

Fredy Rivera Vélez, coordinador

Inteligencia estratégica y Prospectiva



Seminario Internacional Estudios Estratégicos e Inteligencia Prospectiva (2010 : sep. 29-30 : Quito)

Inteligencia estratégica y prospectiva / editado por Fredy Rivera Vélez. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2011
269 p. : il., diagramas, mapas

ISBN: 978-9978-67-276-1

INTELIGENCIA ; ECUADOR ; SEGURIDAD ; SECRETARÍA NACIONAL DE INTELIGENCIA (ECUADOR) ; RELACIONES INTERNACIONALES ; DEFENSA ; INTELIGENCIA CRIMINAL ; AMÉRICA LATINA

327.12 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**Secretaría Nacional de Inteligencia
del Ecuador –SENAIN**

Avenida Amazonas y Juan José Villalengua, Esq.

Quito-Ecuador.

Teléfonos: 593 2 2460-140

<http://www.senain.gob.ec/>

**Agencia Española de Cooperación Internacional
para el Desarrollo AECID – OCE Ecuador**

Dirección: Av. 6 de Diciembre N33-24 Y Bossano

Edificio Titanium, piso 10

Tel: (593 2) 333 3701 / 3702 / 3703

Fax: (593 2) 333 3704

<http://www.aecid.es/spana/>

ISBN: 978-9978-67-276-1

Cuidado de la edición: Gilda Guerrero Salgado

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2011

1ª. edición: mayo de 2011

Índice

Presentación	7
Prólogo	9
Introducción	
El Nuevo Ecuador y la Secretaría Nacional de Inteligencia	17
<i>Francisco Jijón Calderón</i>	
 NOCIONES DE INTELIGENCIA E INSTITUCIONALIDAD EN EL ECUADOR	
Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política	25
<i>Fredy Rivera Vélez</i> <i>Katalina Barreiro Santana</i>	
La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas	47
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 INTELIGENCIA ESTRATÉGICA	
Sistemas de Inteligencia	
Perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral	77
<i>Jaime Castillo Arias</i>	

La visión del Brasil sobre la Comunidad de Inteligencia Sudamericana y la experiencia de la ABIN en los servicios de Inteligencia del Estado.	127
<i>Carlos Ataídes</i>	

Las miradas oblicuas de Occidente y los intereses estratégicos chinos.	137
<i>Alexei Páez</i>	

DEMOCRACIAS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia	147
<i>Katalina Barreiro Santana, Fredy Rivera Vélez</i>	

Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009).	177
<i>Andrés Gómez de la Torre Rotta</i>	

La Inteligencia china, un acercamiento histórico cultural	197
<i>Milton Reyes</i>	

LAVADO DE ACTIVOS E INTELIGENCIA CRIMINAL

Inteligencia criminal: una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada	215
<i>Daniel Sansó-Rubert Pascual</i>	

Prevención de lavado de activos frente a la concienciación Conferencia sobre lavados de activos y financiamiento del terrorismo	239
<i>Patricio X. Sánchez Ramiro Crespo Fabara, Patricio Starnfeld Llamazares</i>	

Sobre los autores	265
------------------------------------	------------

**Democracias y
rendición de cuentas**

Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia*

Katalina Barreiro Santana**

Fredy Rivera Vélez***

La democracia plantea un dilema constante de convivencia entre el Estado, las competencias internas que posee y ejecuta y los derechos ciudadanos. Es una discusión histórica que se centra en los finos linderos de las obligaciones estatales desde lo público y sus repercusiones en el ejercicio de garantías desde lo privado; el deber ser de la ley versus ciertas prácticas cotidianas de la ciudadanía y sus representantes. Estos sutiles linderos se ven complejizados cuando intervienen áreas sensibles de la seguridad y la Inteligencia que tradicionalmente han sido potestades exclusivas del Estado pero que tienen repercusiones directas sobre la vida de la población.

El tema de la rendición de cuentas no llega a instalarse en el debate intelectual contemporáneo sino hasta recién comenzado el siglo XXI, asociado básicamente a la cuestión de la calidad de las democracias, los procesos de reformas de segunda generación y a la búsqueda de un mayor control de los procesos de gobierno por parte de otros actores, sociales y políticos. De hecho, se puede afirmar que:

En los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y expli-

* Segmentos del presente artículo forman parte de la tesis doctoral “La Seguridad Perversa” del autor. Universidad Nacional de Cuyo, dic. 2009.

** Investigadora asociada para el proyecto “Sistemas de Inteligencia” del programa de Relaciones Internacionales, FLACSO Sede Ecuador

*** Sociólogo, coordinador de investigación de FLACSO Sede Ecuador.

car sus decisiones. Desde la perspectiva de la gestión pública y el análisis organizacional, la transparencia ha cobrado importancia recientemente porque las reformas administrativas en diversos países, inspiradas en la Nueva Gestión Pública –NGP–, la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles. Aún más, se puede decir que la transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se viene forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX. (Vergara, 2005:27)

De esta manera, la rendición de cuentas –*accountability*– procede también de lógicas más globales de los sistemas democráticos para hacer visibles los procesos de toma de decisiones, el uso y distribución de recursos públicos o de financiamientos internacionales y de una renovada incidencia de la opinión pública sobre las prácticas de gobierno de cada país. En este sentido, es resultado de coacciones tanto externas como internas y de procