAIN con apoyo del Instituto de Altos Estudios Nacionales⁸⁷, para visibilizar y generar insumos sobre el rol de la actividad de inteligencia en Ecuador. En el segundo evento masivo de capacitación para el Sistema de Inteligencia Ecuatoriano (el primero se había realizado el fatídico 30 de septiembre del año 2010), los ponentes invitados fueron principalmente académicos internacionales expertos en el tema⁸⁸. Se contó también con colaboraciones puntuales de estudiosos de Ecuador. Pocas de las reflexiones realizadas en el evento tuvieron un impacto real en manejo del sistema de inteligencia (SENAIN 4 2017). Las acciones propuestas para que la actividad de inteligencia ganara en legalidad, legitimidad y transparencia no se materializaron o resultaron insuficientes. En este evento

⁸⁶ Es decir, sean desestimados por jueces, o presentaban demora excesiva. En este esfuerzo el trabajo de Inteligencia Aduanera fue vital.

⁸⁷ En el mismo año el IAEN Se convirtió en proveedor de programas de profesionalización para analistas de inteligencia.

⁸⁸ Provenientes en su mayoría de España, pero también estuvieron presentes expertos y expertas de Chile, Uruguay, Estados Unidos e Israel.

se mostró una vez más la fortaleza del subsistema de inteligencia policial, ya que las distintas unidades de esta institución contarían con más de cien invitados de un total de cuatrocientas personas (Personal SENAIN 11 2018, entrevista).

El direccionamiento institucional hacia la estabilidad del gobierno se comunicaba al público inclusive en la literatura oficial de difusión. El número de informes acerca de temas relacionados con el ámbito de Democracia y Gobernabilidad se desarrollaba casi en las mismas cantidades que para el ámbito de Justicia y Seguridad Ciudadana. Esto sin contar los perfiles, documentos en los que se plasmaba toda la información personal de un actor cuando las autoridades lo requerían (El Universo 2018c). Los recursos humanos y económicos designados por la SENAIN para las actividades de difusión de la cultura de inteligencia y actividades enfocadas a detectar estructuras de delincuencia organizada no llegaron ni a la décima parte de los recursos asignados para la elaboración de inteligencia política (Personal SENAIN 25 2018).

El direccionamiento hacia la estabilidad del ejecutivo se comunicaba al público inclusive en la literatura oficial, aunque también daba cuenta de operaciones de seguridad. Los documentos públicos de rendición de cuentas del trabajo de la Secretaría de Inteligencia mencionan como operaciones que desarticulaban “bandas delincuenciales de alto peligro a nivel nacional”, como operativos contra el narcotráfico y terrorismo internacional. Estos trabajos también empezaron a presentar debilidades. Un ejemplo es “Caso Sol Rojo⁸⁹” (SENAIN 2013b, p.17), por el cual, en el año 2018, los supuestos implicados recibieron disculpas públicas por parte de la Defensoría del Pueblo.

⁸⁹ 10 jóvenes integrantes del grupo de combatientes populares fueron “detenidos por el presunto delito de atentar contra la seguridad del Estado” (Ministerio de Gobierno 2021, párrafo 1), su proceso judicial continuó bajo la figura de actos terroristas.

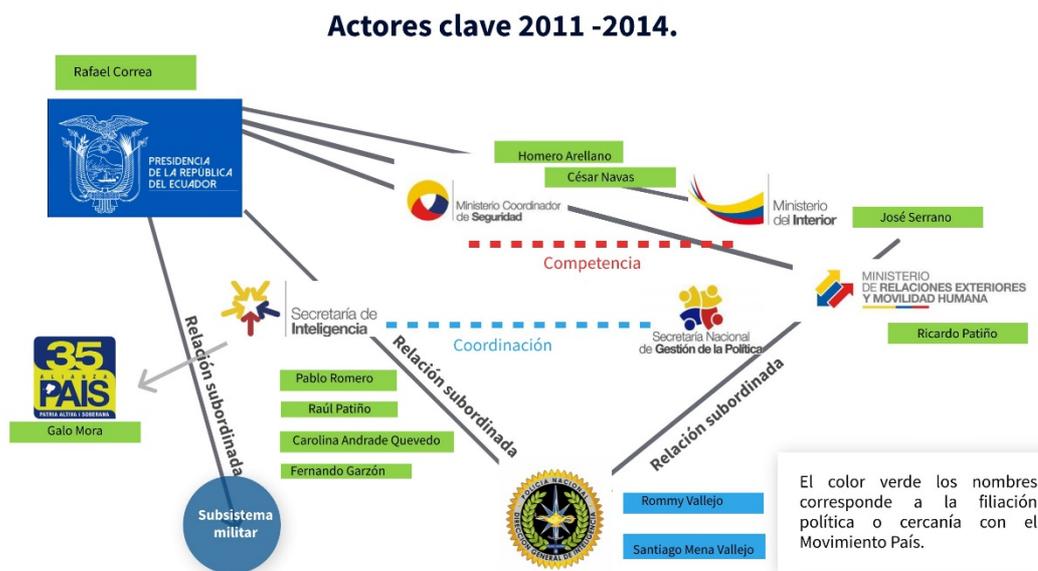


Figura 36. Actores clave 2011-2014

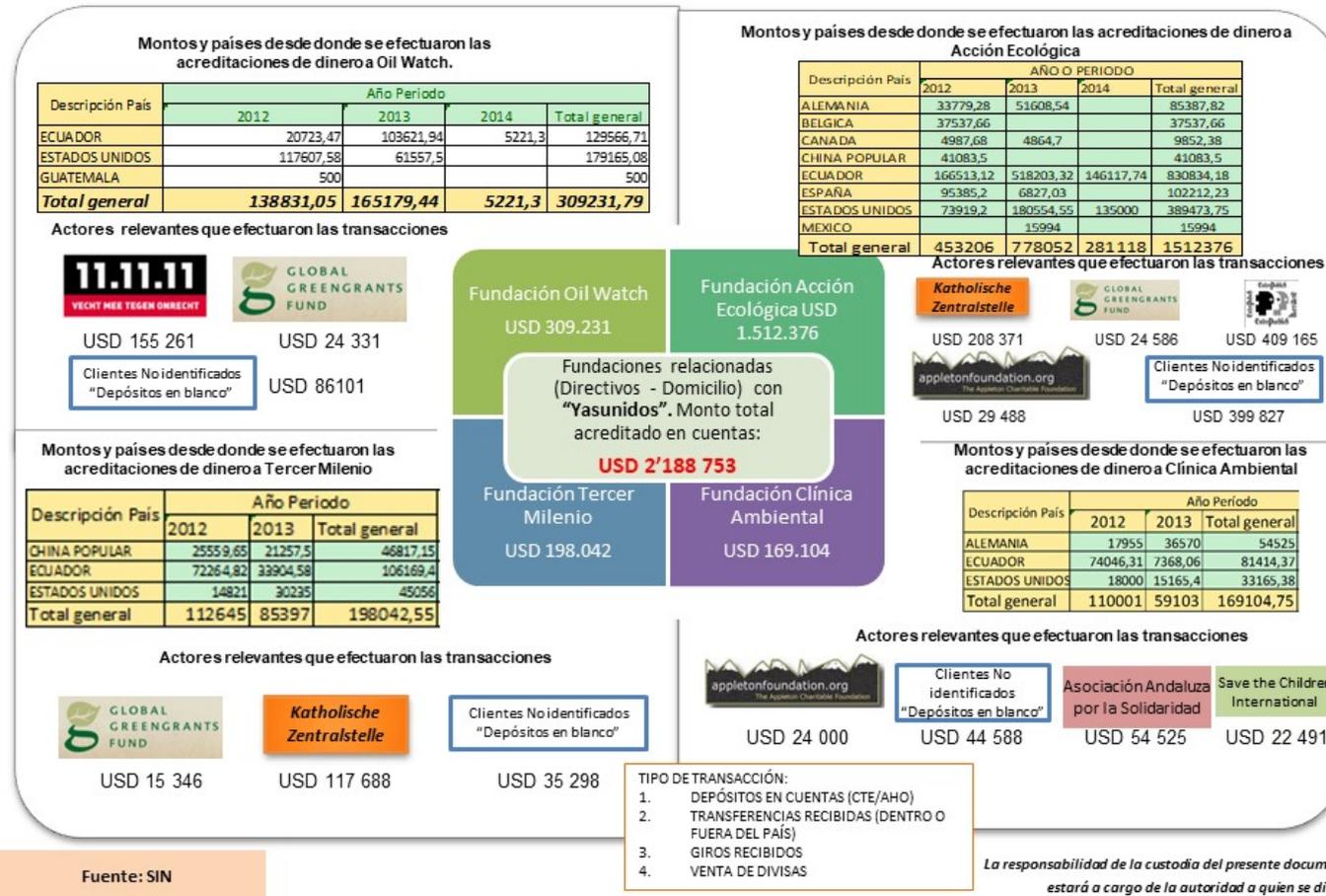
Fuentes: Élite 11 2018, entrevista, Personal SENAIN 51, entrevista, Personal SENAIN 25 2018, entrevista. Elaboración propia

La producción de inteligencia en este período se centró sobre todo en generar informes sobre prioridades establecidas desde la presidencia. Los informes prospectivos no llegaron ni a la sexta parte de la proporción del trabajo coyuntural (SENAIN 2014a). Con relación a las operaciones en este tiempo se realizaron más de cien anuales, concentradas también en el ámbito de Democracia y Gobernabilidad. Entre estos operativos destacan los trabajos realizados en relación con el colectivo “Yasunidos” y cumbres ambientalistas, que para ese entonces mostraban oposición abierta al régimen (SENAIN 2014a; Plan V 2015a). Es evidente que se consolida el rasgo característico de la doctrina de la seguridad nacional que privilegiaba el seguimiento al enemigo interno.

Más allá del proceso de investigación que puede corresponder al procedimiento habitual de la actividad de inteligencia, para realizarlo no se cumplió con la ley. No se notificó por medio alguno al Consejo Nacional de la Judicatura, con el propósito de obtener autorización para interceptar comunicaciones, o levantar el sigilo bancario establecida en el artículo 20 de Ley de Seguridad Pública. Tampoco, una vez realizado el levantamiento de información, y que no se encontraran indicios de delito, se procedió al procedimiento establecido en el artículo 21 de la misma ley, que requiere la notificación de la parte afectada y presencia de un Juez, previo a la destrucción de información. Tal como se muestra en la Figura número 34, el tipo de trabajo realizado por la institución

incluía por lo general datos protegidos por el sigilo bancario. Entre otros elementos informativos provenientes de fuentes cerradas de información.

ANÁLISIS DE INTELIGENCIA
 MOVIMIENTOS FINANCIEROS – FUNDACIONES RELACIONADAS - ORGANIZACIÓN YASUNIDOS - AÑOS 2012, 2013 Y 2014



Fuente: SIN

La responsabilidad de la custodia del presente documento estará a cargo de la autoridad a quien se dirige.

Figura 37. Análisis Organización "Yasunidos"

En agosto del año 2012 se implementó el reglamento de uso de correos electrónicos y se aplicó la tecnología de encriptación de información para temas considerados sensibles (Personal SENAIN 1 2015, entrevista). Con esta acción se buscó terminar con la práctica de usar correos electrónicos personales de los funcionarios para el trabajo institucional.

En el caso de los controles internos, en la administración de Rommy Vallejo se consolidó otro Proyecto de Ley de Inteligencia (SENAIN 2014c), que contó con aportes de todos los subsistemas. El proceso de elaboración del nuevo proyecto inició en septiembre del año 2012 (Personal SENAIN 6 2018). En este mismo año, la Secretaría realizó reuniones con otras instancias de inteligencia de Latinoamérica (Personal SENAIN 28 2018, entrevista). A pesar del esfuerzo institucional el proyecto de Ley no llegó a la Asamblea Nacional por no considerarse prioritario dada la coyuntura política del momento.

Como consecuencia del direccionamiento del presidente de la República, la cooperación internacional con Venezuela y otros países en su área de influencia (Élite 11 2018). Desde 2014 Ecuador empezó a participar de manera activa en este espacio el Foro de Inteligencia del ALBA (FIALBA), donde el Servicio Bolivariano de Inteligencia (SEBIN) era el actor principal. (Personal SENAIN 49 2018, entrevista). La presencia de funcionarios de inteligencia cubana en SENAIN era constante y durante reiteradas ocasiones permanecieron distintos grupos por más de un mes, realizando trabajo para la Secretaría (Personal SENAIN 2 2018 entrevista). Todos sus gastos, incluyendo los de entretenimiento, eran cubiertos por la institución.

La cercanía ideológica en determinados espacios no impidió el establecimiento de relaciones con organismos de inteligencia con quienes no existía este elemento. Desde estos servicios de inteligencia se recibió apoyo tecnológico y se desarrollaron espacios de cooperación puntuales (Élite 11 2018). Por ejemplo, se establecieron relaciones cercanas por temas de adquisición de tecnología con Corea del Sur y Rusia (Personal SENAIN 27 2018; SENAIN 2014a).

Por otro lado, los vínculos con el Observatorio Iberoamericano de Crimen Organizado se mantuvieron activos. Este espacio existió desde los inicios de la Secretaría Nacional de Inteligencia. El único elemento que se modificó fue que sus representantes dejaron de ser exclusivamente analistas de inteligencia miembros de la Policía Nacional. A ellos se sumaron analistas civiles (Personal SENAIN 11 2018, entrevista).

En este período también se fortalecieron las relaciones con Colombia, específicamente con la Policía Colombiana que impartió capacitaciones a miembros de la SENAIN y los subsistemas de inteligencia (SENAIN 2014a)⁹⁰. Además, se formó al personal cursos especializados en inteligencia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, aunque sin intervención gubernamental (SENAIN 2014a).

Meses antes de la salida de Romero, la Presidencia era especialmente enfática en sus solicitudes de informes sobre el destino de gastos especiales, como compromiso presidencial (Personal SENAIN 26 2013). Cuando Romero dejó la Secretaría de Inteligencia, los motivos de su salida no se comunicaron a la generalidad del personal de la institución ni se compartieron con el personal que trabajaba en el despacho del secretario. El fin de semana antes de que se hiciera oficial la salida, se incineró una cantidad importante de documentos (Personal SENAIN 16 2016; Personal SENAIN 26 2013). Este hecho, evidencia la ausencia de controles efectivos dentro de la institución para preservar la información estatal.

A parte de las características ya mencionadas en las líneas anteriores, durante esta época se consideraba que el cuerpo civil armado, planteado en el Código de Entidades de Seguridad Ciudadana en el año 2011 (El Comercio 2017), y encargado de proveer seguridad a funcionarios de estado de manera independiente de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional debía pertenecer a la SENAIN. Todo esto perfilaba a la SENAIN como un espacio con importantes capacidades. Este hecho fortalecía la competencia dentro de los miembros del gabinete de seguridad del gobierno de Correa, para ocupar el cargo de secretario de Inteligencia.

La salida de Romero puede ser leída como la consecuencia obvia de la visibilidad, el crecimiento y la serie de evidencias disponibles sobre la potencialidad real de la SENAIN. Aparte de la construcción de capacidades reales en cuanto a tiempos de acceso a información por medio de la utilización de medios tecnológicos y, por otro lado, la relación buena y estable con la Policía Nacional. Además, como el debilitamiento de un sector de Alianza País frente a la figura presidencial, el grupo liderado por Ricardo Patiño Aroca, que en un momento llegó a posicionarse en lugares centrales de la administración estatal. Los actores que definieron la ejecución de la política pública declarada por parte de la SENAIN en el período 2011–2014, como en otros ámbitos de la administración estatal se concentró en el presidente de la República por la fuerza que imprimió su estilo

⁹⁰ Diplomado en análisis estratégico.

de gobierno y la ausencia de controles horizontales y verticales; funcionarios públicos miembros del “Movimiento Patria Altiva i Soberana” a la cabeza de ministerios o secretaría del sector seguridad del estado y de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política; funcionarios civiles de la SEIN en cargos directivos de cargos de libre remoción; miembros de la Policía Nacional en servicio activo. sin afiliación formal al movimiento al que pertenecía el presidente en funciones, pero que operaban como si lo fueran, consecuencia de su cercanía. En términos concretos el contrapeso ejercido por los funcionarios públicos de carrera, en otros momentos institucionales de la agencia centralizadora de la función de inteligencia llegó a niveles de irrelevancia. El efecto de la ausencia de controles horizontales y verticales fue también que los constantes escándalos mediáticos y filtraciones de información no tuvieran efecto alguno en la modificación de la trayectoria que consolidaba un proyecto institucional que concentraba los esfuerzos en la vigilancia de amenazas internas a la seguridad del Estado.

8. ¿Inteligencia bajo el mando policial⁹¹?

Rommy Santiago Vallejo Vallejo, solicitó su disponibilidad en la Policía Nacional con el grado de Teniente Coronel, luego de ser nombrado Secretario de Inteligencia. Su adquisición del cargo constituiría un hecho histórico pues ocasionaría un giro importante en el direccionamiento y funcionamiento de la agencia centralizadora de inteligencia ecuatoriana. En primera instancia, eliminaría por completo las pretensiones de construcción de una agencia de inteligencia civil y alejada de la doctrina de seguridad nacional. Luego, cumpliría con esta tarea invirtiendo la trayectoria históricamente existente entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. A partir del año 2014, las Fuerzas Armadas quedarían excluidas de facto del sistema nacional de inteligencia, y miembros en servicio activo de la Policía Nacional pasarían a tomar puestos estratégicos en la institución, desplazando incluso a funcionarios civiles. Tuvo lugar una cooptación de la agencia centralizadora por parte de miembros de la Policía Nacional en servicio activo.

La llegada de Rommy Vallejo a la Secretaría de Inteligencia en 2014 fue vista, en su momento, como una victoria más de José Serrano Salgado. Su interés de influir en la SENAIN habría empezado como consecuencia de que las capacidades reales de la institución se hicieron visibles en el año 2014 (Personal SENAIN 51 2018). Durante esta

⁹¹ Rommy Vallejo (mayo 2014- febrero 2018).

administración el componente del subsistema de inteligencia que abarcó la mayor cantidad de espacios fue la Policía Nacional (Personal SENAIN 32 2018, entrevista). Rommy Vallejo ganó su posición como secretario de Inteligencia después de estar a cargo de la UGSI desde el año 2011 (Personal SENAIN 21 2020). Como la unidad no existía como tal dentro del orgánico el cargo registrado en documentos oficiales para el secretario de Inteligencia, desde marzo del año 2014 ocupó el cargo de “Asesor de Seguridad y anticorrupción en la Presidencia de la República” (El Universo 2018c).

El paso de Vallejo por la Secretaría de Inteligencia corresponde al período más extenso con un mismo secretario a la cabeza de la institución, pues duró en funciones casi cuatro años. Luego de que Rafael Correa lo nombrara secretario en reemplazo de Romero en el año 2014, Lenín Moreno Garcés ratificó su nombramiento en mayo del año 2017 (El Telégrafo 2018).

La prolongada estabilidad en el cargo, un elemento completamente atípico en la institución no implicó un cumplimiento riguroso de las metas a largo plazo propuestas desde el diseño institucional. En la práctica se establecieron una serie de movimientos que detuvieron los intentos de profesionalización de la actividad. Aunque se otorgaban directrices claras para la SENAIN y su trabajo en todos los ámbitos de la seguridad en documentos oficiales, tales como la actualización del Plan y las Agendas de Seguridad Integral publicadas por el MICS, en este período dicha planificación no llegó a convertirse en realidad. Bajo la dirección de Vallejo, el trabajo de la institución se concentró en actividades operativas de espionaje y sistematización de información. Los analistas de inteligencia que ya se encontraban en la institución se reasignaban regularmente a otros trabajos de monitoreo político interno. Aunque en teoría existía una instancia encargada del trabajo prospectivo, nunca se le brindaron las condiciones para operar (Personal SENAIN 22 2018, entrevista).

En lo referente a fuentes de cooperación con otros estados, la fuerte vinculación existente con Cuba y Venezuela continuó. Sin embargo, las relaciones con Rusia se convirtieron en el puntal principal de trabajo (Personal SENAIN 3 2020, entrevista; Personal SENAIN 28 2018). Las directrices otorgadas desde la Presidencia de la República establecieron que la prioridad era la estabilidad del presidente. Otras actividades, aunque guardaban relación con lo planificado por el MICS, se consideraron secundarias y se dejaron de lado en un número importante de ocasiones (Personal SENAIN 51 2018). Es importante señalar que la relevancia con la que contaba el Comité Nacional de Inteligencia desapareció en este período. Las reuniones dejaron de ser

convocadas por el Subsecretario o un asesor directo del secretario de Inteligencia; el Rol de la Secretaría del CONAIN desapareció; la convocatoria a las reuniones se realizaba por parte de personal del despacho de Vallejo (Personal SENAIN 51 2018).

Además de la Presidencia de la República, instituciones como la Secretaría de la Política y el Ministerio del Interior ejercieron influencia sobre la instancia coordinadora de la función de inteligencia. A pesar de la existencia de directrices claras para el trabajo institucional, y de que se encontraban declaradas una serie de prioridades en el trabajo, la institución no logró consolidar un trabajo sostenido y enfocado en los temas de seguimiento contemplados en el Plan Nacional de Seguridad Integral. Los temas de trabajo aparecían y desaparecían de la lista de prioridades por momentos y la dinámica era marcada por la coyuntura política. Un análisis de inteligencia de calidad requiere analistas con especialidad por temas disponibles en la institución, además tiempo, información e incluso conocimiento acumulado de los hechos relacionados con la temática de análisis. Temas y líneas de trabajo móviles impiden que calidad de análisis mejore en el tiempo y los productos sean estratégicos, o generen alertas tempranas.

Dentro de la Subsecretaría de Inteligencia, posteriormente viceministerio, luego de que se realizara la Reforma integral al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos el 30 de junio de 2015 se intentó continuar el trabajo de largo plazo, aunque cada vez con menos importancia, disponibilidad de personal, tiempo y recursos para los analistas y otros cargos. La disponibilidad de los funcionarios para cumplir con lo establecido en los planes operativos anuales, diseñados alrededor de temas estratégicos de carácter no partidista, era intermitente. La prioridad fue la producción de la información que respaldara a la presidencia o al partido de gobierno en el corto plazo (Personal SENAIN 32 2018). El respaldo al presidente Correa y Alianza País se convirtió en el imperativo fundamental de la institución. Cualquier otra iniciativa previamente existente se dejó de lado (Personal SENAIN 11 2018, entrevista). En este contexto el subsistema de Inteligencia Militar perdió peso en el trabajo institucional y los procesos de toma de decisiones. Evidencia de esto fue que, durante un período de cuatro años el secretario de Inteligencia se reunió con el jefe del Subsistema de Inteligencia Militar una sola vez al inicio de funciones de Vallejo (Oficial Superior 8 2018).

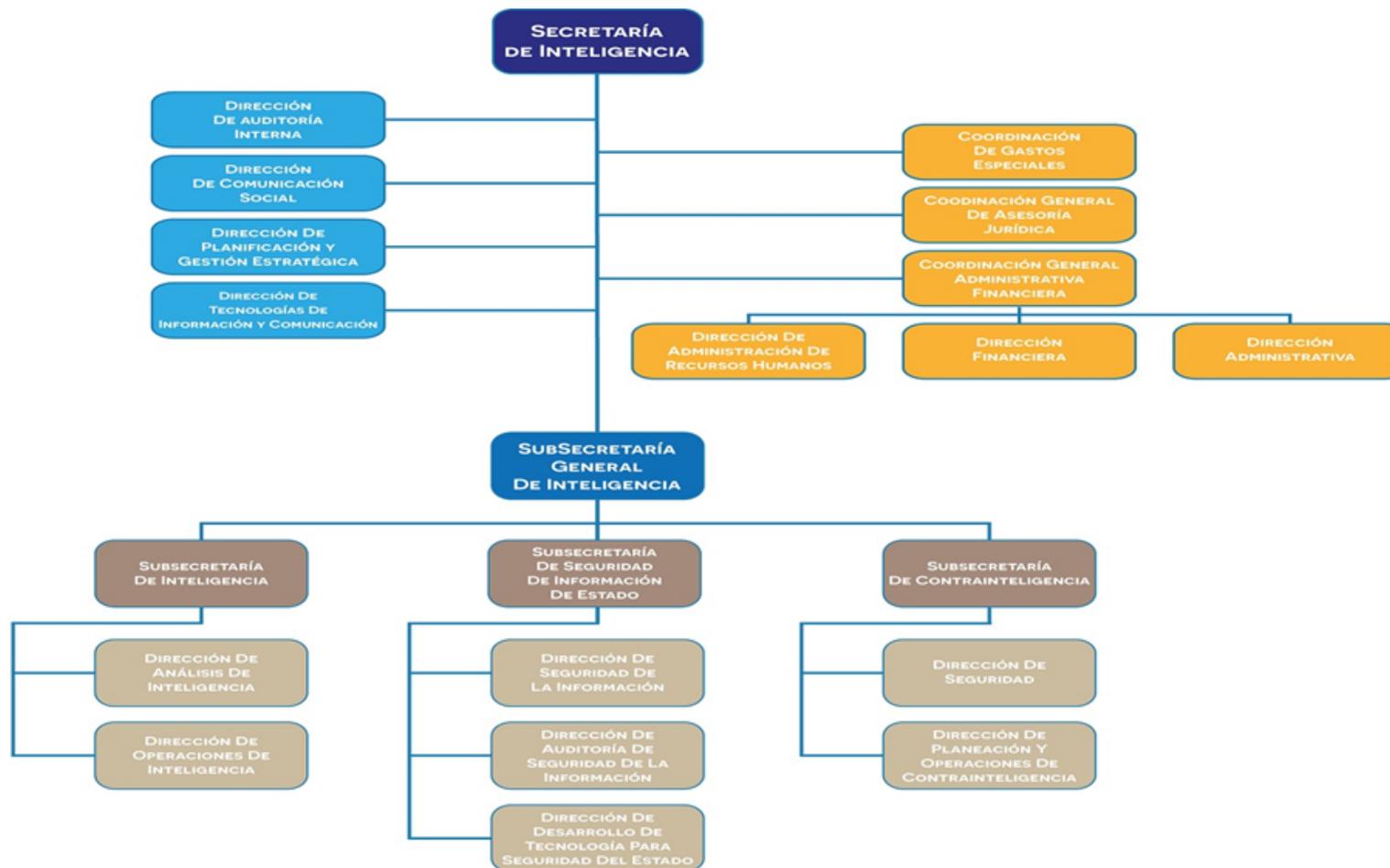


Figura 38. Orgánico funcional de la Secretaría de Inteligencia vigente en la administración de Rommy Vallejo
 Fuente: Secretaría de Inteligencia 2016. Elaboración: Secretaría de Inteligencia

En referencia a las decisiones estratégicas de los actores internos de la SENAIN, los coordinadores y asesores de Vallejo expresaron claramente que la dimensión de gobernabilidad sería lo más relevante para la nueva administración (Personal SENAIN 18 2018). Se trabajó en otros ámbitos establecidos originalmente en el Plan Nacional de Inteligencia solo de manera marginal. Estos hechos implicaron una serie de desacuerdos y luchas internas de la administración con los funcionarios de nombramiento, quienes se negaban a trabajar en actividades con dudoso respaldo legal (Personal SENAIN 2 entrevista; Personal SENAIN 12 2019), y que muchas veces involucraban el uso de fondos públicos.

Como consecuencia, tuvo lugar un movimiento de personal sin precedentes en la institución. Gran parte de los restantes funcionarios con nombramiento de la Secretaría de Inteligencia renunciaron, expresando su desacuerdo con las nuevas directrices del trabajo, al igual que buena parte del personal que había ingresado bajo contrato a partir del año 2011. La institución se vació del personal poseedor de mayor tiempo de experiencia acumulada, funcionarios entre 3 y 25 años de experiencia en el área que llevaban procesos centrales en la institución. De esta manera la planta de nombramiento bajó a menos del 5 % de la nómina. Estos eran generalmente profesionales sin afiliación política ubicados en puestos técnicos que habían ingresado a la institución en los procesos de selección del año 2010 en adelante (Personal SENAIN 51 2018). Los perfiles de las personas que salieron incluyeron predominantemente profesionales con títulos de cuarto nivel, analistas en los distintos ámbitos de seguridad integral y expertos en tecnologías de la información (Personal SENAIN 10 2018). Todos ellos habían recibido, en su momento importante formación especializada por parte de la institución para mejorar sus capacidades (Personal SENAIN 12 2019). En concreto, personas que lideraban procesos en toda la institución. El vacío fue llenado con personal con menores capacidades y, en algunos casos, nula experiencia, que se ubicó en puestos de alta remuneración y con poder de toma de decisión (Personal SENAIN 32 2018; Personal SENAIN 12 2019). Por segunda vez, la experiencia acumulada por los funcionarios y la memoria institucional de inteligencia desaparecieron por completo.

Desde 2012 la SENAIN venía arrastrando una carga importante de funcionarios contratados directamente vinculados a Alianza País, que accedieron a distintos cargos desde personal administrativo, hasta analistas y agentes (Personal SENAIN 13 2018). Esta característica se acentuó aún más en el período del último secretario a cargo. Por este motivo, en un alto porcentaje de las ocasiones el trabajo se realizó dejando de lado el

cumplimiento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y las restricciones explícitas que constan en este texto. (Personal SENAIN 32 2018).



Figura 39. Clasificación del personal de la SENAIN

Fuentes: Personal SENAIN 32 2018; Personal SENAIN 12 2019; Personal SENAIN 11 2018, entrevista. Elaboración propia

Vallejo contrató a personas de su confianza involucradas en actividad política para cumplir funciones clave dentro de la institución. Entre estas personas se encontraban amigos personales, familiares y parientes de subalternos de su carrera policial, así como miembros de organizaciones no oficiales favorables al gobierno como los llamados “Popeyes” (Personal SENAIN 29 2017; Personal SENAIN 28 2018; Periodismo de investigación, 2020). Estas personas accedieron a nombramientos provisionales a través de concursos, en los que obtuvieron anómalas calificaciones perfectas (Personal SENAIN 28, 2018). Estos nombramientos fueron constantes durante la administración, llegando a firmarse inclusive en las últimas dos semanas de funciones Vallejo (Personal SENAIN 27 2018). En comparación con la administración de Vallejo en este período la nómina de personal se redujo a un poco más de 320 funcionarios (El Comercio 2018b). Las capacitaciones que tuvieron lugar durante este período, realizadas en Rusia en una proporción mucho mayor que en las administraciones anteriores, tuvieron como beneficiario al mismo grupo de funcionarios de confianza.

En resumen, el proceso de selección y entrenamiento no llegó a institucionalizarse durante este período de estabilidad (Personal SENAIN 54 2018). En contraste con los

beneficios y bonos otorgados a personal seleccionado cercano al secretario de Inteligencia, a partir del año 2017 se suspendió el pago de horas extras al personal de servicios de la institución (Personal SENAIN 27 2018). En el año 2018 la instancia contaba en nómina con “321 servidores” (El Comercio 2018c, párrafo nueve), considerados en la nómina. Entre estos funcionarios en los que se invertía “USD 4,6 millones al año para sus salarios” (El Comercio 2018c), no se encontraban los funcionarios cuyo trabajo se financiaba desde gastos especiales. Durante esta administración la institución contó con “11 asesores un [...cargo de subsecretaría], y seis direcciones” (Redacción Seguridad b 2018). El movimiento de personal que ubicó a casi la totalidad de los funcionarios institucionales en personal de libre remoción se constituyó en otro hito que consolidó la dirección hacia una agencia de inteligencia alejada del control ciudadano y enfocada en amenazas internas.

Aunque Vallejo solicitó ser dado de baja de la Policía Nacional para asumir las funciones de secretario de Inteligencia, su llegada implicó también que la Secretaría de Inteligencia se llene de miembros en servicio activo de la Policía Nacional. Un miembro de la Policía Nacional, Paúl López, ingresó como asesor y con el tiempo llegaría a ser Coordinador de Contrainteligencia⁹². López se convertiría en uno de los hombres más influyentes en la Secretaría de Inteligencia. Destaca que, en esta administración, Carolina Andrade Quevedo, la Coordinadora de Inteligencia de Romero y su funcionaria de confianza, lograra mantenerse en funciones casi hasta el final de la existencia de la Secretaría de Inteligencia (Periodismo de Investigación 2020; Personal SENAIN 27 2018). De hecho, Andrade sería la funcionaria civil de más alto rango de la agencia que, sin nombramiento, permaneció en la institución. Independientemente de quien ejerciera el cargo de Secretario de Inteligencia. La mencionada funcionaria duró en funciones siete años, entre 2011 y 2018, inclusive permanecería como parte del Centro de Inteligencia Estratégica, nueva instancia centralizadora de la actividad con la disolución de la SENAIN por aproximadamente dos meses (Personal SENAIN 55 2023). El tiempo transcurrido y su posición le permitieron, desde la administración de Vallejo, donde se convertiría en subsecretaria general, llegar a manejar su propia caja chica, dotada mensualmente de miles de dólares. Con esta, Andrade pudo realizar operaciones de

⁹² López es el único funcionario de la Policía Nacional que estuvo presente al inicio y al final de la trayectoria institucional. Seguido de Andrés Erazo, que permaneció durante las administraciones de Patiño y Romero, superando los límites de tiempo establecidos en la ley para la permanencia de funcionarios policiales.

inteligencia sin ninguna supervisión o registro (Personal SENAIN 3 2020, entrevista; La Posta 2021). En contraste con esta evidencia de discrecionalidad institucional, entre marzo de 2014 y febrero de 2018, el contingente operativo de las Subsecretarías de Inteligencia y Contrainteligencia funcionó de manera articulada. Por primera vez en la historia institucional no se contaba con excesiva compartimentación y redundancia de funciones en el nivel operativo. (Personal SENAIN 51 2018).

Durante esta administración salieron a la luz una serie de denuncias presentadas ante la Fiscalía General del Estado por actores políticos quienes, en base a documentos filtrados que evidenciaban el seguimiento y persecución en su contra, solicitaron se inicien investigaciones de oficio (La Hora 2018a, La Posta 2021). Lo que antes se había considerado meramente como rumores infundados de persecución política empezó a contar con pruebas. En muchos de estos casos se logró vincular exitosamente a la Secretaría de Inteligencia con persecución política. Un ejemplo de estos hechos es la denuncia presentada por la “Coalición por la Defensa del Derecho a la Privacidad y Seguridad Digital”, en octubre del año 2016 en el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU, Plan V 2016 párr. 3).

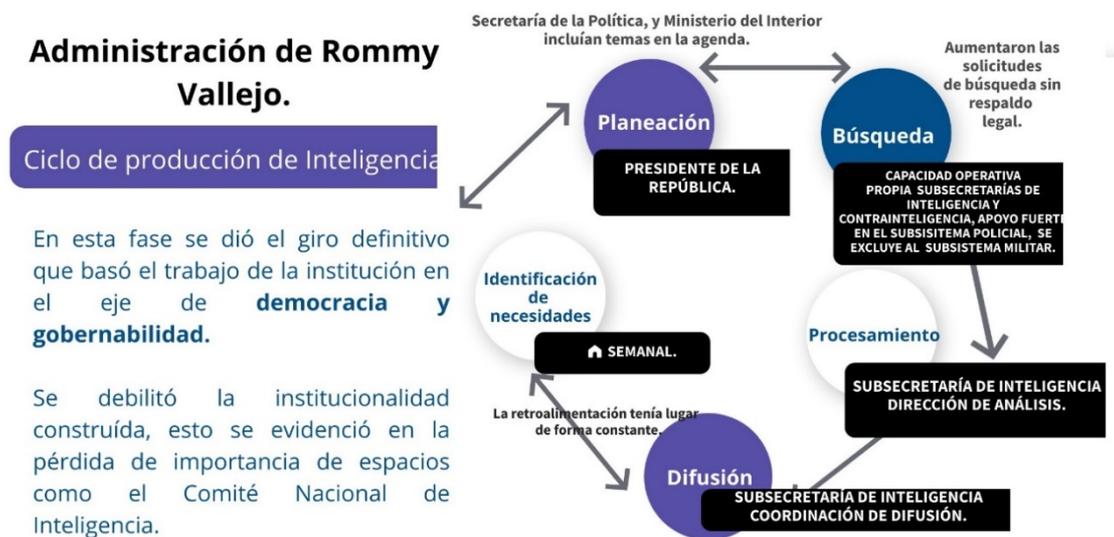


Figura 40. Ciclo de producción de inteligencia en la Administración de Rommy Vallejo
Fuentes: Personal SENAIN 27 2018; Personal SENAIN 2 entrevista; Personal SENAIN 12 2019.

Elaboración propia

En este período, el seguimiento a actores políticos de oposición fue directo. Informes oficiales difundidos por la Secretaría de Inteligencia en 2018, reportan que, durante 2016 la agencia centralizadora de la función de inteligencia monitoreo “943

asambleas ciudadanas, 335 ruedas de prensa, 328 marchas y cuatro huelgas de hambre” (El Comercio 2018c párrafo ocho, Ortiz 2017). Además del monitoreo, una práctica habitual era pagar sobresueldos al personal de servicio doméstico u otros que se encontraran trabajando dentro de las casas de las personas consideradas blancos de seguimiento (Personal SENAIN 27 2018). También destaca la participación cada vez más importantes en el manejo de la estadía de Julián Assange en la Embajada ecuatoriana en Londres (Plan V 2018). Opositores políticos no fueron los únicos objetivos de los procesos de espionaje. Entre ellos también se incluyó a blancos dentro de las filas de Alianza País, como el exvicepresidente y futuro presidente de la República, Lenín Moreno (Periodismo de Investigación 2020). Continuando con los procesos iniciados con la administración de Romero, en este período se fortalecieron los controles internos al personal y mecanismos de seguridad de la información. Los canales seguros de comunicación encriptada con los receptores de información provenientes de distintas instituciones quedaron establecidos (Personal SENAIN 36 2015, entrevista). La motivación de este trabajo fueron las constantes y masivas filtraciones de documentos que la institución había sufrido desde el año 2011.

En contraste con el equipamiento técnico y los protocolos establecidos, los procedimientos de control se ponían en práctica de manera discrecional. La documentación de respaldo de rigor, requerida para llevar a cabo operaciones que requerían desembolso de gastos especiales o uso de información personal, solo era solicitada dependiendo del rango del funcionario responsable y su grado de confiabilidad (Personal SENAIN 2 2018). Cabe destacar que la mayoría de los recursos institucionales de esta administración, más del 80% del presupuesto se ejecutó a través de la modalidad de gastos especiales⁹³ (El Universo 2018a). La asignación trimestral de fondos para operaciones de inteligencia y contrainteligencia hacia los subsistemas continuó existiendo formalmente. Aunque esta se mantuvo sin modificaciones para las unidades de la Policía Nacional, en el caso de las Fuerzas Armadas no se materializó (SENAIN 2014c). Una vez más, el subsistema de inteligencia militar perdió los recursos necesarios para su funcionamiento independiente.

Cabe destacar que, en la asignación de presupuesto, el grupo de los “Popeyes” contaba con un lugar especial. Al encargado de este grupo se le otorgó un vehículo con fondos directos de gastos especiales (La Posta 2021). Este no sería el único caso de

⁹³ 42.8 millones de dólares (El Universo 2018).

vehículos comprados con gastos especiales que no regresaron a la institución luego de la salida de Vallejo. Fuentes institucionales indican que existirían al menos tres vehículos más (Personal SENAIN 27 2018).

El manejo de desembolsos operativos de la Secretaría de Inteligencia se continuó justificando a través del procedimiento especial establecido para los gastos especiales, con más o menos variantes. Cada asignación de fondos desde gastos especiales debía contar con un documento descriptivo de la operación de inteligencia o contrainteligencia de respaldo, además de una liquidación de gastos que adjunte comprobantes de pago por el dinero desembolsado. Los informes de los operativos realizados con gastos reservados por procedimiento fueron revisados por contraloría, y posteriormente destruidos.

Aunque en administraciones anteriores se había detectado irregularidades en el destino de los gastos especiales, en esta administración tal como se puede ver en la Figura número 38 destaca la asignación de \$1'500.000, de esta cuenta, dirigidos a financiar la campaña electoral de Lenín Moreno y Jorge Glas, los candidatos del Movimiento Alianza País en el 2017 (Villavicencio, Zurita y Solórzano 2019).

APORTES A LA CAMPAÑA DE MORENO Y GLAS			
CÓDIGO	APORTANTE	CONTACTO	MONTO
V1	LA FABRIL S.A.	Carlos González	\$1,500,000.00
V2	HIDALGO & HIDALGO S.A.	Aurelio Hidalgo	\$900,000.00
V3	RIPCONCIV CONSTRUCCIONES CIVILES CIA LTDA.	Francisco Peña	\$600,000.00
V4	PREFECTURA DE LOS RÍOS	Marco Troya	\$350,000.00
V5	PREFECTURA DE MANABÍ	Mariano Zambrano	\$800,000.00
V6	SINOPEC INTERNATIONAL PETROLEUM SERVICE ECUADOR S.A.	SIN REGISTRO	\$150,000.00
V7	SECRETARÍA DE INTELIGENCIA	Rommy Vallejo	\$1,500,000.00
V8	SERVICIOS DE SEGURIDAD ARMILED CIA. LTDA.	Danny Walker, Munir Abedrabbo, Grupo Wright.	\$320,000.00
V9	REYLACTEOS S.A.	Segundo Wong	\$120,000.00
V10	CORPORACIÓN ELÉCTRICA NACIONAL DE VENEZUELA	Carlos González	\$280,000.00
V11	TELE CUATRO GUAYAQUIL C.A. RED TELESISTEMA RTS	Eduardo Mangas	\$600,000.00
V12	VIP CEVIPSA S.A.	Karla Semanate	\$170,000.00
V13	GRUPO AZUL	William Phillips	\$80,000.00
V14	SECRETARÍA TÉCNICA DE RECONSTRUCCIÓN	Carlos Bernal	\$350,000.00
TOTAL			\$7,720,000.00
ENTREGADO A: PATRICIO BELTRÁN Y DIEGO ESPINOSA D'HERBECOURT			

Figura 41. Aportes a la campaña de Moreno y Glas
Fuente y elaboración: Periodismo de Investigación (2019)

Aunque la Ley de Seguridad Pública y del Estado establecía procedimientos de control horizontal explícitos para las actividades de la SEIN, el control ejercido desde la Asamblea Nacional se mantuvo en el ámbito de lo estético. Los informes entregados a la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral no especificaban nada acerca del tipo de operaciones realizadas (Ortiz 2017). Incluso, Vallejo llegó a excusarse de asistir a las sesiones de la comisión en el año 2015, en medio de un contexto de cuestionamientos a sus actividades (Carvajal 2015).

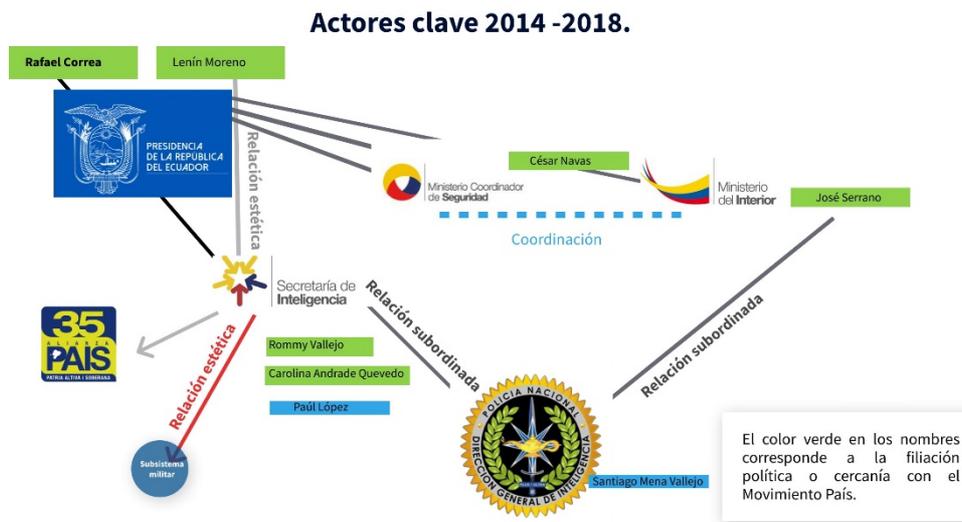


Figura 42. Actores clave 2014-2018

Fuente: Periodismo de Investigación 2020, Personal SENAIN 27 2018, Personal SENAIN 13 201

Elaboración propia

Los actores que consolidaron la trayectoria que privilegió la línea de trabajo en la vigilancia de amenazas internas a la seguridad del Estado, y a un sinónimo construido institucionalmente la permanencia en el poder de Rafael Correa Delgado fueron en su totalidad actores relacionados con el ex presidente de la República en funciones hasta mayo del año 2017. Entre los actores institucionales relevantes desaparece por completo el subsistema militar que fue invitado por Rommy Vallejo, cuyo representante asistió a la SEIN una sola vez al inicio de funciones del mencionado funcionario. El alejamiento de las fuerzas armadas implicó anular por completo los mínimos controles existentes dentro del Sistema Nacional de Inteligencia. En contraste el subsistema de inteligencia policial fortalece su presencia con Santiago Mena a la cabeza, y uno de sus miembros (aunque fuera en servicio pasivo) a la cabeza de la agencia centralizadora de la función de inteligencia. La tendencia institucional a que los actores relevantes dentro y fuera de la

SEIN fueran miembros del Movimiento Patria Activa i Soberana, o funcionarios de confianza de Rommy Vallejo se consolidó. La renuncia masiva de los funcionarios con nombramientos al inicio de las funciones de Vallejo terminó de anular el proyecto institucional inicial.

9. La disolución de la Secretaría de Inteligencia y sus eventos previos



Figura 43. Cuartel de la Policía en San Lorenzo luego de la explosión
Fuente: El Comercio 2018g.

La explosión de 200 libras de material (El Comercio 2018e), colocadas en un coche bomba, que tuvo lugar en la parte posterior del Comando de policía de San Lorenzo el 27 de enero a las 01:40 a.m. (El Universo 2018e), fue quizás la evidencia más clara que algo fallaba en el funcionamiento de la SENAIN. La última administración de la Secretaría de Inteligencia tuvo que dar respuesta ante estos eventos que según reportes oficiales no se advirtieron desde la secretaria, sino desde la sala técnica que funciona en sus instalaciones en Coordinación con Fiscalía. Por este motivo la activación de un protocolo que tomara medidas de seguridad adecuadas en el comando policial no se coordinó a través de la SENAIN, sino del órgano regular de la Policía Nacional, que no lo procesó en su real dimensión.

El 22 de enero del 2018, se realiza la primera reunión del año convocada por la SENAIN para tratar específicamente la situación de la Frontera Norte. En esta se expuso

un diagnóstico sobre la situación de los grupos irregulares en la frontera, y emite la disposición de profundizar en las investigaciones de manera coordinada con la fiscalía General del Estado. Como consecuencia de la resolución tomada y del monitoreo de las líneas telefónicas que realizó desde el 7 de septiembre del año 2017, a las líneas celulares de “Guacho” líder del frente desmovilizado de las FARC, Oliver Sinisterra, se detectaron datos sobre la posible explosión de una bomba el 25 de enero. Esta información se remitió al comandante de Policía de San Lorenzo, pero las medidas tomadas para prevenir el posible ataque no fueron suficientes para prevenirlo. La zona contaba únicamente con 15 agentes, de los cuales no todos tenían acceso a armas de dotación (El Comercio 2018).

Aunque tras el reporte de un posible atentado, proveniente de la sala técnica ubicada en el subsuelo de la Secretaría de Inteligencia se aumentó la vigilancia en otros sectores del comando, no se lo hizo en la puerta posterior y esto permitió que la bomba pudiera ser instalada y detonada. Como consecuencia, 23 personas resultaron heridas y se destruyeron más de 30 casas (González 2020). Más allá de las obvias implicaciones del estallido de la bomba, como la falta de capacidad estatal para garantizar las condiciones mínimas de seguridad en un cuartel policial. Los mencionados eventos, mostraron de manera pública que la SENAIN no poseía la capacidad de generar inteligencia (conocimiento anticipado), para proteger a los ciudadanos “la estructura e institucionalidad [estatal]” (MICS 2014, p.24). En declaraciones públicas el mismo Rommy Vallejo reconocería que no tenían información de que un atentado de esa magnitud podría tener lugar porque de ser así nunca habrían dejado que pasara (El Universo 2018f).

La explosión de una bomba en el Cuartel Policial de San Lorenzo (Velasco B 2018) hizo evidentes las consecuencias negativas de la concentración de inteligencia civil y policial en la política interna del país, y su descuido por otras áreas centrales. Dado su desfinanciamiento y progresivo debilitamiento a lo largo del tiempo, el subsistema de inteligencia militar tampoco estaba en capacidad de dar seguimiento a las estructuras de delincuencia organizada operando en la línea de frontera. Sin embargo, para este punto, el fin de la administración de Vallejo ya estaba a la vista, y aunque era evidente la necesidad de corregir el manejo institucional, no se implementaron correctivos de importancia en el funcionamiento de la institución.

Aunque a través de un comunicado oficial del 12 de febrero la Secretaría de Inteligencia desmintió la renuncia al cargo (El Comercio 2018c), poco después de la explosión, con fecha 21 de febrero Rommy Vallejo presentó su renuncia como titular de

la Secretaría de Inteligencia (La República 2018). Dos semanas antes de su salida, se cerraron una serie de casas de seguridad a nivel nacional, y se tomaron previsiones como apagar las cámaras de seguridad de la institución (La Hora 2018b). A través de estas acciones se repite el patrón establecido con Romero de eliminar información ligada al funcionamiento institucional. De manera más clara que en otras administraciones no existían funcionarios no alineados al proyecto político dentro de la institución; las posibilidades de un control interno eran nulas.

Al igual que en la transición entre anteriores secretarios de Inteligencia se destruyó documentación y datos cuando se asignó a un nuevo secretario. Con la salida de Vallejo se habría activado un nuevo protocolo de emergencia desarrollado en las elecciones presidenciales del año 2017, ante la posible victoria del opositor Guillermo Lasso (SENAIN 2 2018). En esta ocasión inclusive la basura de los documentos triturados salió de las instalaciones de la institución. Además, todos los respaldos informáticos se eliminaron; incluso desaparecieron aquellos que no tenían relación directa con actividades de inteligencia política (Personal SENAIN 3 2020). Esto dejó a la SENAIN sin archivos base para su trabajo a futuro.

Al final de este período se registra la salida de activos de la Secretaría; bienes no inventariados que formaban parte de los instrumentos de trabajo de la institución; material especializado como plantas de diésel, equipo de interceptación telefónica y vehículos comprados desde gastos especiales desapareció. Se desconoce el destino final de esos bienes (La Posta 2021, Personal SENAIN 27 2018).

El reemplazo nombrado por Lenín Moreno para Rommy Vallejo fue Jorge Costa, militar en servicio pasivo que se desempeñó como comandante de Tiwintza en el conflicto bélico sostenido con Perú en 1995 (El Telégrafo 2018). El mencionado funcionario, inició sus funciones el “21 de febrero de 2018” (Barreto, 2018 párrafo 1).

Los pocos meses de la función de Costa constituyeron un espacio en el que se dedicó a realizar un proceso de depuración del personal fiel a Vallejo que contaba con nombramientos, pero se mantuvo en la institución. Además de intentar recuperar toda la información perdida (Personal SENAIN 2). 2018, que tras la salida de Vallejo de la Secretaría de Inteligencia desapareció (González 2020).

En septiembre del año 2018 la Secretaría de Inteligencia desaparece, el presidente de la República en funciones la elimina por medio del Decreto Ejecutivo 526 (Redacción Seguridad El Comercio 2018b). La institución que reemplazó a la SENAIN continuó a

cargo de Jorge Costa y tomó el nombre de Centro de Inteligencia Estratégica (El Diario EC 2018).

10. Rasgos característicos del período 2008-2018

La instancia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador continuó su trayectoria institucional con la llegada a la presidencia de Rafael Correa Delgado, a pesar de su identificación con grupos que alguna vez habían sido considerados una amenaza para la seguridad estatal. Para este entonces ya se había consolidado una herencia institucional y una lógica de funcionamiento que requerirían que un debate nacional significativo tuviera lugar para lograr su modificación; los rasgos característicos se resumen en la Figura a continuación.



Figura 44 Elementos relevantes de la trayectoria histórica de la instancia centralizadora (2008-2018)

Fuente y elaboración propias.

El surgimiento de la SENAIN pretendió romper con la dependencia de los Estados Unidos establecida firmemente como parte de esa herencia. Este objetivo corresponde a uno de los pocos que logró cumplirse. En el período de tiempo comprendido entre 2009 y 2018 la institución efectivamente logró un funcionamiento independientemente. Luego de los eventos de Angostura en 2008 quedó completamente descartada la posibilidad de que se receptorán recursos de cooperación para el sector de inteligencia atados a intercambio de información. Este hecho contribuyó a alcanzar la independencia total de

agendas extranjeras en los objetivos y blancos institucionales. Como se ha mencionado anteriormente, la dependencia económica y de agenda frente a otros estados fue detectada como una debilidad. Luego de los eventos de Angostura las acciones tomadas escalaron hasta la presentación de acciones formales de protesta al estado colombiano y la solicitud de salida del país de funcionarios del servicio exterior de los Estados Unidos; recobrar la independencia era un objetivo muy deseado, pues implicaba la recuperación de la soberanía estatal en un área sensible.

Luego del período de diseño del proyecto institucional que asegurara las bases para su funcionamiento, los 16 meses de la administración del Arq. Francisco Jijón en los que se recibió asesoría de múltiples fuentes como Chile, Argentina y España, la SENAIN empezó a apoyar su trabajo en capacidades aprendidas de inteligencia cubana. La relación con esta instancia empezó con cursos relativamente aislados para personal de la Coordinación de Análisis Estratégico y para la UGSI en el año 2010. Luego, en 2012 los procesos de entrenamiento masivos en Cuba se convertirían en el filtro de aquellos que se convertirían en las nuevas autoridades. Desde el mismo año funcionarios del servicio de inteligencia cubano realizarían trabajos que requerían su estancia en Ecuador por períodos de tres meses promedio.

En el caso de Venezuela, el nivel de importancia del sector inteligencia llegó a ser tan fuerte desde la administración de Raúl Patiño que, a través de los funcionarios de inteligencia de Ecuador y Venezuela se facilitaba la coordinación de acciones entre las autoridades de ambos países en el marco de UNASUR. Para 2014 un grupo importante de funcionarios, analistas y agentes de campo se formaría en ese país (SENAIN 2014a), y la actividad del Foro de Inteligencia de los Países del Alba (FIALBA) se manejaría prioritariamente. No constituyó una coincidencia que los funcionarios sin nombramiento que permanecieron más tiempo en la institución fueron aquellos que atravesaron exitosamente los procesos de formación en Cuba y Venezuela.

Sin embargo, a pesar de que pueda parecer lo contrario la fuerte relación establecida con los servicios de inteligencia de Cuba y Venezuela no implicó que la agencia de inteligencia ecuatoriana estuviera alineada con una agenda externa, o no contara con independencia. Los pedidos de cooperación que llegaban a través de la red FIALBA se manejaban únicamente a ese nivel, no se constituían en prioridades de seguimiento permanentes.

Cabe destacar que luego de la implementación de las reformas en la agencia centralizadora de la función de inteligencia sí se puede observar un quiebre real en lo que

había sido la trayectoria histórica de la inteligencia ecuatoriana, y no un simple cambio de actores. Cuba y Venezuela no ocuparon el antiguo espacio de los Estados Unidos, la fortaleza de la relación existente no llegó a determinar la agenda de trabajo.

A partir de la experticia ganada con el entrenamiento y asesoría en inteligencia de los países mencionados se fortaleció el cumplimiento de las prioridades de trabajo establecidas por el presidente de la República. Las aseveraciones que vinculan directamente el proyecto de la SENAIN con un proyecto internacional de la “Nueva Izquierda Latinoamericana” constituyen una explicación bastante posicionada para el rumbo que tomó la Secretaría de Inteligencia. Sin embargo, no existen suficientes elementos para concluir que estos estados habrían sido los principales beneficiarios de los productos generados por la agencia. Al contrario, los beneficiarios del trabajo se ubicaron dentro de los funcionarios del gobierno en funciones, con mayor énfasis en el presidente de la República. Es irónico que el denunciado rasgo característico de la histórica cooperación proveniente de Estados Unidos el enfoque en el enemigo interno no lograra modificarse a pesar de la ferviente declaración discursiva en este sentido. El trabajo de la SENAIN decía estar basado en una visión integral de la seguridad, pero a partir del 30S, tomó pasos que le perfeccionarían como una instancia de policía política, nada ajena a la doctrina de la seguridad nacional.

Lo que sí se puede concluir es que la instancia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador jugó un papel independiente cumpliendo las directrices establecidas independientemente por el presidente de República. Los usuarios más importantes de los productos generados por la institución, tal como se encontró en los documentos oficiales de la SENAIN y en los testimonios base de este trabajo, fueron él y grupos específicos dentro del movimiento Alianza País, a través de su secretario.

En lo referente a las capacidades institucionales, a pesar de la ausencia de una Ley de Inteligencia⁹⁴, la Secretaría de Inteligencia⁹⁵ se fortaleció lo suficiente para coordinar efectivamente las acciones de los miembros de su sistema. La disponibilidad y autoridad para asignar gastos especiales contribuyó en esta tarea. La línea de trabajo marcada por la instancia centralizadora de la función fue aceptada por gran parte de los miembros del

⁹⁴ Contó al menos con dos proyectos terminados, el primero se culminó en el año 2011, y fue entregado por Arturo Cabrera a Luis Yépez, mientras que el segundo se trabajó y construyó en el marco del Comité Nacional de Inteligencia a inicios del año 2014.

⁹⁵ Secretaría Nacional de inteligencia, nombre que tuvo antes.

sistema de inteligencia, exceptuando el subsistema de inteligencia militar, la UAFE, y parte del Servicio Nacional de Aduanas.

Se logró la transformación de un sistema de inteligencia débil en capacidades a uno fuerte con competencias reales, que otorgó los resultados solicitados desde la presidencia de la República. El sistema de inteligencia antiguo tenía incapacidad para cumplir con tareas sencillas, mientras que su reemplazo se construyó con amplias competencias.

Las contradicciones con el texto constitucional y la Ley de Seguridad Pública y del Estado son otra característica. El tipo de tareas que se cumplían evidentemente no era compatible con la existencia de una ley específica. Las denuncias al Estado Ecuatoriano por “violaciones a la privacidad” (Plan V 2016, párr. 1), alcanzaron instancias internacionales como el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas.

Al menos cuatro de los seis secretarios de inteligencia tenían pleno conocimiento de una serie de procedimientos rutinarios que contradecían la ley, el más ampliamente difundido, que inclusive ha generado procesos legales, es el levantamiento de información sin el respaldo judicial que se establece en el artículo 20 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. De hecho, se hacía precisamente lo que el artículo 22 de la misma ley prohíbe “obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su etnia, orientación sexual, credo religioso, acciones privadas, posición política [...]” (EC 2009, 12).

Por otro lado, la agenda del poder legislativo tenía otras prioridades donde inteligencia no aparecía. Esto provocó que los vacíos normativos pasaran factura a la nueva institución. En lo administrativo, el manejo discrecional de gastos especiales se convirtió en la norma; como resultado las únicas dos administraciones de la SENAIN que no han sido glosadas corresponden a las de Francisco Jijón y Jorge Costa. Todas las otras administraciones han recibido glosas, en todos los otros casos, desde la Contraloría General del Estado se han detectado responsabilidades de mal manejo de fondos.

La operación fuera de la ley de la Secretaría de Inteligencia va más allá del manejo discrecional del presupuesto. Con base en determinadas acciones realizadas desde la SENAIN existen procesos de investigación abiertos, e incluso sentencias judiciales consecuencia del cometimiento de infracciones penales, como en el caso de Pablo Romero Quezada (El Universo 2020). Hechos como los mencionados irónicamente

forman parte de la herencia institucional que se buscaba eliminar⁹⁶ a través de la reforma institucional que disolvió a la DNI, y dio origen a la SENAIN. Entre estos destaco uno de los más relevantes considerado en el artículo 18, el uso de gastos especiales para fines ajenos a “protección interna, [...] mantenimiento del orden público y de la defensa nacional [...]” (EC 2009, 10).

En la trayectoria de reforma institucional que ya se encontraba en proceso desde la llegada al poder de un gobierno de izquierda, eventos como Angostura y el 30S se constituyeron en recursos simbólicos que justificaron y movilizaron dos procesos de cambio en nuevas direcciones. El proceso que inició con Angostura, que seguía la misma dirección reformista de un gobierno de izquierda, eventualmente decayó ante el recurso simbólico plasmado por el 30s, que se constituyó en un elemento lo suficientemente fuerte para redireccionar las prioridades institucionales al servicio del presidente de la República. Este giro fue tan fuerte que con el tiempo logró dejar completamente de lado el horizonte institucional plasmado en la primera reforma y establecido en la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

Tras este cambio diversos segmentos dentro del “Movimiento Alianza País” ocuparon el interior de la Secretaría Nacional del Inteligencia. Consecuencias específicas de este hecho fueron la presencia, con mayor o menor intensidad, de los intereses del movimiento en las prioridades institucionales, el uso de las capacidades institucionales para supuestas tareas de contrainteligencia sin justificación oficial y un creciente porcentaje de funcionarios de cuota política en cada administración. Aunque dicha proporción empezó siendo baja en el año 2011 llegó a aproximadamente la mitad del total de funcionarios en el año 2014 y alcanzó a representar el 90 por ciento de la nómina hacia el final del gobierno.

Otro aspecto considerado en el proyecto de reforma inicial que sí se logró cumplir por un período de tiempo fue convertir a la Secretaría de Inteligencia en un tipo de institución regida por una lógica civil. El período en el que el carácter civil de la institución se fortaleció fue el de Pablo Romero Quezada. A partir de su administración las mujeres pasarían a ocupar cargos de coordinación. El rol que las mujeres funcionarias de la SENAIN cumplían en la institución poco a poco ganó relevancia.

Otro elemento de importancia a ser considerado dentro de los cambios que sí se realizaron fue la presencia femenina cada vez más fuerte. En la DNI la mayoría del

⁹⁶ Se expresa de manera clara en artículo dieciocho.

reducido número de funcionarias cumplían funciones administrativas; este hecho se modificó durante el período de existencia de la SENAIN. La inclusión femenina en la institución se evidencia principalmente en dos indicadores: en primera instancia la cantidad de personal dentro de la institución y, en segunda instancia, en el acceso a cargos directivos y procesos de toma de decisiones. Durante la última administración de la Secretaría de Inteligencia el cargo de Subsecretaría General de Inteligencia fue ocupado por una mujer civil, así como en la Dirección de Análisis de Inteligencia (ver Figura 20). Además, aparte del espacio administrativo parte de la herencia de la DNI se contaba con funcionarias en espacios como inteligencia, operaciones de inteligencia, desarrollo de tecnología, seguridad de la información, y contrainteligencia.

La desconfianza interna entre las distintas instancias que conformaban la inteligencia estatal, una de las características institucionales heredadas de la DNI, lamentablemente se mantuvo con la SENAIN. Lo único que se modificó fueron los actores que encabezaban la competencia. No solamente existió rivalidad entre los subsistemas militar y policial; la competencia se extendió a unidades como la Unidad de Gestión de Seguridad Interna de la Presidencia de la República (UGSI). Desde distintas instancias institucionales la competencia entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional por el espacio recrudesció, con consecuencias nefastas para el subsistema de inteligencia militar que durante la administración de Vallejo fue excluido de facto del sistema y severamente debilitado.

Los proyectos institucionales que convivían dentro de la Secretaría de Inteligencia en la temporalidad previa al período de Rommy Vallejo enfrentaban a dos sectores. Una minoría de funcionarios con nombramiento y algunos miembros de Fuerzas Armadas, que por el corto tiempo que se quedaban en la institución funcionaban como aliados temporales, reivindicaban el proyecto institucional delineado e implementado en su primera fase por Francisco Jijón. Como ya se mencionó, el elemento que dio origen a esta tesis fueron los eventos del 1 de marzo de 2008 en Angostura, estos otorgaron la dirección específica a las prioridades de la SENAIN. Luego del 30 de septiembre de 2010, fecha de la revuelta policial en el Regimiento Quito número uno, un nuevo y creciente grupo de funcionarios que correspondía al personal sin nombramientos, bajo direccionamiento de los secretarios de inteligencia de turno, prefirió priorizar la estabilidad del presidente de la República.

La convivencia de las distintas prioridades descritas consolidó la herencia institucional de desconfianza explicada en este capítulo entre los funcionarios de la

SENAIN con condiciones contractuales y orígenes institucionales diversos, y desde los funcionarios de la Secretaría de Inteligencia hacia las otras partes del sistema de inteligencia. La incapacidad de resolver estas tensiones resultó en un nuevo y severo debilitamiento de la actividad en el Ecuador, paradójicamente el mismo problema que la Secretaría había sido creada para solventar.

Conclusiones

Ante la ausencia de procesos masivos de desclasificación oficial sobre la actividad de inteligencia en Ecuador; realizar un análisis de su trayectoria institucional constituye un esfuerzo que presenta retos. A pesar de esta limitación, desde la creación de la SENAIN surgió el interés de contrastar la narrativa oficial sobre la materia, fiscalizar y pedir cuentas de los resultados del trabajo del sistema de inteligencia en distintos sectores de la sociedad civil ecuatoriana. Sin el tratamiento, por parte de medios de comunicación digitales, así como de distintos actores de la sociedad civil del verdadero trabajo que realizó la SENAIN sería imposible realizar un esfuerzo investigativo real sobre esta actividad estatal en Ecuador. La abundancia de entrevistas para rastrear y contrastar la información disponible sobre el tema investigado es justamente consecuencia de la dificultad para acceder a esta característica, pues fue indispensable agotar todos los medios disponibles para construir el relato expuesto en este esfuerzo investigativo. En un contexto donde la compartimentación de la información⁹⁷ es la norma se requiere tener contacto con muchas personas para poder visibilizar los procesos llevados a cabo a través de acciones puntuales solicitadas a los responsables de los distintos procesos dentro de la agencia. Únicamente estos procesos permitieron contrastar las versiones oficiales acuñadas desde la narrativa oficial de esta instancia estatal y construir el trabajo relatado a lo largo de este texto, construyendo mecanismos causales.

Con estos antecedentes, y luego de exponer una reflexión teórica sobre el cambio en la instancia centralizadora de la inteligencia ecuatoriana el capítulo segundo de este texto describió a profundidad las características de las instancias productoras de inteligencia de Estado antes de la existencia de la DNI, con un énfasis en los momentos que produjeron los rasgos descritos. Posteriormente, en el capítulo tres se analizó la ruta que tomó la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador; trayectoria que se produce como consecuencia del direccionamiento otorgado desde el Poder Ejecutivo. En las líneas a continuación se formulan los elementos principales que contestan a la pregunta de investigación planteada para guiar este trabajo. ¿Cuál es el proceso de cambio que sufrió la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en

⁹⁷ Proceso mediante el cual se clasifica y se limita el acceso a la información a un grupo selecto de personas que se encuentran autorizadas y necesitan conocerla.

Ecuador en el período 2008-2018, y a qué causas responde? La respuesta a la pregunta planteada se otorga a través de la generación de explicaciones por medio de mecanismos causales. La argumentación realiza énfasis especial en el rol desempeñado por los distintos actores que intervienen en el proceso de implementación de los distintos proyectos institucionales de la Secretaría de Inteligencia.

Con el surgimiento de la Secretaría Nacional de Inteligencia, el 8 de junio de 2009, la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador sufrió una serie de modificaciones en múltiples ámbitos; a través de la modificación legal se transformó la concepción de la idea y los objetivos centrales institucionales, así como su lógica de funcionamiento. La reforma institucional surgió con una fuerte característica aspiracional; las metas planteadas correspondían a los estándares más altos a nivel internacional en lo referente a capacidad de articulación y controles democráticos efectivos. En primera instancia se consideró que bastaría la norma como antecedente para la consolidación del cambio y, dadas las características de los encargados de establecerla, que no surgiría una brecha muy grande mientras se implementaba.

El objetivo principal del proceso de transformación institucional diseñado fue establecer controles en la institucionalidad de inteligencia del Estado y ponerlos en manos de la ciudadanía. Con base en este hecho, el proceso de transformación institucional del que se da cuenta es aquel que en el año 2008 empieza por priorizar la seguridad integral de los ciudadanos ecuatorianos en lugar de la seguridad estatal, y establecer controles en la norma con el potencial de prevenir ilegalidades o abusos en la operación institucional. Este objetivo fue diseñado por una serie de actores políticos que se encontraban en el poder y que en un momento específico podrían ser catalogados como de izquierda.

El mencionado curso tomó su forma final luego de un período extendido de tiempo de implementación durante el cual dos tipos de proyectos se contradecían: el primero basado en la necesidad de alcanzar independencia en las operaciones frente a injerencias externas y el segundo completamente enfocado en la dimensión interna como fuente de amenazas; dimensión interna que se confundía con mantener el poder ejecutivo en las manos del quien ejercía como cabeza del ejecutivo o en el movimiento político al que pertenecía. Culmina con un desenlace diametralmente opuesto al objetivo inicial planteado. El resultado final fue que en lugar de una agencia bajo “los lineamientos y objetivos de Estado y de gobierno establecidos [...]” (EC 2009, 9), surgió una estructura centralizadora de la actividad de inteligencia enfocada en el trabajo de temas coyunturales

impuestos desde el poder ejecutivo, carente de controles horizontales y verticales, así como también del control ciudadano.

El proceso de cambio que sufrió la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador en el período 2008-2018 se explica a través de un mecanismo causal conformado por varios componentes que se accionaron de manera conjunta. El proceso de análisis de evidencia utilizado busca causales. Al hacerlo no desechó las hipótesis alternativas que podrían surgir, si no que las integró tomando como punto de partida la existencia de una institucionalidad débil. En otras palabras, una institución con limitada capacidad, consecuencia de poseer fuertes capacidades en la esfera de lo legal, pero que fracasa al momento de ejercerlas.

Los argumentos por los cuales esta investigación considera que la Secretaría Nacional de Inteligencia debe ser considerada como una institución débil se resumen en la Figura 39.

Características evidencia de la institucionalidad débil de la agencia centralizadora .



Figura 45. Funcionamiento y expedición del marco legal regulatorio en la función de inteligencia
Fuente y elaboración propias.

Las características resumidas se evidencian en realidad institucional que tuvo lugar entre los años 2008 y 2018.

- Ausencia de control real ejercido: horizontalmente sobre la Secretaría de Inteligencia, y verticalmente dentro de la institución. Aunque la Ley de Seguridad Pública y del Estado estableció en su artículo 24 controles para la SENAIN (EC 2009), en la práctica este no era un mecanismo que permitiera el control real. En más de una ocasión, quienes dirigieron la secretaría se escudaron en la reserva de la información para omitir una serie de temas. Con respecto al control vertical; ejercerlo se volvería más complicado a partir de 2013. En ese momento la institución creció en sus capacidades y llegó a tener una cantidad de personal que hizo imposible para las autoridades tener todo el conocimiento de sus actividades y decisiones. La ausencia de controles horizontales y verticales era conveniente para los grupos de actores alineados con el proyecto institucional que priorizaba sobre todas las cosas, cumplir con el direccionamiento establecido desde el Poder Ejecutivo; además para actores que contaban con agendas individuales específicas. Un ejercicio real del control habría restado efectividad a la Secretaría de Inteligencia en el mencionado ámbito de trabajo enfocado en la política interna.
- Manejo discrecional de la cuenta de gastos especiales (legado institucional de la DNI). La característica del manejo desapegado de la ley se puede explicar con base en dos elementos básicos: en primera instancia la confusión existente alrededor de los objetivos institucionales. A partir de 2012, que coincide con la temporalidad en la que la SENAIN contó con los presupuestos más altos, el direccionamiento otorgado y las actividades realizadas se conducían directamente hacia cualquier tema que el primer mandatario considerara primordial. El establecimiento del nivel de prioridades llegó a ser de conocimiento público. Esta característica tiene lugar de una manera tan evidente que ni siquiera el presidente de la República se abstenía de disponer a la instancia centralizadora de la actividad de inteligencia, que levantara información sobre personas específicas, únicamente con base en sus comentarios a través de redes sociales como *Twitter*. Cantidades importantes de los rubros provenientes de la cuenta de gastos especiales se destinaron a operaciones sin respaldo legal, financiamiento de encuestas de opinión para

medir la popularidad de candidatos pertenecientes al Movimiento Alianza País (Plan V 2019), e inclusive el financiamiento de campañas políticas.

- Objetivos establecidos en el gran diseño de la política pública de seguridad que no alcanzaron ningún cumplimiento en la práctica. La brecha existente entre el Plan Nacional de Inteligencia y las prioridades de trabajo reales de la SENAIN terminó siendo muy grande. Un ejemplo de las áreas de trabajo descuidadas, pero indispensables, es la explosión de una bomba en el cuartel policial de San Lorenzo en 2018, que no fue detectada ni prevenida a pesar de la misión expresa institucional. Constituye una falla en un procedimiento básico que, aunque en días anteriores el análisis de la desmovilización en Colombia fue expuesto ante las altas autoridades del sector seguridad sobre la crítica evaluación de la seguridad en la zona, no se dio importancia al hecho y no se dispuso un seguimiento de blancos en San Lorenzo. De hecho, uno de los principales objetivos establecidos para inteligencia, en el ámbito de Justicia y Seguridad ciudadana, fue descuidado abiertamente. Encontrarse en capacidad de generar alertas tempranas sobre eventos causados por estos actores constituye quizás un elemento dentro de lo mínimo a esperar, tomando en cuenta las capacidades reales en equipamiento y personal con las que cuenta la institución. Omitir un elemento operativo tan importante como el levantamiento de información sobre blancos vinculados a actividades delictivas en la zona de San Lorenzo, solo puede explicarse cuando se explicita que las prioridades institucionales se encontraban en otra dirección. A partir del 30 de septiembre de 2010 surgió una línea directiva sobre el trabajo de la institución que culminó en consolidar las prioridades de trabajo alrededor de un solo objetivo: perpetuar en el poder al presidente en funciones y a la élite que conformaba el gobierno.
- Personal cumpliendo funciones bajo modalidad de contrato en una proporción no menor, y en ocasiones considerablemente mayor, llegando al 60% del personal que conformaba el total de la institución. En la práctica, estos funcionarios se convertían en cuota política. Las crecientes asignaciones de presupuesto de las que fue sujeto la SENAIN desde su nacimiento constituyeron el soporte perfecto para financiar el importante crecimiento de su nómina sin nombramientos. Aumento que hasta el año en el que se aprueba la nueva estructura orgánica no contaba con respaldo en nombramientos. Esto

permitió que tuviera lugar una excesiva movilidad del personal de la institución y, lo que es más peligroso, dentro del ámbito de inteligencia estatal, que sientan que su trabajo depende del secretario de inteligencia en funciones. De esta manera eran mucho más vulnerables a las presiones existentes para realizar tareas fuera de la ley.

- Competencia entre los subsistemas de inteligencia policial y militar, inclusive competencia con ellos (herencia institucional de la DNI). Aunque en la teoría la Secretaría de Inteligencia debía terminar con la larga trayectoria de rivalidades existente de entre los subsistemas de inteligencia el objetivo no se logró. En el recorrido institucional únicamente existieron tres secretarios de inteligencia que no pertenecían a las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional del Ecuador, y aunque en estos períodos un miembro de estas instituciones no se ubicó evidentemente a la cabeza de la institución los espacios como coordinaciones, asesorías y otros del jerárquico superior se convirtieron en nuevos lugares de disputa. La rivalidad se expresaba en la búsqueda de espacios, financiamiento desde gastos especiales, número de funcionarios considerados en capacitación especializada e incluso acceso a equipamiento tecnológico.

La hipótesis rival que por excelencia podría contestar a la pregunta de ¿Cuál es el proceso de cambio que sufrió la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador en el período 2008-2018, y a qué causas responde? Se encuentra dentro de la línea de la dependencia de trayectorias. Dentro de esta línea la historia juega el papel determinante sobre las características institucionales, generando pocas opciones para que el legado de lugar a modificaciones importantes.

Son nueve las características que conforman el legado histórico institucional de la Secretaría: Trabajo en la dimensión política con el presidente de la República como el principal usuario, una de las consecuencias obvias del predominio de la doctrina de la seguridad nacional en la actividad; consolidación de capacidades, relacionada directamente con mecanismos de cooperación bilateral con otros países; determinación de grandes objetivos de trabajo alineados con agendas internacionales específicas, sin beneficiar a un grupo determinado en la dinámica doméstica; consideración de la inteligencia como un ámbito donde la ausencia de controles legales, horizontales y verticales es una característica justificable; creencia de que la actividad puede ser

funcional a pesar de una disponibilidad limitada de fondos de gasto corriente para su funcionamiento; manejo discrecional de los fondos de gastos reservados; presencia mayoritaria de personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional ecuatorianas, y específicamente de miembros militares en el cargo de Director, esto podría considerarse como un tutelaje militar; ausencia total de funcionarias mujeres en cargos con alto grado de responsabilidad y; problemas de la agencia centralizadora para ejercer su rol coordinador.

De diversas maneras, y con las limitaciones y consideraciones de sus tiempos, la inteligencia ecuatoriana arrastró estos problemas desde el momento mismo de su origen. La primera iteración de la inteligencia nacional apareció con la misión de prevenir revoluciones políticas. En 1864, con el surgimiento de las “Jefaturas Generales de Seguridad Pública”, se configuró como una entidad directamente dependiente de la presidencia de la República.

La actividad de inteligencia consolidó sus capacidades en base a cooperación con otros estados. Los períodos en los que esta cooperación tuvo lugar fueron superiores a los diez años e implicaron que Ecuador se insertara funcionalmente en prácticas dentro del trabajo de inteligencia sobre motivos que no eran autodeterminados, sino que correspondían a los intereses de los influyentes estados que asesoraban, y en momentos específicos financiaban fuertemente, la actividad de inteligencia en el país.

Las relaciones de cooperación técnica y económica más importantes fueron las establecidas con la Misión Militar Italiana (1920-1940) y con el Gobierno de los Estados Unidos (1943- 2008). El giro interno que tuvo el trabajo de Informaciones militar en 1920 estuvo ligado al proyecto de expansión de la idea fascista de nación. Por su parte, el enfoque interno que caracteriza el período de cooperación con el Gobierno de los Estados Unidos tiene su correlato en la agenda de combate al comunismo, lucha contra las drogas y posteriormente de lucha contra el terrorismo que este país posicionaba en el escenario internacional.

Los objetivos de trabajo de la agencia centralizadora de la actividad de inteligencia estaban concentrados en grandes ámbitos: mantener los niveles de gobernabilidad formaba parte de las prioridades, pero sin un nombre específico de partido o persona. Evidencia de esto se puede encontrar en la temporalidad en la que una serie de períodos presidenciales terminaron antes del período que debían cumplir por ley. En todos los casos se advertía a los presidentes de la República en funciones sobre el clima social existente y los posibles escenarios de desenlace de las protestas. El problema consistía en

que, por regla general a nivel político, se desestimaba las advertencias y no se tomaban medidas específicas para modificar la situación existente. En este contexto la actividad de inteligencia contaba con tremendas limitaciones al momento de influir realmente en la vida nacional y el funcionamiento del Estado.

Esto se debía parcialmente a que la actividad de inteligencia se concebía como un ámbito de las funciones del Estado envuelta en secretismo, que no requería de controles a ningún nivel. Esto se evidencia en la lentitud con la que se emitieron normas y convenios habilitantes para el trabajo desempeñado desde la función de inteligencia. Entre los elementos que permiten establecer esta aseveración se puede mencionar los siguientes:

- El primer reglamento de informaciones militar se expide en 1933, aunque el departamento existió desde 1905.
- El Convenio Marco de Cooperación en Seguridad con Estados Unidos se firma en 1956, aunque la cooperación en el área de inteligencia inició en 1943.
- El reglamento de “gastos reservados” se expide apenas en 1967.
- El primer reglamento referente a la actividad de inteligencia policial aparece en 1973.
- A pesar de que la DNI se crea en 1979 no es hasta 2005, 26 años después, que se expide el reglamento orgánico funcional de la institución.

El resumen de los períodos de tiempo transcurridos entre el desempeño de actividades de inteligencia y la expedición del marco legal regulatorio se resume en la Figura 43. Una complicación adicional es identificable en relación con las personas que operaban el sistema de inteligencia. El personal que cumplía funciones de inteligencia para el estado era mayoritariamente militar y policial. Esto respondía a la inexistencia de una dependencia civil con estas funciones. Los únicos espacios con presencia mínima de civiles fueron la Dirección de Seguridad Pública, con personal civil desempeñando las funciones de agentes operativos y la DNI, con civiles en cargos de monitoreo de noticias, traducción y análisis. Incluso en casos de inclusión, la relevancia del personal civil era exigua. Como consecuencia de un tutelaje por parte de Fuerzas Armadas a la función de inteligencia que se encontraba normalizado, los espacios para la formación de personas civiles en la materia fueron muy reducidos. Este hecho solamente reforzó el tutelaje, pues

llegado el momento de intentar implementar una agencia de inteligencia civil simplemente no existía personal preparado y con experiencia para cumplir con la tarea.

FUNCIONAMIENTO REAL Y EXPEDICIÓN DEL MARCO LEGAL REGULATORIO EN LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA.



Figura 46. Funcionamiento y expedición del marco legal regulatorio en la función de inteligencia
Fuente y elaboración propias.

El acceso a fondos de gasto corriente no se consideraba una prioridad en el Presupuesto General del Estado y el manejo que los tomadores de decisión tenían de los gastos reservados o sus equivalentes era discrecional. Las asignaciones establecidas apenas cubrían las necesidades básicas institucionales por lo que los fondos provenientes de la cooperación internacional se convirtieron en una necesidad. Con respecto a los gastos reservados, a partir de la década de los noventa, el uso que se les dio privilegió lógicas de tipo clientelar que favorecían al gobernante de turno, pero que no cumplían ningún propósito relacionado directamente con la seguridad del Estado.

Con la creación de la DNI se observa un esfuerzo por coordinar e integrar los espacios policiales y militares de inteligencia, pero esto también encontró dificultades prácticas. Entre las causas de estos problemas se encontraba la rivalidad por espacios de poder, recursos y protagonismo entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Los conflictos de jerarquía existentes entre el jefe de la DNI y los jefes de inteligencia de los subsistemas militar y policial no hicieron más que agravar la situación, minimizando el rol de lo que debería haber sido la institución central de la inteligencia ecuatoriana.

La explicación que privilegia la extensión en el tiempo implicaría que los elementos expuestos y justificados, presentes en la función de inteligencia, también tendrían que haber estado presentes en la Secretaría Nacional de Inteligencia desde su inceptión. Sin embargo, esto no se dio en todos los casos. Seis características institucionales, parte del legado histórico que fueron modificadas en esta nueva institución ponen en duda la fuerza de la hipótesis estructural:

- Determinación de grandes objetivos de trabajo alineados con agendas internacionales específicas, sin beneficiar a un solo actor o partido político en el ámbito doméstico. Las prioridades de trabajo dejan de corresponder a las agendas de cooperantes internacionales, las cuales son reemplazadas por temas de una agenda generada desde la presidencia de la República. Aunque cabe recalcar que lo “aprendido” de la cooperación internacional se usaría para propósito de la élite política en el poder.
- La creencia de que la actividad puede ser funcional a pesar de una disponibilidad limitada de fondos de gasto corriente para su funcionamiento se modifica totalmente. Dotar a la función de inteligencia de los recursos necesarios para su operación se convierte en una prioridad. Se asignan a la

SENAIN importantes fondos para gastos corrientes y de inversión, inclusive en épocas de ajuste fiscal (a partir del año 2015).

- La consolidación de capacidades anteriormente dependientes de mecanismos de cooperación bilateral con otros países deja de ser una característica a partir de la creación de la SENAIN. La asignación de fondos pasa a depender del presupuesto general del Estado y esto permite construir capacidad institucional y tecnológica de manera propia e independiente.
- Presencia mayoritaria de personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional. A pesar de la intermitencia existente en el período analizado, para 2014 no existía ni un solo cargo de coordinación con un responsable miembro de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional en servicio activo o pasivo. De igual manera, aunque la presencia de funcionarios de la Policía Nacional se fortalece a partir del año 2014, desde la creación de la SENAIN nunca lograron constituirse en una mayoría, aunque sus miembros en servicio activo tendrían una importante influencia en la agenda institucional.
- Presencia de funcionarias en cargos con altos niveles de responsabilidad. Desde la creación de la Secretaría Nacional de inteligencia se incorpora un porcentaje importante de mujeres en operaciones y análisis de inteligencia, alrededor del 50% de personal pasó a ser de conformación femenina. Además, a partir de la administración de Romero ocuparon cargos en el jerárquico superior institucional.
- Los problemas de la agencia centralizadora para ejercer su rol coordinador se visibilizan en momentos específicos, pero la institución demuestra un marcado incremento en sus capacidades de coordinación. Estas se consolidan a partir de 2013 con el desarrollo de capacidades para generar insumos propios. En 2014 se ejercía el rol de manera tan drástica que se aislaba y se suspendía flujo de presupuesto a cualquier componente de la función que no cumpliera con las directrices establecidas desde la presidencia de la República y el secretario.

Las características que sí se mantuvieron en el tiempo corresponden únicamente tres:

- Trabajo en la dimensión política con el presidente de la República como el principal usuario. Esta característica contó con variaciones en momentos específicos durante la existencia de la DNI y, aunque intentó modificarse terminó consolidándose. Con el pasar del tiempo la inteligencia ecuatoriana fue abandonando progresivamente su papel estratégico ante el mundo y los problemas externos para concentrarse en la estabilidad del régimen y problemas políticos al interior del territorio nacional. Como ya se mencionó el enfoque en el enemigo interno es una característica de la doctrina de la seguridad nacional.
- Consideración de la inteligencia como un ámbito donde la ausencia de controles es una característica justificable. A pesar de un discurso favorable al establecimiento de un control ciudadano y horizontal a la actividad de inteligencia, este no se materializó en una realidad. Como consecuencia de la activación de una serie de mecanismos a ser explicados más adelante cambia la trayectoria, y el resultado final no se concreta.
- Manejo discrecional de los fondos de gastos reservados. No es posible realizar un pronunciamiento en términos absolutos en referencia a este legado histórico. Sin embargo, en el período de tiempo considerado en el estudio únicamente un período administrativo no fue glosado por la Contraloría General del Estado.

Es posible apreciar las características mantenidas, y las modificadas en la Tabla número uno.

Tabla 1
Características institucionales presentes en la función de inteligencia

Característica	Forma Previa a la DNI	DNI	SENAIN
Trabajo en la dimensión política con el presidente como el principal usuario, y construcción de la figura de enemigo interno.	X		X
Consolidación de capacidades relacionada cooperación bilateral con otros países.		X	
Objetivos de trabajo alineados a agendas internacionales.	X	X	
Ausencia de controles como una característica justificable.		X	X
Funcionalidad como una meta alcanzable a pesar de disponibilidad limitada de fondos de gasto corriente.	X	X	
Manejo discrecional de los fondos de gastos reservados / gastos especiales	N/A	X	X

Presencia mayoritaria de personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional.	X	X	
Ausencia total de funcionarias en cargos con alto grado de responsabilidad	X	X	
Problemas de la agencia centralizadora para ejercer su rol coordinador.	N/A	X	X

Fuente y elaboración propias.

En los argumentos expuestos se evidencia que el proceso de cambio que tuvo lugar no puede ser explicado desde un argumento que se basa principalmente en la continuación en el tiempo de los legados institucionales consolidados. La evidencia analizada en capítulos anteriores muestra que es necesario considerar las estrategias de los actores para, operando dentro del marco de una institucionalidad débil, alterar tanto la herencia institucional recibida como el trayecto de la institución recién creada.

El proceso de este último tipo de cambios inicia con un evento específico: la llegada al poder de un gobierno de izquierda. Este desarrollo puso en manos de un conjunto nuevo de actores los recursos para transformar la herencia existente en la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador, poseedora de una serie de características que se asumía por estos actores eran consecuencia de la aplicación de la doctrina de seguridad nacional. Algunos de los nuevos actores habían experimentado personalmente “hostigamiento, detención arbitraria [... entre otras acciones] violatorias a los derechos humanos” (Rivera 2011, 52). En base a esta circunstancia, y en el marco de una corriente en la región que inició con el fin de la Guerra Fría y que buscaba institucionalizar y democratizar la función de inteligencia (Ugarte 2016), cuando el gobierno llegó al poder ya había expresado al Ministerio Coordinador de Seguridad la orden de reformar y desmilitarizar el sector seguridad del Estado.

La línea de política pública que se buscaba implementar constituía un reto, pues el sector que cumplía actividades de inteligencia para el estado correspondía a uno de los menos visibilizados, estudiados y considerados relevantes para la academia, la sociedad civil y la opinión pública en general. La ventana de oportunidad que permitiera cuestionar el funcionamiento de la DNI, la instancia centralizadora de la actividad de inteligencia en Ecuador, y las instancias militares y policiales que cumplían esta tarea, se presentó como consecuencia de los eventos del bombardeo por parte del ejército colombiano en Angostura para destruir un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) el 1 de marzo del 2008. La notoriedad y las implicaciones que tuvieron

estos hechos pusieron el debate sobre la inteligencia ante la opinión pública, permitieron la disolución de la DNI, y finalmente su reemplazo por una nueva agencia: la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN). Este hecho, además de la modificación de las grandes líneas de política pública que guiaban el funcionamiento de la función de inteligencia eliminó la activa influencia de los Estados Unidos de América al poner fin a la cooperación directa proveniente de ese país y, además, dirigida a unidades especializadas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

La dirección en la que los eventos de Angostura impulsaron la reforma institucional que tendría lugar para la DNI coincidió con la pensada en la reforma inicial del nuevo gobierno de izquierda. Desmilitarizar el ámbito se consideraba importante, pero adquirió un rol protagónico el lograr independencia en el desempeño de las actividades de inteligencia por parte de las unidades especializadas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Muchos de aquellos comportamientos considerados problemáticos por quienes gobernaban tenían su origen en el importante financiamiento que recibían determinadas instancias de inteligencia por parte del Gobierno de los Estados Unidos. La inteligencia nacional tendría primero que independizarse materialmente de instancias internacionales para lograr una independencia similar en su agenda.

El tercer mecanismo que facilitó la reforma fue la incorporación de funcionarios civiles. Los cambios legales fortalecieron el objetivo más importante de la reforma: establecer controles que deben estar presentes en ejercicio de la actividad de inteligencia en un contexto democrático. En este momento cabía esperar que la nueva agencia de seguridad rompería con el pasado en dos aspectos: el servicio a objetivos perseguidos por otros estados y la entrada en funcionamiento de los límites legales sobre la capacidad de la agencia para proteger a los intereses del gobierno. Se obtuvo lo primero, pero el segundo cambio no siguió la trayectoria esperada.

Aunque la reforma se concretaba también existió un grado de resistencia a los cambios implementados. Para superarla, desde el Ministerio Coordinador de Seguridad se intentó crear el respaldo legal específico que se requería para que la SENAIN pudiera ejercer su rol rector, además de construir capacidades institucionales en dos aspectos básicos: personal civil y tecnología. Sin embargo, el mencionado proceso no constituía una prioridad para el presidente de la República, que no mantenía seguimiento directo del asunto y tampoco se reunía habitualmente con el secretario de Inteligencia. Aquí se empieza a ver las limitaciones y fracasos del proceso transformador.

El proceso de implementación de reformas en esta ruta se vio abruptamente modificado por los eventos del 30 de septiembre del 2010. La rebelión policial y la ejecución de una orden de las Fuerzas Armadas ecuatorianas de sacar al presidente de la República de las instalaciones del hospital de la Policía Nacional, a donde había sido trasladado horas antes, tuvo como consecuencia el final de la administración de Francisco Jijón y un importante giro del énfasis de la inteligencia ecuatoriana al interior del país. La versión posicionada por el gobierno de turno aseguraba que existió un intento coordinado de golpe de Estado, secuestro e intento de asesinato del presidente de la República, e instaló en el gobierno una fuerte sensación de amenaza contra la vida del presidente y el mantenimiento del orden constitucional.

El 30 de septiembre del año 2010 permitió modificar las prioridades de trabajo de la institución. El objetivo primordial pasó a ser la detección de cualquier elemento personal o institucional, con el potencial de poner en peligro la permanencia de Rafael Correa en la presidencia de la República. Esta amenaza superó la antes constituida por países extranjeros, con intereses de cooptar la función de inteligencia, o la presencia y operación de estructuras criminales en el territorio nacional.

La modificación tuvo como actor principal al presidente de la República. A partir de los sucesos del 30S se implementó como parte de la agenda fija las reuniones de todos los lunes con el secretario de Inteligencia. También se empezó a considerar a la inteligencia como un instrumento importante para la toma de decisiones del gobierno y para su propia estabilidad en el cargo.

A partir del 30 de septiembre de 2010, dos proyectos para la inteligencia estatal empezaron a competir: el proyecto original con orígenes identificables en el tiempo y en el proyecto del primer gabinete ministerial de Rafael Correa Delgado, plasmado en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento, la Agenda de Seguridad Integral desarrollada por el MICS y la Agenda de Inteligencia; y el proyecto coyuntural que privilegiaba los nuevos requerimientos establecidos desde el poder ejecutivo. La balanza se inclinó en favor de este último proyecto institucional, como consecuencia de que tuvo lugar un cambio en el contexto, los actores y estrategias de reforma.

El principal efecto del 30S fue una deslegitimación del saber civil en el campo y el retorno de un funcionario en servicio pasivo de las Fuerzas Armadas al primer cargo de la instancia coordinadora de la función de inteligencia. El mecanismo fundamental de este período fue la alteración del proceso de burocratización de la SENAIN. En efecto, empezó un proceso de reclutamiento de personal adicional a los concursos de oposición

y méritos (reclutamiento burocrático), con un masivo reclutamiento basado en la lealtad al gobierno por parte de los funcionarios. Un ejemplo de esto fue la incorporación de funcionarios provenientes del Ministerio de Coordinación de la Política. El mecanismo tuvo limitaciones porque, aunque no se descuidaban temas como seguimiento a áreas directamente vinculadas con la operación de grupos de delincuencia organizada transnacional en el país, presencia de grupos ilegales armados en la línea de frontera y otros como seguimiento del uso de recursos minerales y energéticos, estratégicos del Estado, también se realizaba un trabajo claramente enfocado en detectar amenazas a la gobernabilidad nacional⁹⁸.

Transcurridos dos años a partir de los sucesos del 30S, el cargo de secretario pasó a ser ocupado otra vez por un funcionario civil, Raúl Patiño, a través de quien se posicionaría el sector del Movimiento Alianza País cercano a su hermano Ricardo Patiño Aroca. La llegada de Patiño significó un paso más hacia la consolidación del proyecto que haría prioritaria la preservación del primer mandatario en el poder. El período de Patiño creó una serie de capacidades institucionales como la presencia inclusive a nivel infraestructural en Guayaquil y la capacidad de acceder a información geográfica específica de cada barrio y parroquia en esta ciudad. En el transcurso de esta administración la coordinación de trabajo con la entonces Secretaría de la Política se profundizó y se llegaron a ejecutar operativos conjuntos a propósito de la “Marcha de la vida y el Agua”. En esta administración la SENAIN expandió su presencia territorial a través de casas de seguridad que empezaron a implementarse a nivel nacional para realizar seguimiento a eventos de política interna. Por otro lado, el mecanismo de contratación por afinidad política se profundizó. En particular, la agencia contrató como analistas y agentes operativos a miembros de los Comités de Defensa de la Revolución en la oficina en Guayaquil. En Quito la burocratización inicial fue menos afectada.

Durante el lapso en el que Pablo Romero Quezada ejerció las funciones de Secretario de Inteligencia, las iniciativas empezadas por Patiño se consolidaron y además se terminó de implementar el diseño de capacidades tecnológicas e institucionales realizado en la primera administración. Sin embargo, el cubrir las necesidades de información sobre política interna generadas desde el ejecutivo no significó que toda la estructura abandonara los ámbitos de trabajo a los que se dedicaba. Pero sí implicó que más de la mitad del personal de las coordinaciones de inteligencia y contrainteligencia de

⁹⁸ En este ámbito contenía todo lo relacionado con amenazas a la estabilidad del gobierno de turno, y grupos caracterizados como conflictivos como el sector indígena.

la institución trabajara directamente en solventar los requerimientos generados a través de la plataforma de los Compromisos Presidenciales; requerimientos de información del Movimiento Alianza País o de candidatos a elecciones seccionales de dicho movimiento. Además, en esta administración se da impulso al trabajo de contrainteligencia direccionado al Ministerio del Interior y sus funcionarios. Aun así, este período logró concretar una serie de iniciativas importantes alineadas con el cumplimiento del plan institucional inicial como el establecimiento (aunque no funcionamiento) del Centro de Prospectiva Estratégica, la mesa interinstitucional de seguimiento a la presencia de estructuras de delincuencia organizada en el país, mesa interinstitucional de monitoreo de la minería ilegal, entre otras. Estas iniciativas eran coherentes con la Agenda de Seguridad Integral. El seguimiento de la Agenda Nacional de Inteligencia se sostenía en el esfuerzo individual de los pocos funcionarios con nombramiento con los que contaba la SENAIN, y que trabajaban en posiciones estratégicas de la Coordinación de Inteligencia, o se encontraban en otros cargos directivos de la institución como la Coordinación de Planificación. Hasta este período, el reducido grupo funcionarios con nombramiento (menos del diez por ciento de la nómina) constituyó un contrapeso importante.

El inicio de funciones de Rommy Vallejo en 2014 selló el viraje completo de los objetivos institucionales de la SENAIN. Como Vallejo había cumplido funciones previamente (casi por cuatro años) como jefe de la UGSI, la relación y el nivel de contacto con el presidente de la República se estrechó aún más. El enfoque en mantener al movimiento Alianza País en el poder impidió que la institución desarrollara un trabajo que permitiera cumplir con la misión declarada en los planes institucionales.

En la práctica, durante el período 2014-2018 la prioridad del trabajo se concentró casi exclusivamente en el ámbito de gobernabilidad y democracia. El tan marcado cambio de prioridades tuvo lugar con un costo institucional específico. Se disminuyó aún más la cantidad de los funcionarios que contaban con nombramientos en la institución. En el primer año de esta administración se registra el proceso de renuncia masiva más importante en la historia institucional. Funcionarios encargados de áreas clave renunciaron como consecuencia del bloqueo en el cumplimiento de cualquier tarea que no correspondiera a las necesidades coyunturales expresadas desde el ejecutivo. Las iniciativas de trabajo prospectivo que inclusive contaba con fondos especiales asignados, personal externo contratado y capacitación especial para un grupo importante de funcionarios pasaron a segundo plano. Al igual que de otros ámbitos del trabajo de la coordinación de inteligencia, como la seguridad y el seguimiento a estructuras de

delincuencia organizada. La planificación plasmada en los documentos institucionales dejó de ser un parámetro real para ordenar las tareas realizadas. Los direccionamientos comunicados de manera diaria al personal vaciaban de toda posibilidad el cumplimiento de metas establecidas previamente en la planificación institucional. Durante este período, que es el de mayor estabilidad que atravesó la institución, también salieron a la luz investigaciones sobre desvíos de importantes sumas de dinero para fines completamente fuera de la misión institucional.

En resumen, la llegada al poder de un gobierno de izquierda, más el bombardeo que tuvo lugar en Angostura en el año 2008 movilizaron el proyecto de reforma institucional en una dirección que tenía un énfasis muy fuerte en establecer controles democráticos y dotar de independencia en el cumplimiento de funciones a la agencia centralizadora, y sus componentes militar y policial. Sin embargo, los hechos del 30S corresponden al evento específico que, en una institución débil como la Secretaría Nacional de Inteligencia desataron el siguiente proceso transformador donde varios mecanismos operaron de manera conjunta. El ritmo del proceso de cambio tuvo dos velocidades: en un primer momento, luego de la llegada al poder de un gobierno de izquierda y de Angostura, de manera rápida. A continuación, luego del 30 de septiembre del año 2010, un proceso de cambio lento que tomó al menos cuatro años en concretarse. Este proceso delineó una institución débil que no logró concretar un proceso de profesionalización en sus funcionarios, con amplios niveles de discrecionalidad, ausencia de control horizontal y vertical, completamente funcional a los requerimientos del poder ejecutivo.

La evidencia presentada a lo largo de este trabajo precisa los elementos de la herencia institucional que enmarcaron y dieron sentido a los cambios que los reformadores intentaron implementar; y los recursos materiales y simbólicos que empujaron el intento de reforma en una dirección contraria a la de esa herencia autoritaria. La reforma implementada fue fuertemente aspiracional y normativa, pero no logró concretarse por la acción de decisores políticos y burócratas que controlaron efectivamente el proceso de cambio; hubo una clara brecha entre diseño e implementación. Queda demostrado que esa brecha se produjo por la acción estratégica de actores gubernamentales distintos a los diseñadores institucionales. Estos actores encontraron oportunidades en dos coyunturas políticas contingentes: la amenaza a la supervivencia del régimen creada el 30 de septiembre de 2011 y las elecciones presidenciales de 2013. Las decisiones de los actores encargados de la implementación

de las reformas incluyeron la movilización de recursos para fortalecer la vigilancia doméstica incorporando tecnología y la centralización de los aparatos de vigilancia y análisis de inteligencia de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. El resultado final fue una agencia de seguridad aislada del control ciudadano, enfocada en amenazas internas y carente de control horizontal y vertical. Esto es el resultado exactamente opuesto al buscado por los diseñadores de la reforma institucional formal. Irónicamente este resultado también facilitaría la disolución de la agencia en 2018.

Implicaciones y posible agenda futura de trabajo.

El ejercicio realizado en el trabajo expuesto contribuye al estudio de procesos de cambio en contextos institucionales débiles y, a diferencia de los argumentos estructurales existentes sobre las reformas de las agencias de seguridad en América Latina, ofrece un argumento institucional donde se identifica actores, recursos, estrategias y mecanismos de cambio potencialmente generalizables más allá del caso específicamente estudiado. La línea de trabajo teórica del trabajo presentado parte de la premisa de que, aunque podría parecer que la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador siempre fue una institución fuerte, hasta cierto punto blindada por el secretismo, esto no corresponde a la realidad. Al contrario, la función de inteligencia en Ecuador fue históricamente una de las áreas de la seguridad del Estado menos evaluadas y, como consecuencia, una de las áreas que no atravesó procesos de reforma o modificaciones. Esto provocó consecuencias directas en su desempeño. Aunque el secretismo en el que la actividad estuvo envuelta por décadas logró que el escrutinio público no la cuestionara directamente, los resultados específicos del trabajo de la DNI, y posteriormente de la Secretaría Nacional de Inteligencia son evidencia de la debilidad estatal en esta área.

El trabajo realizado, aparte de generar una contribución específica al estudio de las instituciones de seguridad e inteligencia en América Latina también aporta al ámbito de los estudios estratégicos, específicamente a la inteligencia estratégica bajo una perspectiva de conceptualización. Las reflexiones elaboradas permiten profundizar sobre el significado real de la inteligencia estratégica, un concepto ampliamente utilizado, pero con poca claridad sobre su alcance, límites e implicaciones de su ausencia.

En el ámbito de la seguridad, en la investigación se dan a entender diferentes contextos sobre los cuales la inteligencia se aplica, y tiene una afectación directa sobre la comprensión y evolución misma del concepto de seguridad en Ecuador. El trabajo realizado es un potencial insumo de comprensión de esta área, específicamente de cómo

las grandes agendas que se intentaron implementar en el sector seguridad del Estado se concretarían o no en el ejercicio concreto de la actividad de inteligencia.

La reforma de las agencias de seguridad estatal en estados débiles, y en contextos de inestabilidad institucional es un problema poco estudiado, pero vital para avanzar en el proceso de democratización de las relaciones estado-sociedad en nuestro país. Han transcurrido más de diez años desde que los eventos de Angostura tuvieron lugar, y al parecer tanto los tomadores de decisión, como distintos actores en el debate público continúan dando vueltas sobre las mismas preguntas: ¿Necesita el Estado ecuatoriano contar con una instancia de inteligencia centralizadora a cargo de funcionarios civiles?, ¿Qué tipo de funcionarios son los que se necesita dentro de la agencia centralizadora de la función de inteligencia?, ¿Dónde se encuentran los límites de la función de inteligencia y de su ejercicio en el marco de un estado democrático?, ¿Cuáles deben ser las prioridades del trabajo de inteligencia estatal? ¿Cómo implementar una reforma exitosa en el ámbito? y, finalmente: ¿Cuándo lograremos evitar que los actores que constituyen amenazas reales a la seguridad como la delincuencia organizada transnacional cumplan sus objetivos?

En el contexto actual, los actores que conforman el espectro del debate público sobre este tema aún no logran un acuerdo mínimo al respecto. Como consecuencia de que el último hecho posicionado de manera positiva en el imaginario ecuatoriano como una operación de inteligencia exitosa se encuentra en la guerra del Cenepa, y estrictamente corresponde al ámbito de inteligencia militar. La imagen que continúa presente en el imaginario colectivo es la de una instancia estatal altamente efectiva para mantener el orden interno, con un alto costo que reside en prácticas que violentan derechos.

El debate que se expone de manera prioritaria en los medios de comunicación tiene dos características: la primera excluir del tema a expertos civiles y mujeres; y considerar en las reflexiones sobre el deber ser institucional únicamente a personal en servicio pasivo de Fuerzas Armadas y Policía Nacional. La segunda es incluir como protagonistas de la narrativa a aquellos cuyos derechos han sido violentados, los tradicionalmente invisibilizados. Actores políticos, activistas, y miembros de la sociedad civil a quienes se les violentó al menos su derecho a la privacidad como consecuencia de su actividad profesional o ejercicio de su libertad de pensamiento y filiación. Este nivel del debate no ha sido capaz de tener algún efecto concreto sobre el nivel de comprensión de las dimensiones reales de esta actividad dentro del estado existente de manera generalizada. En 2021, al igual que sucedió en 2008, en un contexto de rechazo

generalizado, expertos en el tema y tomadores de decisión, intentan defender desde posturas teóricas válidas la pertinencia y necesidad estatal de esta actividad.

En relación con todas las preguntas que aún se encuentran vigentes alrededor del ejercicio de la actividad de inteligencia estatal y sus instituciones en Ecuador, dos lecciones pueden ser aprendidas desde el estudio del caso ecuatoriano: por un lado, una agencia centralizadora de la función con condiciones de debilidad puede ser fácilmente capturada por el ejecutivo y dirigida hacia propósitos distintos a los de su creación. Por otro, la ausencia de controles reales de manera horizontal y vertical sobre el Ejecutivo, en el campo de la seguridad estatal, impide el desarrollo efectivo de esta. En efecto, dotar a la agencia de presupuesto y medios para cumplir sus objetivos no es suficiente para fortalecerla. El control democrático es un factor irremplazable que hace posible la profesionalización y autonomía que garantizaría la provisión de servicios de inteligencia al Estado.

Un primer paso hacia el establecimiento de esos controles democráticos sería el impulsar un proceso de desclasificación de información sobre las sucesivas reformas de las agencias de inteligencia. La principal dificultad al desarrollar la investigación expuesta en las páginas anteriores, y otras similares que analizan el tema, consiste en la posibilidad real de acceder a información fiable. Si bien esta dificultad existe como una característica general cuando se trabaja este tipo de institucionalidad en el estado, en el caso de Ecuador se agrava porque no se registra ni un solo proceso serio de desclasificación de información. En este sentido, sin la apertura de los entrevistados, recopilar la información necesaria en el trabajo expuesto no habría sido posible.

Ampliar la cantidad de estudios explicativos sobre la institucionalidad de inteligencia tiene además el potencial de dotar de insumos a los encargados de implementar política pública a nivel local. Cuando se disolvió la DNI y se estableció la Secretaría Nacional de Inteligencia, se cometió un error al acelerar procesos de jubilación para el personal de planta sin contar con reemplazo. Peor aún, en ausencia de un proceso de reflexión sobre las lecciones aprendidas en el ejercicio de la tarea institucional. Esto implicó que el trabajo de las autoridades de la SENAIN empezara sin memoria institucional y casi desde cero en áreas en las que era necesaria, con el correspondiente desperdicio de tiempo y recursos que este tipo de decisiones implican. Cuando por decreto ejecutivo, el 21 de septiembre de 2018 se elimina la SENAIN y se crea el Centro de Inteligencia Estratégica la historia se repite y empieza un nuevo proceso de desvinculación masiva de funcionarios con nombramiento. El CIES se vacía de memoria

institucional y sus autoridades empezaron a plantearse las mismas preguntas que tuvieron lugar en el año 2008 cuando nacía la SENAIN, y que ya habían sido resueltas en su momento.

Existen elementos que no han podido ser dilucidados completamente a través de esta investigación como consecuencia de la delimitación específica del tema tratado. En primera instancia, constituiría un esfuerzo importante, y complementario para comprender el proceso de construcción de capacidades de la SENAIN, analizar el alcance real de la relación con los servicios de inteligencia de Cuba y Venezuela. Por otro lado, sería interesante realizar un estudio a profundidad del rol que tuvieron las mujeres en proceso de cambio institucional. Aunque no existió ninguna mujer ejerciendo titularmente el primer cargo de la institución se encontraron datos que sugieren niveles de agencia importantes para las mujeres parte de la institución y en cargos con importantes grados de autoridad e influencia. Esta temática se aborda únicamente de manera tangencial en el análisis realizado.

Otro elemento interesante para dilucidar corresponde a las explicaciones detrás de la brecha tan grande entre el ejercicio de las actividades de inteligencia en Ecuador y los marcos legales que las regulan. Aunque la respuesta podría parecer obvia y se han sugerido algunos elementos en este trabajo; realizar una indagación a detalle podría ayudar a la comprensión general del tipo de debilidad institucional existente en el caso de la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador.

Un área de investigación importante que surge como consecuencia de las implicaciones teóricas del esfuerzo presentado es una resignificación de los cambios que han sufrido las agencias centralizadoras de la función de inteligencia en la región. Salir de la esfera tradicionalmente aplicada requiere esfuerzos significativos, pero tiene el potencial de crear bases más reales para el establecimiento de política pública en este ámbito.

A pesar de sus limitaciones, falencias y contradicciones, es importante notar que uno de los elementos que motivaron la transformación institucional de la inteligencia ecuatoriana sí se logró exitosamente: la independencia ante los intereses de estados extranjeros. La SENAIN sí logró, durante su vida institucional, desmarcarse de las demandas y agendas establecidas por otros países y empezar a generar respuestas y productos en base a las necesidades del gobierno. La inteligencia ecuatoriana terminó siguiendo lineamientos endógenamente generados; esta fue una transformación importante que tal vez abre nuevos horizontes a la inteligencia ecuatoriana. Solo con el

paso del tiempo será posible observar los efectos de esta y otras transformaciones para la vida nacional, y lo que ello representa para la estabilidad, seguridad y prosperidad del país.

Lista de referencias

- Alarcón, Mauricio. 2020. “El discreto manejo de los gastos reservados”. *Plan V.* 8 de octubre. <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-discreto-manejo-gastos-reservados>.
- Álvarez, A. 2013. “Crearán comisión para investigar hechos del 30 de septiembre de 2010”. *Ecuavisa*, 30 de mayo. <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/31681-crearan-comision-para-investigar-hechos-del-30-de-septiembre-del/>.
- Aguilar Patricio, Edison Barona, Fernando Navarrete, y Kléber Bravo. 2014. *Inteligencia militar ecuatoriana*. Documento inédito. Quito: Escuela de Inteligencia Militar Conjunta.
- Alfaro Vive Carajo. Sin fecha. “Que púchicas mi país”, n.º 2. [Panfleto].
- Ayala Enrique. 2023. *Guillermo Rodríguez Lara: Testimonio de vida y del nacionalismo revolucionario*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Barreiro Santana, Rusia Katalina. 2014. “La seguridad nacional del Estado: La inteligencia su oculto espejo”. Tesis doctoral, Universidad Nacional del Cuyo. https://www.academia.edu/8155824/Institucionalidad_de_la_Inteligencia_en_el_Ecuador.
- Barreto, Dimitri. 2018. “Rommy Vallejo queda fuera de la SENAIN; Jorge Costa es el nuevo titular de la Secretaría de Inteligencia”. *El Comercio*. 21 de febrero. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/rommyvallejo-senain-ecuador-renuncia-inteligencia.html>.
- BBC Mundo. 2015. “Ecuador en alerta por actividad del volcán Cotopaxi”. *BBC Mundo*. 15 de agosto. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150815_ecuador_volcan_cotopaxi_alerta_ep.
- Becker, Marc. 2017. *The FBI in Latin America: The Ecuador Files*. Durham: Duke University Press.
- Bennett, Andrew, y Jeffrey Checkel, ed. 2015. *Process Tracing: From metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bennett, Andrew. 2002. "Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages". En *Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods*, editado por Sprinz, Detlef y Wolinsky, 27-64. Michigan: The University of Michigan Press.
- Bonilla, Adrian. 1991. "Ecuador: Actor internacional en la guerra de las drogas". En *La economía política del narcotráfico: El caso ecuatoriano*, editado por Bruce Bagley, Adrián Bonilla y Alexei Páez, 9-45. Quito: FLACSO Ecuador.
- Bonilla, Adrián, y Cristina Camacho. 2001. "El Sistema de Inteligencia Ecuatoriano y su contexto Político". *Redes 2001*. Washington DC: FLACSO Ecuador.
- Brill-Mascarenhas, Tomas, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. "Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal". *Revista de Ciencia Política* 37, (3): 659-84.
- Brinks, Daniel, Steven Levitsky y María Victoria Murillo. 2019. *Understanding Institutional Weakness: Power and design in Latin American Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabrera, Arturo. 2021. "Regímenes de cooperación internacional, paradigmas globales y redes de inteligencia en América Latina". Tesis doctoral, Universidad de Leiden.
- Cabrera, Lester. 2015. "La inteligencia estratégica: una herramienta para la toma de decisiones en el Estado del siglo XXI". *Revista Policía y Seguridad Pública* 2 (5): 183-208.
- Cappoccia, Giovanni, y Daniel Kelemen, 2007. "The study of critical junctures, Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism". *World Politics* 59: 341-69.
- Carrión, César, y Napoleón Saltos. 2019. "Manipulación de la Justicia". Audio de Ivoox a partir de una entrevista radial. https://www.ivoox.com/crnel-r-cesar-carrion-dr-napoleon-saltos-audios-mp3_rf_39515074_1.html?fbclid=IwAR1w9YRHabOrRoR-7aj6NJr8hKuIA0FrpvM5Mak_PS59N4QbEY5fwhkLW18
- Carvajal, Ana. 2015. "Rommy Vallejo se excusó de rendir cuentas sobre la Senain". *El Comercio*. 15 de julio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/rommyvallejo-rendicondecuentas-ecuador-senain-asambleanacional.html>.
- Carvajal, Miguel. 2010. "Discurso de apertura del Primer Taller del Plan Nacional de Inteligencia Ecuador 2010". Quito, 19 de abril.

- Castro, Mayuri. 2022. “¿Quién es Pablo Romero Quezada? 13 de agosto. *GK*. 17 de octubre. <https://gk.city/2021/07/15/quien-pablo-romero-caminito/>.
- Centro de Gestión Presidencial. 2013a. “Compromisos Presidenciales SENAIN”. Quito. _____. 2013b. “Secretaría Nacional de Inteligencia-Compromisos Presidenciales”. Documento no clasificado. Quito.
- Coalición por la Defensa del Derecho de Privacidad y Seguridad Digital (CDDPSD). 2016. *Contribución conjunta para el tercer ciclo del examen periódico universal a Ecuador*. <http://www.fundamedios.org/wp-content/uploads/2016/10/11.-EPU-Informe-sobre-privacidad-i-acceso-al-internet-Mil-hojas-y-Derechos-Digitales.pdf>.
- Collier, David. 2011. “Understanding process tracing”. *Political Science and Politics* 44 (4): 823-30.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador, 2011. *Evolución de la Inteligencia Militar, su estructura actual y su aporte a la seguridad pública y del estado*. Documento interno no clasificado. Marzo. Quito.
- Comando de Inteligencia Militar número 29. 2008. *Comando de Inteligencia Militar No. 29: Gral. Calicuchima*. Documento interno no clasificado. Noviembre. Quito.
- Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional. 2010. *Terrorismo y subversión*. Quito.
- Comité Nacional de Inteligencia (CONAIN). 2011. *Compromisos del Comité Nacional de Inteligencia*. Mayo. Quito.
- Contraloría General del Estado (CGE). 2014. *Secretaría de inteligencia: Informe general a la contratación de asesores para el secretario, así como de sus actividades cumplidas*. Quito: CGE.
- Coordinación de Análisis Estratégico. 2011a. *Situación frontera norte*. Documento interno no Clasificado. Secretaría Nacional de Inteligencia. Quito.
- . 2011b. *Situación frontera sur*. Documento Interno no Clasificado. Quito.
- Coordinación General de Inteligencia. 2014. “Informe de actividades año 2013”. Secretaría de Inteligencia. <https://milhojas.is/612375-esa-torpe-policia-politica-llamada-senain.html>.
- . 2014b. “Tuits durante el debate entre Augusto Barrera y Mauricio Rodas. Secretaría de Inteligencia”. *Ecuador transparente*. 14 de febrero. <https://ecuadortransparente.org/>.
- Cornejo, Diego. 1996. *Crónica de un delito de blancos*. Quito: Paradiso editores.

- Correa Delgado, Rafael 2011. *Cuarto aniversario de creación de la unidad de gestión de seguridad interna de la Presidencia de la República (UGSI-PR)*. Discurso. 13 de julio.
- . 2013. @mashirafael, tweet, 2013; tweet desaparecido.
- Departamento de Capacitación de la DNPJ. S.f. *IV Curso virtual de Policía Judicial*. Dirección Nacional de Policía Judicial de la Policía Nacional.
- Diario el Norte. “Expolicía Nelson Puentestar, víctima del 30s, pide justicia”. *Diario el Norte*. 11 de marzo. <https://www.elnorte.ec/sucesos/expolicia-nelson-puentestar-victima-del-30s-pide-justicia-YAEN72364>.
- Díaz, Antonio. 2009. *Metodología para el análisis de los servicios de inteligencia*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Dirección Nacional de Inteligencia. 2010. *Gastos*. Dirección Nacional de Inteligencia. Documento sin clasificación. Quito.
- EC. 1964. *Ley de Seguridad Nacional*. Registro Oficial 395, 15 de diciembre.
- EC. 1979. *Ley de Seguridad Nacional*. Registro Oficial 892, 9 de agosto.
- . 2009. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro Oficial 35, 28 de septiembre.
- . 2010. *Reglamento a la ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro Oficial 290, 30 de septiembre 2010.
- Ecuador Transparente. 2012. “Raúl Patiño acelera campaña del correísmo en Guayaquil”. *Ecuador Transparente*. https://www.ecuadortransparente.com/noticias/politica/raul_patino_acelerz_debia_ser_gratuito. 1 de diciembre. https://www.ecuadortransparente.com/noticias/pais/comision_30s_habria_recibido_dinero_por_su_informe_que_segun_la_ley_debia_ser_gratuito.asp; web desaparecida.
- Ecuavisa. 2013. “Correa ratifica confianza en las FF. AA: tras queja a polémica ley”. *Ecuavisa*. 14 de diciembre. <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/48633-correa-ratifica-confianza-ffaa-tras-queja-polemica-ley>.
- El Comercio. 1984. “Alfaro Vive”. *El Comercio*. Página c12. 20 de junio.
- . 1984b. “Dirigente de ‘Alfaro Vive’ revela plan de actividades”. *El Comercio*. 31 de julio.

- . 2011. “El GAO fue una fuerza letal por 13 años”. *El Comercio*. 13 de junio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/gao-fuerza-letal-13-anos.html>.
- . 2011b. *Confirman muerte del policía Froilán Jiménez. 5 víctimas cayeron ese día*. <https://especiales.elcomercio.com/2011/09/30s/>.
- . 2013. “El segundo nanosatélite se lanzará al espacio en noviembre, desde Rusia”. *El Comercio*. 17 de septiembre. <https://www.elcomercio.com/tendencias/tecnologia/segundo-nanosatelite-lanzara-al-espacio.html>.
- . 2014. “El ELN también perpetró ataques contra ecuatorianos”. *El Comercio*. 11 de junio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/eln-ecuador-guerrilla-colombia.html>.
- . 2015. “Ecuador preside comunidad de inteligencia policial de Latinoamérica”. *El Comercio*, 15 de octubre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-comunidad-inteligencia-policial.html>.
- . 2016. “Luis Hernández: La paz está en el papel, Ecuador debe controlar su territorio”. *El Comercio*, 2 de octubre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/entrevista-luishernandez-paz-colombia-ecuador.html>.
- . 2016b. Redacción: “¿Qué pasó con el satélite Pegaso?”. *El Comercio*, 12 de julio. <https://www.elcomercio.com/afull/satelite-pegaso-ecuador-investigacion-ronniener.html>.
- . 2018. “Las alertas del coche bomba llegaron tres días antes del ataque”. *El Comercio*. 10 de junio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/alertas-cohebomba-ataque-sanlorenzo-disidentes.html>.
- . 2018b. “Rommy Vallejo queda fuera de la Senain; Jorge Costa es el nuevo titular de la Secretaría de Inteligencia”. *El Comercio*. 21 de febrero. <https://www.elcomercio.com/actualidad/rommyvallejo-senain-ecuador-renuncia-inteligencia.html>.
- El Diario EC. “Lenín Moreno, vía Decreto 526, elimina la Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain)”. *El Diario EC*. 21 de septiembre.

<https://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/483291-lenin-moreno-via-decreto-526-elimina-la-secretaria-nacional-de-inteligencia-senain/>.

El Mercurio. 2021. “Galo Lara: “El precio de enfrentar al correísmo lo pagué en la cárcel”.

El Mercurio. 7 de diciembre: <https://elmercurio.com.ec/2021/12/07/galo-lara-el-correismo-sigue-enquistado-en-la-justicia/>.

El Telégrafo. 2016. “Gastos reservados: El gran vía crucis de Alberto Dahik”. *El*

Telégrafo, 7 de noviembre.

<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias/1/gastos-reservados-el-gran-via-crucis-de-alberto-dahik>.

———. 2017. Seguridad: “La creación de cuerpo civil de seguridad en el país genera preocupación”. *El Telégrafo*. 12 de abril.

———. 2018. “Jorge Costa es el nuevo Secretario de Inteligencia”. *El Telégrafo*, 21 de febrero. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/jorge-costa-es-el-nuevo-secretario-de-inteligencia>.

El Tiempo. 1991. “Se suicidó el principal juez policial de Ecuador”. *El Tiempo*, 24 de septiembre. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-159617>.

El Universo 2005. “Caso Dahik”. *El Universo*, 2 de abril <https://www.eluniverso.com/2005/04/02/0001/8/95538893BA474A459CD6311A2F46F1F1.html>.

———. 2008. “Implicados por espionaje en la Asamblea”. *El Universo*, 6 de agosto. <https://www.eluniverso.com/2008/08/06/0001/8/DE274B92B83B4CB1A61ACE30FC3BDF9F.html/>

———. 2009a. “Ecuador expulsa a diplomático de EE. UU.” *El Universo*. 18 de febrero <https://www.eluniverso.com/2009/02/18/1/1355/84436110252249E29D26986E26E6E959.html>.

———. 2009b “La UIES es una unidad élite y la DGI es más institucional”. *El Universo*. 26 de febrero. <https://www.eluniverso.com/2009/02/26/1/1355/D1DB0E5640A748478019069302611F7D.html>.

———. 2009c. “Presidente señala a ex jefe de Inteligencia”. *El Universo*. 20 de diciembre. <https://www.eluniverso.com/2009/12/20/1/1355/Presidente-senala-ex-jefe-inteligencia.html>.

- . 2010. “Marino, a cargo de la seguridad en el país”. *El Universo*. 18 de diciembre. <https://www.eluniverso.com/2010/12/18/1/1355/marino-cargo-seguridad-pais.html>.
- . 2010b. “El arquitecto que está a cargo de una “fallida” inteligencia”. *El Universo*. 11 de octubre. <https://www.eluniverso.com/2010/10/11/1/1355/arquitecto-esta-cargo-fallida-inteligencia.html/>. 6 de junio. <https://www.eluniverso.com/2012/06/06/1/1355/lara-ratifica-denuncia-sobre-desvio-fondos.html/>.
- . 2012. “Lara ratifica su denuncia sobre desvío de fondos” *El Universo*. 6 de junio. Lara ratifica su denuncia sobre desvío de fondos.
- . 2014a. “Martha Roldós denuncia una ‘invasión’ a su correo”. *El Universo*. 15 de enero. <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/01/15/nota/2033041/martha-roldos-denuncia-invasion-su-correo>.
- . 2018a. “Ocho de cada diez dólares de la SENAIN fueron para gastos secretos”. *El Universo*. 6 de marzo. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/03/06/nota/6653746/ocho-cada-diez-dolares-senain-fueron-gastos-secretos>.
- . 2018b. “Peculado es el delito por el que serán investigados ex funcionarios de la Senain”. *El Universo*, 3 de diciembre.
- . 2018c. “Centro de Alerta dentro de la Senain hacía perfiles de posibles opositores”. *El Universo*. 3 de noviembre. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/11/03/nota/7031505/centro-hacia-perfiles-posibles-opositores/>.
- . 2018d. “Versión rendida por el señor Rommy Vallejo Vallejo”. *El Universo*. 14 de junio. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/14/nota/6809741/version-rendida-senor-rommy-vallejo-vallejo/>.
- . 2018e. “Ecuador: En 40 años se han registrado varios atentados con explosivos”. *El Universo*, 31 de enero. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/01/31/nota/6593731/hace-40-anos-se-registran-atentados-ecuador/>
- . 2018f. “Contra narcos, Ecuador busca apoyo de Colombia y EE. UU.”. *El Universo*. 29 de enero. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/01/29/nota/6590782/contra-narcos-ecuador-busca-apoyo-colombia-eeuu/g>

- . 2018g. “Atentado con coche bomba en cuartel policial de Esmeraldas deja 28 heridos”. *El Universo*, 27 de enero. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/01/27/nota/6586792/atentado-cuartel-policial-esmeraldas/>.
- . 2019. “Fiscal provincial de Pichincha emite un dictamen acusatorio contra dos militares en caso Froilán Jiménez”. *El Universo*, 22 de marzo. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/22/nota/7246973/fiscal-provincial-pichincha-emite-dictamen-acusatorio-contra-dos>.
- . 2020. “Pablo Romero es condenado a nueve años de cárcel por el plagio de Fernando Balda”. *El Universo*, 14 de agosto. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/14/nota/7941610/pablo-romero-es-condenado-nueve-anos-carcel-plagio-fernando-balda>.
- EE. UU. Embajada. 1975a. *ID: 1975QUITO0045_B. Mission focus on heroin in Ecuador*, 3 de enero.
- . 1975b. *ID:1975QUITO02278_b. Ecuador- The Rodriguez Government at three years*, 4 de abril.
- . 1978. *ID:1978quito00612_d. US- Ecuadorean military relations*. 30 de enero.
- . 1979a. *ID: 1979QUITO01702_e. Annual narcotics status report for 1978 I*. 16 de marzo.
- . 1979b. *ID: 1979QUITO0752_e. 1979 Human Rights Report: Ecuador*. 11 de octubre.
- . 2005. *ID: 05QUITO2866_a. Ecuador: 2005 Country reports on terrorism*, 16 de diciembre.
- . 2006. *ID:06QUITO1910_a. Welcome Back, General Craddock*. 2 de agosto.
- . 2008a. *ID: 08QUIT079_a. Ecuador: 2008 Country Report on Terrorism*, 22 de diciembre.
- . 2008b. *ID: 08QUIT099_a. Ecuador: 2007 trends in counter-narcotics*, 31 de enero.
- . 2008c. *ID: 08QUITO1067_a. GOE Intelligence commission releases report on U.S infiltration*. 18 de noviembre.
- . 2009. *ID: 09QUITO299_a. Scen setter for president Carter: U.S. Engagement in Ecuador*. 27 de abril.
- Escuela de Inteligencia Militar Conjunta (ECIM). 2005. *Historia de la ECIM*. Accedido 15 de febrero de 2013.

- http://www.ecim.mil.ec/index/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=67; web desaparecida.
- Espinosa de los Monteros, Alfonso. 2017. *Memorias Tomo II 1988-2016: Vaivenes de la democracia*. Colombia. Penguin Random.
- Espinoza, Cristóbal. 2018. *La Academia de Guerra del Ejército. Fundación y desenvolvimiento entre 1920 y 1949: Los aportes de la Misión Militar italiana*. Quito: UASB.-E
- Estévez, Eduardo. 2014. Comparing intelligence democratization in Latin America: Argentina, Perú and Ecuador. *Intelligence and National Security*, 29:4, 552-80.
- Evans, Peter, 1996. “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales* 35 (140): 529-62.
- Financial Action Task Force (FATF). 2021. “Mutual evaluation of Ecuador”. *Financial Action Task Force*. <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mutualevaluationofecuador.html>
- Grupo de Acción Financiera Latinoamericana (GAFILAT). 2021. “Ecuador: la integridad del sistema financiero sustenta la reputación de un país”. *GAFILAT*. <https://www.gafilat.org/index.php/es/miembros/ecuador>
- Fundación 1000 hojas. 2016. “Esa torpe policía política llamada Senain”. *Fundación 1000 Hojas*. 22 de marzo. <https://milhojas.is/612375-esa-torpe-policia-politica-llamada-senain.html>
- Gallegos, Gustavo. 1999. “Los Héroes del Putumayo”. *Revista INEHPOL*.
- . 2009. “Un episodio en el caso del secuestro del señor Nahim Isaías Barquet”. *Revista INEHPOL*, n.º 11: 5-12.
- García, Andrés. 2019. “Contraloría: USD 16 millones para posicionar mediáticamente al 30-S”. *El Comercio*. 3 de julio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/contraloria-examen-fondos-publicos-30s.html>.
- Garzón, Fernando. 2010. “Estado de situación: Hospital de la policía. Quito / Ecuador, 30 de septiembre del 2010 desde las 17h05 a 22h35”. <https://periodismodeinvestigacion.com/wp-content/uploads/2018/09/30S-FERNANDO-GARZON.pdf>.
- Gestión. 2015. “Los hechos económicos según Gestión”. *Revista Gestión* (252): 133-49. https://revistagestion.ec/sites/default/files/import/legacy_pdfs/252_007.pdf.

- Gómez de la Torre Rotta, Andrés. 2009. Servicios de Inteligencia y Democracia en America Del Sur? ¿Hacia Una Segunda Generación de Reformas Normativas? *Agenda Internacional* 16 (27): 119-30.
- . 2015. “La reorganización de Inteligencia en el Perú: aspectos jurídicos, políticos y comparativos en la región”. En *Inteligencia estratégica latinoamericana: perspectivas y ejes dominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio, antología*, compilado por Roberto Román, 177-90. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina.
- González, Alexis. 2024. “Dos años después del atentado, la violencia en San Lorenzo aumenta”. *Primicias*. 12 de enero. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/dos-anos-despues-atentado-violencia-san-lorenzo-aumenta/>.
- González, Ernesto. 2014. *Testimonio de un Comandante*. H. Rodríguez C., ed. Quito: MIRHÓ.
- Haggard, Stephan, y Kaufman Robert. 2021. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Nueva York. Cambridge University Press.
- Higate, Paul, y Elisa Cameron. 2006. “Reflexivity and researching the Military”. *Armed Forces and Society* 32 (2): 2019-233.
- . 2020. “Historia y anécdotas militares chilenas”. 2020. Documento de trabajo 28 de junio.
- Huerta, Francisco. 2009. *Informe Comisión de Transparencia y Verdad Angostura*, coordinado por Huerta Francisco. Quito. <https://es.scribd.com/doc/24329223/informe-angostura>.
- Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional del Ecuador (IEHPNE). 2010. *Historia Gráfica de la Policía Nacional del Ecuador*. Quito: Tecnoprint.
- . 2015. *Breve reseña histórica de las unidades policiales*. No publicado. Quito.
- Jablonsky, David. 2012. “Why is Strategy Difficult?”. En *U.S. Army War College Guide to National Security Issues: Theory of War and Strategy*, editado por J. Boone Bartholomees, Jr., 3-12. Washington DC: Strategic Studies Institute.
- Johnson, Lock K. 2010. “National Security Intelligence”. En *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, editado por Johnson Lochk K., 3-32. Nueva York: Oxford University Press.

- Jordán, Javier. 2017. “Un modelo explicativo de los procesos de cambio en las organizaciones militares. La respuesta de Estados Unidos después del 11-S como caso de estudio”. *Revista de Ciencia Política* 31 (1): 203-26.
- La Hora. 2008a. “Bombardeo colombiano: Presidente Correa ordena desclasificación de actas de reuniones del COSENA”. *La Hora*. 14 de mayo. <https://lahora.com.ec/noticia/720883/bombardeo-colombiano-Presidente-correa-ordena-desclasificacin-de-actas-de-reuniones-del-cosena>.
- . 2008b. “Espionaje dirigido contra asambleístas”. *La Hora*. 5 de mayo. <https://lahora.com.ec/noticia/716392/home>.
- . 2008c. “Tres militares hicieron espionaje”. *La Hora*. 13 de mayo. <https://lahora.com.ec/noticia/720215/tres-militares-hicieron-espionaje>.
- . 2012. “Asambleísta Galo Lara solicita investigación a la Contraloría y Fiscalía por supuestos desvíos de fondos públicos”. *La Hora*. 6 de junio. <https://www.lahora.com.ec/noticia/1101341509/home>.
- . 2015. “Análisis y miradas sobre el enfrentamiento”. *La Hora*. 26 de enero. <https://www.nodal.am/2015/01/analisis-y-miradas-sobre-sobre-el-enfrentamiento/>.
- . 2018a. “Actores Políticos denuncian a la Senain”. *La Hora*. 26 de julio. <https://lahora.com.ec/quito/noticia/1102173816/actores-politicos-demandan-a-la-senain>.
- . 2018b. “Rommy Vallejo renunció a la SENAIN” *La Hora*. 12 de febrero. <https://lahora.com.ec/noticia/1102135210/rommy-vallejo-renuncio-a-la-senain>
- . 2019. “Nuevo informe habla de aportes con dinero público para la campaña de Moreno”. *La Hora*. 5 de junio.
- La Nación. 2018. “Ante Fiscalía, Homero Arellano aclaró que trabajaba en Vicepresidencia el 30S y no dispuso ninguna acción”. *La Nación*, 17 de septiembre. <https://lanacion.com.ec/ante-fiscalia-homero-arellano-aclaro-trabajaba-vicepresidencia-30s-no-dispuso-ninguna-accion/>.
- La Posta. 2018. “La Conspiración”. Video de YouTube, 10:34. 25 de junio. <https://www.youtube.com/watch?v=9-yViUGWzrA>.
- La República. 2012. “Correa recibe espada de Alfaro de manos de ‘Alfaro Vive’”. *La República*. 29 de enero. <https://www.larepublica.ec/blog/2012/01/29/alfaro-vive-carajo-devolvera-la-espada-de-alfaro-que-robo-en-1983/>.

- . 2014. “Semana habla de un «coronel sin rostro» en bombardeo a FARC”. *La República*. 6 de enero. <https://www.larepublica.ec/blog/2014/01/06/semana-habla-coronel-sin-rostro-bombardeo-farc/#:~:text=/>.
- . 2018. “Rommy Vallejo renuncia a la SENAIN”. *La República*. 21 de febrero. <https://www.larepublica.ec/blog/2018/02/21/rommy-vallejo-renuncia/>.
- Larrea Carlos. 2005. “Relaciones Ecuador-Estados Unidos en el Marco del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. En *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos*, editado por Juan Ponce, 165-208. Quito: Abya-Yala.
- Levi, Margaret. 2002. “Modeling complex historical processes with analytic *narratives*”. En *Akteure-Mechanismen-Modelle. Schriften aus dem Max-Planck-Institute für Gesellschaftsforschung Köln*, editado por Mayntz R., 108-27. Frankfurt: Campus.
- Levoyer, Saudia. 2017. *Los huracanes que arrasaron el sistema de inteligencia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Levoyer, Saudia, y Mario Pazmiño. 2021. *Los juegos del poder: Espionaje y control de la información (el servicio de inteligencia en la Revolución Ciudadana)*. Quito: Comunigraf S.A.
- Linares, Juan. 2015. *Proyecto de investigación de una intervención de alto riesgo operativo en el Grupo de Intervención y rescate de la Policía Nacional del Ecuador, Primer semestre del 2014 y propuesta de un protocolo*. Quito: USFQ.
- Lowndes, Vivien, y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Lucas, Kinto. 2015. *Ecuador cara y cruz: Del levantamiento del noventa a la Revolución Ciudadana*. Quito: CIESPAL.
- Macías, Edison. 2008. *Historia General del Ejército Ecuatoriano: El Ejército ecuatoriano antes y después del conflicto de la Cordillera del Cóndor*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- . 2013a. *El ejército ecuatoriano antes y después del conflicto de la cordillera del Cóndor*. Quito: Centro de Estudios Históricos del Ejército (CEHDE).
- . 2013b. *Misiones militares extranjeras y su aporte a la profesionalización del Ejército ecuatoriano*. Quito: CEHDE.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2010. *Explaining institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Martínez Bucheli, Jorge. 2018. *La primera misión militar chilena y su influencia en el ejército ecuatoriano 1899-1905*. Quito: UASB-E / CEHDE.
- Marsh, David, Elizabeth Batterz y Heather Savigny. 2004. *Historical institutionalism: beyond Pierson and Skocpol*. Canberra: Australian National University. <https://openresearch-repository.anu.edu.au/handle/1885/42126>.
- Matei, Cristiana, y Thomas Bruneau. 2011. "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress". En *Democratization* 18 (3): 602-30.
- Memoria Chilena. 2018. "Orlando Letelier Solar (1932-1976): Atentado Terrorista". *Biblioteca Nacional Digital de Chile*. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-96543.html>.
- Mena, Paul. 2011. "Ecuador: investigarán a Correa por presuntos aportes de las FARC". *BBC Mundo*. 18 de mayo. https://www.bbc.com/mundo/movil/noticias/2011/05/110518_ecuador_farc_correa_ao.
- Mena, Santiago. 2014. "Inteligencia Policial y su contribución al mantenimiento del Estado Democrático". En *Secretaría de Inteligencia: Cultura de Inteligencia*, 272-82. Quito: Esqueletra Editorial.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2011. *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito. Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2011b. *Agenda Nacional de Inteligencia*. Quito. Ministerio Coordinador de Seguridad.
- . 2014. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad Integral.
- Ministerio de Gobierno. 2021. "Juez llama a juicio a detenidos en Operativo Sol Rojo". *Ministerio de Gobierno*. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/juez-llama-a-juicio-a-detenidos-en-operativo-sol-rojo/#>
- . s.f. "42 delegados de la Clacip compartieron experiencias y compromisos por la seguridad ciudadana". *Ministerio de Gobierno*. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/42-delegados-de-la-clacip-compartieron-experiencias-y-compromisos-por-la-seguridad-ciudadana/>.
- Misión Militar Chilena. 1902. *Misión militar chilena en el Ecuador: Proyecto de Ley Orgánica Militar*. Quito: Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios por R. Jaramillo.
- Narváez Ricaurte, Luis, y Luis Narváez Rivadeneira. 2020. *Visión política de los 69 mil días republicanos*. Quito: Palibrio.

- Nieto, Lucía. 2009. "Transparencia y verdad en el caso Angostura". *El Imparcial*. 15 de diciembre. <https://www.elimparcial.es/noticia/53764/opinion/transparencia-y-verdad-en-el-caso-angostura.html>.
- Noboa, María Fernanda. 2020. "Inteligencia militar: Poder, conocimiento e ideología en las prácticas semiótico-discursivas en las relaciones Colombia-Ecuador: El caso de la Operación Militar Fénix". Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, Quito.
- Observatorio Anticorrupción Ecuador, s.f. "Gastos reservados". *Observatorio Anticorrupción Ecuador*. <https://www.observatorioanticorruccion.ec/casos-de-corrupcion/gastos-reservados>.
- Ortega, Ramiro, Manuel Silva y Angel Arcos. 2005. *Historia de la Unidad de Investigaciones Especiales: Mayor Eduardo Zea López*. Quito: Policía Nacional del Ecuador. <https://www.inehpol.gob.ec/images/libros/007.pdf>.
- North, Douglas. 1991. Institutions, *The Journal of economic perspectives* 5 (1): 97-112.
- Ordoñez, María, y Galo Cruz. 2017. "La inteligencia militar ecuatoriana en la sociedad del riesgo". *Urvio* (21): 56-69. <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2964/2015>.
- Ortiz Crespo, Santiago. 2016. "Ecuador: Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los Pueblos". *Sin Permiso*, 7 de junio. <http://www.sinpermiso.info/textos/ecuador-marcha-por-el-agua-la-vida-y-la-dignidad-de-los-pueblos>.
- Ortiz, Cecilia. 2019. "Antecedentes del magnicidio del 6 de agosto de 1875: Crónica de una muerte anunciada". En *El poder y la muerte: Crímenes políticos en el Ecuador*, editado por Enrique Ayala Mora, 47-58. Quito: DINEDICIONES.
- Ortiz, Sara. 2017. "Inteligencia monitoreó 2100 reuniones ciudadanas; Rommy Vallejo niega espionaje político". *El Comercio*. 22 de septiembre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/inteligencia-monitoreo-reuniones-ciudadanas-senain.html>.
- Palacio, Gustavo. 2001. "Relaciones bilaterales entre Ecuador y los Estados Unidos: durante las décadas de los ochenta y noventa". *Comentario Internacional*(2): 147-71.
- Pazmiño, Mario. 2013. "Las siete estrategias del Socialismo del siglo XXI en Ecuador". En *Análisis de las Repercusiones del Socialismo del siglo XXI en la Región*, editado por Levoyer, Saudia, 131-45. Quito: SENAIN.

- Periodismo de Investigación. 2019. “¿Cómo se financió la campaña de Lenín y Glas”? *Periodismo de Investigación*. 4 de junio. <https://periodismodeinvestigacion.com/2019/06/04/campana-de-lenin-y-glas/>.
- . . 2020. “El retorno de la SENAIN”. *Periodismo de Investigación*. 15 de noviembre. <https://periodismodeinvestigacion.com/2020/11/15/el-retorno-de-la-senain/>.
- . 2021. “Correa financió segunda vuelta de Lenín y Glas con dinero de la SENAIN”. *Periodismo de Investigación*. 9 de marzo. <https://periodismodeinvestigacion.com/2021/03/09/correa-dinero-de-la-senain/>.
- Pérez, María. 2008. “El control de los servicios de inteligencia en los estados democráticos”. *Actas del I Congreso Nacional de Inteligencia: “La inteligencia como disciplina científica”*, 409-30. Madrid: Plaza y Valdes,.
- Piedra Cobo, Lorena. 2011. *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia*. Quito: Abya-Yala.
- . 2014. “Perspectiva histórica de la actividad de inteligencia en Ecuador: Fallas Cometidas y su explicación.” En *Cultura de Inteligencia*, t. 1, editado por Secretaría de Inteligencia, 39-67. Quito: Eskeletra Editorial.
- . 2018. “Ecuador's Border Security Failures: An Analysis of the Institutional Characteristics of the Coordination Bureau of Intelligence”. En *Proceedings of the General Sir John Kotewala Defence University*, 63-72. Colombo: General Sir John Kotewala Defence University.
- Pillar, Raul R. 2010. “The Perils of Politicization”. En *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, compilado por Johnson Lochk K., 472-84. Nueva York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 2003. “Big, slow-moving, process”. En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, 177-207. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pion Berlin, David. 1992. “Military Autonomy and Emerging Democracies in South America”. *Comparative Politics*, 25(1): 83-102.
- Periodismo de Investigación. 2013. “La SECOM dice que La Megan no fue idea suya”. *Periodismo de Investigación*. <https://periodismoecuador.com/2013/10/07/la-secom-dice-que-la-megan-no-fue-idea-suya/>.
- Plan V. 2014. “Relato de una masacre”. *Plan V*. 13 de octubre. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/el-rastro-una-masacre>.

- . 2015a. “Los blancos de la inteligencia”. *Plan V*. 30 de mayo. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/blancos-la-inteligencia>.
- . 2015b. “Tres historias de Espionaje a ciudadanos”. *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/tres-historias-espionaje-ciudadanos>.
- . 2016. “El seguimiento y el espionaje son denunciados ante la ONU”. *Plan V*. <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-seguimiento-y-el-espionaje-son-denunciados-ante-la-onu>.
- . 2018. “Fotografías confirman cita Assange Vallejo, 48 horas antes de fallida extracción”. *Plan V*. 22 de septiembre. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/fotografias-confirman-cita-assange-vallejo-48-horas-antes-fallida>.
- . 2018b. “Ecuador financia con gastos reservados el espionaje de Julian Assange”. *Plan V*. 14 de mayo. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/ecuador-financia-con-gastos-reservados-el-espionaje-julian-assange>
- . 2019. “La Gran Estafa de los Gastos Reservados de la SENAIN”. *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/la-gran-estafa-gastos-reservados-la-senain>.
- Policía Nacional del Ecuador. 2018. “Historia de la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES)”. *Policía Nacional del Ecuador*, 12 de agosto. <https://www.facebook.com/fotospolicianacionaldelecuador/photos/a.922498304554486/1286515501486096/>.
- Political Database of Americas. 2009. *Republic of Ecuador Chronology of Presidents*. Georgetown University. <https://pdba.georgetown.edu/Executive/Ecuador/pres.html>.
- Pouliot, Vincent. 2015. “Practice tracing”. En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Bennet Andrew y Jaffrey Checkel, 237-59. Cambridge. Cambridge University Press.
- Prensa Latina 2010. “Correa nombra nuevo jefe de inteligencia”. *Prensa Latina*. <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/87416/>.
- Presidencia de la República. 2013. “Conformada oficialmente la Comisión que investigará el 30S”. *Presidencia de la República*. <http://www.presidencia.gob.ec/conformada-oficialmente-la-comision-que-investigara-el-30s/>.

- Primicias. 2022. “Caso Balda: Tribunal ratifica la sentencia de Pablo Romero”. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/apelacion-sentencia-romero-balda/>.
- Proaño, María Victoria. 1989. “Organización funcional de las direcciones de planeamiento de seguridad para el desarrollo”. *Reglamento operativo para la planificación de los frentes y de los ministerios*. Quito: IAEN.
- Programa de Intercambio Regional de Información sobre Armas de Fuego, Municiones y Explosivos. s.f. *Glosario*. UN LIREC.
- Ramos, Mario y Alexei Páez. 2010. *El Magnicidio Perfecto*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política / Grafikos.
- Reagan Ronald. 1986. “Toasts at the State Dinner for President León Febres-Cordero Ribadeneyra of Ecuador”. *The American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/toasts-the-state-dinner-for-president-leon-febres-cordero-ribadeneyra-ecuador>.
- Red Kapari. 2020 *Dahik, shock económico y delitos de cuello blanco (2)*. 6 de junio. <https://redkapari.org/2020/06/06/dahik-shock-economico-y-delitos-de-cuello-blanco-ii/>.
- Redacción Política El Comercio. 2010. “Homero Arellano en vez de Fco. Jijón”. *El Comercio*, 20 de octubre. <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/homero-arellano-vez-fco-jijon.html>.
- . 2014. “Comisión ratifica tesis del golpe sobre el 30-S”. *El Comercio*, 10 de junio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-comision-30s-golpe-golpe.html>.
- Redacción Seguridad El Comercio. 2018. “Disculpas públicas para los 10 de Luluncoto”. *El Comercio*. 24 de septiembre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/disculpas-publicas-10deluluncoto-justicia.html>.
- . 2018b. “Nuevo organismo reemplazará a la Secretaría de Inteligencia”. *El Comercio*. 20 de marzo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/inteligencia-organismo-reemplazo-senain-seguridad.html>.
- . 2018b. “Presidente eliminó oficialmente la SENAIN”. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-eliminacion-senain-centro-inteligencia/>.

- . 2018c. “La Senain asegura que Rommy Vallejo no ha presentado la renuncia”. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/senain-desmiente-renuncia-rommyvallejo-secretario.html>.
- Redacción Plan V. 2015. Así vigila el Estado a los ciudadanos. *Plan V*. 25 de mayo. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/asi-vigila-el-estado-ciudadanos>.
- Regalado, Mónica. 2010. “Concurso de méritos y oposición: Secretaría Nacional de Inteligencia”.
- Richards, Julian. 2010. *The Art and Science of Intelligence Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
- Riofrío Jiménez, Rodrigo. 2017. *Historia de la Policía Nacional del Ecuador: apuntes y documentos*. Quito: Ediecuatorial.
- Rivadeneira, Miguel. 1989. *Terrorismo y narcotráfico, sus vinculaciones en la vida del Ecuador*. Quito: IAEN.
- Rivera Vélez, Freddy. 2016. Inteligencia estratégica e inteligencia política: Los claros-oscuros del caso ecuatoriano”. En *Inteligencia estratégica contemporánea*, editado por David Andrade Aguirre, 133-48. Sangolquí: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.
- . 2011. “La inteligencia ecuatoriana: Tradiciones, cambios y perspectivas”. Freddy Rivera Vélez, *Inteligencia estratégica y prospectiva*. Quito: FLACSO Ecuador, 47-73.
- Rivera Vélez, Freddy, Barreiro Katalina y Guerrero Gilda. 2018. *¿Dónde está el Pesquisa? Una historia de la Inteligencia Política en Ecuador*. Quito: Centro de Publicaciones PUCE.
- Rivera Vélez, Freddy, y Rivera Renato. 2022. “Practices and Resilience: National Security Intelligence in Ecuador” En *The handbook of Latin American and Caribbean Intelligence Cultures*, editado por Cristiana Matei, Carolyn Halladay y Eduardo Estévez, 129-150. Reino Unido: Rowman & Littlefield.
- Robinson, James. A. 1999. “When is a State Predatory”. *CESifo Working Paper* (178): 2-32.
- Salgado, Marco. 2017. “La CNJ declara la prescripción del juicio por gastos reservados contra Abdalá Bucaram”. *El Telégrafo*. 11 de abril.
- Sánchez Francisco, y John Polga- Hecimovich. 2019. “The Tools of Institutional Change under Post. Neoliberalism”. *Journal of Latin American Studies* 51 (2): 379-408.

- Sancho, Carolina. 2012. Democracia, política pública de inteligencia y desafíos actuales: Tendencias en países de Latinoamérica. *Inteligencia y Seguridad revista de análisis y prospectiva* (11): 67-112.
- Scott, Len. 2007. "Sources and methods in the study of intelligence: A British view". *Intelligence and National Security*, 22 (2), 185-205.
- Secretaría de Inteligencia. 2014a. "Glosario de términos de Inteligencia". Secretaría de Inteligencia. *Cultura de Inteligencia*, t. 1, 363-71. Quito: Eskeletra Editorial.
- . 2014b. *Informes difundidos ámbito de relaciones internacionales*. Documento interno sin clasificación. Quito.
- . 2014c. *Informes difundidos ámbito ciencia y tecnología*. Secretaría de Inteligencia. Documento interno sin clasificación. Quito.
- . 2014d. *Informes difundidos ámbito justicia y seguridad ciudadana*. Secretaría de Inteligencia. Documento interno sin clasificación. Quito.
- . 2014e. *Informes difundidos ámbito gobernabilidad y democracia*. Secretaría de Inteligencia. Documento interno sin clasificación. Quito.
- . 2014f. *Informes difundidos ámbito gestión de riesgos y medio ambiente*. Secretaría de Inteligencia. Documento interno sin clasificación. Quito.
- . 2014g. *Informes difundidos ámbito justicia social y desarrollo humano*. Secretaría de Inteligencia. Documento interno sin clasificación. Quito.
- Secretaría de Inteligencia. 2016. *Estatuto Orgánico por procesos de la Secretaría de Inteligencia 2010-2016*. Secretaría de Inteligencia. Documento interno sin clasificación. Quito.
- Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN). 2011. *Agenda Nacional de Inteligencia*. Quito: Manthra Editores.
- . 2011a. *Coordinación de análisis estratégico: organización del trabajo*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno sin clasificación. Quito.
- . 2010a. *Construcción de un Sistema de Inteligencia Nacional como parte del proceso de institucionalización del Estado*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno sin clasificación. 19 de abril. Quito.
- . 2010b. *Gastos Corrientes*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento no clasificado. Quito.
- . 2010c. *Listado de Personal*. Secretaría Nacional de Inteligencia, Documento interno no clasificado. Quito.

- . 2010d. *El sistema de inteligencia nacional, estructura, misiones, base legal, y plan nacional*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2011a. *Documentación preparatoria para la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito. Ecuador.
- . 2011b. *Miembros Comité Nacional de Inteligencia*. Secretaría Nacional de Inteligencia Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2011c. *Planificación de Capacitaciones*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2011d. *Coordinación de Análisis Estratégico: Organización del trabajo*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2012a. *Directorio telefónico: actualizado hasta el 8 de noviembre*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2012b. *Directorio Telefónico Quito-Guayaquil*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2012c. *Elementos esenciales de información (EEI) para el PBI*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento Inédito. Quito.
- . 2012d. *Informe de seguimiento a compromisos presidenciales*. Secretaría Nacional de Inteligencia, Documento interno sin clasificación. Quito.
- . 2012e. *Programación Anual de la Política Pública de la Secretaría de Nacional de Inteligencia 2012*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento sin clasificación. Quito.
- . 2013a. *Directorio telefónico: Actualizado hasta agosto*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2013b. *Documento interno Quito*. Secretaría Nacional de Inteligencia. 6 de marzo.
- . 2013c. *Proyecto de Inversión Pública: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inteligencia*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2013d. *Estructura Orgánica de la Secretaría Nacional de Inteligencia*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito.
- . 2014a. *Coordinación General de Inteligencia, documento interno*. Quito.

- . 2014b. *Secretaría de Inteligencia: creando cultura de inteligencia para la patria nueva*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Publicación de difusión masiva en ferias ciudadanas. Quito.
- . 2014c. *Solicitud de fondos gastos especiales: Comprobante de ingreso número 13*. Secretaría Nacional de Inteligencia. 3 de septiembre. Quito.
- . 2018. *Estatuto orgánico por procesos de la Secretaría de Inteligencia 2010-2016*. Secretaría Nacional de Inteligencia. Quito.
- Sistema de Control de Gestión Presidencial. 2012. Secretaría Nacional de Inteligencia: Compromisos Presidenciales al 7 de noviembre de 2012. Presidencia de la República. 7 de noviembre.
- Soifer, Hillel David. 2009. *What is a Critical Juncture? Permissive and Productive Conditions in Historical Causation*. Toronto: APSA.
- . 2012. The causal logic of critical junctures. *Comparative Political Studies* 45 (12): 1572-97.
- Tamayo, Eduardo. 1994. *Gobierno de Febres Cordero (1984-1988): Resistencias al autoritarismo*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=114230&tab=opac.
- . 1995. “Ecuador: Vicepresidente Dahik renuncia y huye.” *América Latina en Movimiento*, 11 de octubre. <https://www.alainet.org/es/active/23352>.
- Tansey, Oisín. 2007. “Process tracing and elite interview: a case for non-probability sampling”. *Political science and politics* 40 (4): 765-72.
- Tebivoip, 2018. “Normativa AAFE y su evolución en el país”. *Tebivoip*, 26 de mayo. <http://redsocalweb1.blogspot.com/p/ofertas.html>.
- Thelen, Kathleen. 2009. “Institutional Change in Advanced Political Economies”. *British Journal of Industrial Relations* 47 (3): 471-98.
- Tobar, Fabián, y Vinicio Montero. 2007. *La Dirección Nacional de Inteligencia en apoyo a las políticas de seguridad y defensa en el Ecuador ante las nuevas amenazas*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Torres, Arturo. 2020. “Romero, el agente de los gastos especiales”. *Código Vidrio*, 21 de febrero. <https://www.codigovidrio.com/code/romero-el-agente-de-los-gastos-especiales/>.

- Toscano, Denys. 2005. "Relaciones Ecuador- Estados Unidos: Períodos presidenciales de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón". En *Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos*, editor Juan Ponce. Quito: Abya-Yala.
- Trigo Soto, Luis Gonzalo. 2016. "Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política". *Revista Colombiana de Ciencias Sociales* 7 (1): 224-41.
- Ugarte, José. 2005. *La relación entre inteligencia y política, y sus consecuencias en las estructuras y normas de los Sistemas de Inteligencia*. Brasilia. <http://fas.org/irp/world/argentina/ugarte.pdf>.
- .2014. "Panorama del Control de la Actividad de Inteligencia en América Latina". En *Cultura de Inteligencia*, t. 1, editado por Secretaría de Inteligencia, 363-71. Quito: Eskeletra Editorial.
- .2016. "Actividad de Inteligencia en América Latina: Características, Fortalezas, debilidades, perspectivas de futuro". *Revista Política y estrategia* (127): 37-74.
- .2022. "Relaciones civiles-militares en América Latina: peculiaridades, lecciones aprendidas, aprendizajes en curso, propuestas". *Revista Política y estrategia* (140): 63-98.
- V., Sebastián. 2014. *COSENA*. 25 de marzo. 3D Warehouse. <https://3dwarehouse.sketchup.com/model/e9318a76b4ebdded3ed0bc4988054ca/Cosena>.
- Vaca, Édgar. 2010. "Jamás he torturado ni he ordenado torturar a nadie". *El Universo*, 20 de junio. <https://www.eluniverso.com/2010/06/20/1/1355/edgar-vaca-jamas-he-torturado-ni-he-ordenado-torturar-nadie.html>.
- Vallejo, Andrés. 2018. "Cenepa, 23 años después de la guerra". *El Comercio*. 26 de enero. <https://www.elcomercio.com/actualidad/cenepa-guerra-peru-frontera-militares.html>.
- Varas, Augusto, y Fernando Bustamante. 1977. *Fuerzas Armadas y política en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Velasco, Bolívar. 2018. "Posible coche bomba deja 14 policías heridos en atentado a cuartel de San Lorenzo, en Esmeraldas". *El Comercio*. 27 de enero <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-esmeraldas-explosion-escombros-sanlorenzo.html>.

- Velásteguí, Carlos. 2005. "Relaciones Ecuador-Estados Unidos 1984-1988". En *Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos*, editado por Juan Ponce, 51-88. Quito: Abya-Yala.
- Villacís, Pablo. 2002. "La Policía Investiga 3 secuestros". *El Universo*. 2 de mayo. <https://www.eluniverso.com/2002/05/02/0001/10/480D9F902B074695A0BA51086D628394.html>.
- Villagómez, Pablo. 2010. *Intervención del Expresidente Lucio Gutiérrez en la Universidad de Georgetown*. Quito.
- Villalba Andrade, Mateo. 2011. *Instituciones y desempeño económico: El sector energético ecuatoriano 1990-2006*. Quito: Abya Yala.
- Villalobos Mario. 1985. *Cronología Histórica de la Policía Ecuatoriana*. Quito: INEHPOL.
- Villavicencio, Fernando. 2015. Assange: Así fue la "Operación Hotel" para un huésped incómodo. 16 de abril. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/assange-asi-fue-la-operacion-hotel-un-huesped-incomodo>.
- Villavicencio, Fernando, Solórzano Cristina, Collyns Dan, Harding Luke y Kirchgaessner. 2018. Ecuador financia con gastos reservados el espionaje de Julian Assange. 14 de mayo. <https://periodismodeinvestigacion.com/2018/05/14/ecuador-financia-con-gastos-reservados-el-espionaje-de-julian-assange/>.
- Villavicencio, Fernando, Christian Zurita Ron, y Cristina Solórzano. 2019. ¿Cómo se financió la campaña de Lenín y Glas? *Fundación 1000 Hojas*. 4 de junio. <https://milhojas.is/612544-pagina.html>.
- Villegas Torre, Hugo. 2014. "Subsistema de Inteligencia Militar, amenazas y factores de riesgo". En *Cultura de Inteligencia*, editado por Secretaría de Inteligencia, 192-99. Quito: Esqueletra Editorial.
- Vistazo. 1985. "Secuestro de Nahím Isaías". *Vistazo*. 1 de septiembre <https://www.vistazo.com/especial-60anos/foto-54>.
- . 1996. "El Torbellino de los Gastos Reservados". *Vistazo*, 8 de febrero. <http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/el-torbellino-de-los-gastos-reservados-84132.html>.
- . 1997. "Los Combatientes Populares". *Vistazo*, 19 de diciembre. <http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/los-combatientes-populares-114902.html>.

- Walder, David. 2015. "What makes process tracing Good?". En *Process Tracing: from metaphor to Analytic Tool*, editado por Bennet, Andrew y Jaffrey Checkel, 126-52. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yépez, Luis. 2012. "Discurso de despedida SENAIN". 30 de mayo.
- Zapata, Percy. 2015. "La guerra del Cenepa: La última guerra del siglo XX en Latinoamérica". *Nodal*, 26 de enero. <https://www.nodal.am/2015/01/analisis-y-miradas-sobre-sobre-el-enfrentamiento/>.

Anexos

Anexo 1: Consolidado final entrevistas

Entrevistas de Élite

1. Cuvi Juan, 2002. Miembro y fundador de Alfaro Vive Carajo, entrevista.
2. Moncayo Gallegos, Paco. 2010. Ex General del Ejército. Entrevista. 24 de agosto.
3. Élite 1, 2018. Ex Asambleísta Nacional, provincia de Zamora Chinchipe 2009 - 2013 y 2013 - 2017, entrevista.
4. Élite 2, 2018. Ex Comandante General de la Policía Nacional, 1971-2004, entrevista.
5. Élite 3, 2018. Ex Comandante General de la Policía Nacional, 2005, entrevista.
6. Élite 4, 2017. Ex Jefe de Inteligencia del Ejército 2008, entrevista.
7. Élite 5, 2018. Ex Ministro de Defensa 2005 y 2006, General en Servicio Pasivo de la Fuerza Terrestre, Ex Subsecretario de Defensa y Ex Secretario del COSENA, entrevista.
8. Élite 6, 2019. Ex Ministro de Gobierno 1996, General en Servicio pasivo de la Fuerza Aérea Ecuatoriana y Ex Diputado, entrevista.
9. Élite 7, 2018. Ex Presidente de la República 2003 -2005, entrevista.
10. Élite 8, 2018. Ex Secretario del Comité Nacional de inteligencia 2010-2013, entrevista.
11. Élite 9, 2020. Ex Secretario Nacional de Inteligencia 2009, entrevista.
12. Élite 10, 2018. Ex Secretario Nacional de Inteligencia 2010, entrevista.
13. Élite 11, 2018. Ex Secretario Nacional de Inteligencia período 2012-2014, entrevista.
14. Élite 12, 2017. Ex Secretario Técnico del MICS, entrevista.
15. Élite 13, 2018. Secretario Técnico Ministerio Coordinador de Seguridad 2013, entrevista.
16. Élite 14, 2018. Teniente Coronel en Servicio Pasivo de la Policía Nacional y Ex Asesor del Ministerio Coordinador de Seguridad, entrevista.
17. Élite 15, 2018. Teniente Coronel en Servicio Pasivo de la Policía Nacional y Ex Coordinador de Seguridad Interna del Ministerio Coordinador de Seguridad, entrevista.

18. Huerta Francisco, 2022. Miembro de la Comisión oficial para la investigación de los Servicios de Inteligencia, entrevista.

Personal SENAIN

1. Personal SENAIN 1. 2015. Administradora Servicio Correo Electrónico SENAIN, entrevista.
1. Personal SENAIN 2. 2018. Agente SENAIN 2011- 2019, entrevista.
2. Personal SENAIN 3. 2020. Agente SENAIN 2011-2019, entrevista.
3. Personal SENAIN 4. 2017. Analista Coordinación de Análisis Estratégico SENAIN 2 período 2010-2017, entrevista.
4. Personal SENAIN 5. 2018. Analista Coordinación de Análisis Estratégico SENAIN período 2010-2017, entrevista.
5. Personal SENAIN 6. 2018. Analista Coordinación de Análisis Estratégico SENAIN período 2010-2014, entrevista.
6. Personal SENAIN 7. 2012. Analista Coordinación de Análisis Estratégico SENAIN, entrevista 2012.
7. Personal SENAIN 8. 2018. Analista Coordinación de Inteligencia SENAIN período 2010-2017, entrevista.
8. Personal SENAIN 9. 2018. Analista Coordinación de Inteligencia SENAIN período 2013-2017, entrevista.
9. Personal SENAIN 10. 2018. Analista Coordinación Info-Comunicaciones SENAIN 2010-2014, entrevista.
10. Personal SENAIN 11. 2018. Analista de Inteligencia SENAIN 2011-2016 y Subrogante de la Coordinación de Inteligencia 2014, entrevista.
11. Personal SENAIN 12. 2019. Analista de Recursos Humanos SENAIN período 2010-2019, entrevista.
12. Personal SENAIN 13. 2018. Analista de Recursos Humanos SENAIN período 2013-2015, entrevista.
13. Personal SENAIN 14. 2019. Analista informático 2010-2014, entrevista.
14. Personal SENAIN 15. 2013. Analista Inteligencia DNI, y SENAIN, entrevista.
15. Personal SENAIN 16. 2016. Analista Inteligencia SENAIN 2010-2014, entrevista.
16. Personal SENAIN 17. 2018. Analista Inteligencia SENAIN 2012-2016 y Asesor del Ministerio de Defensa 2008, entrevista.

17. Personal SENAIN 18. 2018. Analista Inteligencia SENAIN, y ex funcionario del COSENA, entrevista.
18. Personal SENAIN 19. 2016. Analista Unidad de Análisis de Prospectiva Estratégica 2014, entrevista.
19. Personal SENAIN 20. 2021. Asesor Coordinador de Análisis estratégico SENAIN 2011, entrevista.
20. Personal SENAIN 21. 2020. Asesor Ex Secretario de Inteligencia 2009, entrevista.
21. Personal SENAIN 22. 2018. Asesor externo SENAIN 2011-2018, entrevista.
22. Personal SENAIN 23. 2018. Asesor Secretario de Inteligencia 2012, entrevista.
23. Personal SENAIN 24. 2020. Asesor Subsecretario de Inteligencia 2011, entrevista.
24. Personal SENAIN 25. Asesora Ex Secretario de Inteligencia 2012-2014, entrevista 2018.
25. Personal SENAIN 26. 2013. Asistente despacho Secretario de Inteligencia 2011-2012, entrevista.
26. Personal SENAIN 27. 2018. Asistente despacho Secretario de Inteligencia 2011-2018, entrevista.
27. Personal SENAIN 28. 2018. Asistente Ex Secretario de Inteligencia 2014-2018, entrevista.
28. Personal SENAIN 29. 2017. Buscadora de información COSENA / SENAIN 1990-2016, entrevista.
29. Personal SENAIN 30. 2018. Consultor y Capacitador Español SENAIN 2013-2014, entrevista.
30. Personal SENAIN 31. 2018. Consultor y Capacitador SENAIN 2011- 2014, entrevista.
31. Personal SENAIN 32. 2018. Consultor y Capacitador SENAIN 2014- 2017, entrevista.
32. Personal SENAIN 33, 2013, Coordinador Contrainteligencia 2011, entrevista.
33. Personal SENAIN 34, 2020. Coordinador de Análisis Estratégico SENAIN 2009, entrevista.
34. Personal SENAIN 35, 2010. Coordinador de Inteligencia SENAIN 2009, entrevista.
35. Personal SENAIN 36, 2015. Coordinador General de Info-Comunicaciones (s) 2014. entrevista.
36. Personal SENAIN 37, 2017. Coordinador Info-Comunicaciones SENAIN 2011 entrevista.

37. Personal SENAIN 38, 2016. Director de Recursos Humanos SENAIN 2011, entrevista.
38. Personal SENAIN 39, 2018. Docente Inteligencia Criminal 2010-2014 SENAIN, entrevista.
39. Personal SENAIN 40, 2013. Encargada del Centro de Alerta Temprana SENAIN 2011-2012, entrevista.
40. Personal SENAIN 41. 2018. Ex Analista Coordinación de Análisis Estratégico 2009-2010, entrevista.
41. Personal SENAIN 42, 2013. Ex Analista Coordinación de Inteligencia SENAIN y Analista de DNI, entrevista.
42. Personal SENAIN 43, 2013. Ex Analista Dirección Nacional de Inteligencia, entrevista.
43. Personal SENAIN 44, 2020. Ex Asesor del Secretario Nacional de Inteligencia 2010, entrevista.
44. Personal SENAIN 45, 2020. Ex Asesor Jurídico Secretario Nacional de Inteligencia 2010 entrevista.
45. Personal SENAIN 46, 2020. Ex Asesor Secretaría de Inteligencia 2009, entrevista.
46. Personal SENAIN 47, 2013. Ex Asesora Dirección Nacional de Inteligencia, entrevista.
47. Personal SENAIN 48, 2020. Ex Coordinador Gastos Especiales Secretaría Nacional de Inteligencia 2009, entrevista.
48. Personal SENAIN 49, 2018. Ex Coordinadora Info-Comunicaciones, SENAIN 2014, entrevista.
49. Personal SENAIN 50, 2018. Ex Miembro del Comité Nacional de Inteligencia 2011, entrevista.
50. Personal SENAIN 51, 2018. Ex Subsecretario Nacional de Inteligencia 2014, entrevista.
51. Personal SENAIN 52, 2018. Ex Subsecretario Nacional de Inteligencia, entrevista.
52. Personal SENAIN 53, 2013. Ex Traductora Dirección Nacional de Inteligencia y Análisis de prensa SENAIN, entrevista.
53. Personal SENAIN 54, 2018. Procesador de datos Secretaría de Inteligencia, entrevista.
54. Personal SENAIN 55, 2023. Agente operativo Secretaría de Inteligencia, entrevista.

Actores en lugares clave

1. Actor clave 1, 2020. Asesor MICS 2008, entrevista.
2. Actor clave 2, 2016. Encargada de campaña presidencial de Rafael Correa 2006, entrevista.
3. Actor clave 3, 2020. Ex Asesor Ministerio Coordinador de Seguridad 2008, entrevista.
4. Actor clave 4, 2020. Ex Asesor Ministerio del Interior 2008, entrevista.
5. Actor clave 5, 2015. Funcionario Inteligencia Aduanera, entrevista.
6. Actor clave 6, 2022. Periodista, entrevista.

Expertos

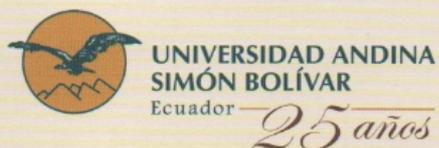
1. Cabrera Toledo, Lester. 2021. Investigador FLACSO, entrevista.
2. Rivera Vélez, Fredy. 2020. Especialista en Seguridad FLACSO, entrevista.
3. Zaldumbide, Leonardo. 2021. Docente PUCE, entrevista.
4. Pérez, Diego. 2022. Docente IAEN, entrevista.

Policía Nacional y Fuerzas Armadas

1. Oficial Superior 1, 2010. Coronel de Inteligencia Militar, entrevista.
2. Oficial Superior 2, 2018. Coronel de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Servicio Pasivo y Ex Secretario del Comité Nacional de Inteligencia, entrevista.
3. Oficial Superior 3, 2020. Coronel de la Policía Nacional en Servicio Pasivo y miembro fundador UIES, entrevista.
4. Oficial Superior 4, 2019. Coronel de la Policía Nacional en Servicio Pasivo, Especialidad de Inteligencia, entrevista.
5. Oficial Superior 5, 2018. Coronel de la Policía Nacional en Servicio Pasivo, y Asambleísta provincial Cotopaxi, entrevista.
6. Oficial Superior 6, 2018. Coronel de las Fuerzas Armadas en Servicio Pasivo, y Parlamentario Andino, entrevista.
7. Oficial Superior 7, 2010. Coronel del Ejército y Coordinador de Inteligencia de la SENAIN año 2010, entrevista.
8. Oficial Superior 8, 2018. General de Fuerza Terrestre en servicio activo, entrevista.
9. Oficial Superior 9, 2010. General de la Fuerza Terrestre, Encargado de Inteligencia militar 2010, entrevista.

10. Oficial Superior 10, 2018. Oficial de Policía en Servicio Pasivo, 1964-1966, entrevista.
11. Oficial Superior 11, 2018. Oficial de Policía, asignado a la SENAIN, 2010-2012, entrevista.
12. Oficial Superior 12, 2018. Teniente Coronel en Servicio Pasivo de la Policía Nacional, 1994-2015, entrevista.

Anexo 2: Carta de solicitud de entrevista



Quito, 19 de Octubre de 2017

A quien corresponda,

En calidad de Director del Doctorado en Estudios Latinoamericanos, y tutor de tesis de la alumna Lorena Yaél Piedra Cobo, estudiante en el año académico 2015-2020; certifico que la mencionada estudiante se encuentra realizando la tesis con el título: "¿Cambio o continuidad institucional en agencias estatales de seguridad?: instancias de coordinación de la función de inteligencia en Ecuador (1979-2016)". Por este motivo, la estudiante requiere de la realización de entrevistas para culminar su trabajo; le pido, por favor, le brinde Ud. su colaboración concediéndole una entrevista.

Atentamente,

A handwritten signature in green ink, which appears to read "P. Andrade", is written over a horizontal line. Below the signature, the name "Pablo Andrade A., Ph.D." is printed in a black serif font.

Profesor,

Área de Estudios Sociales y Globales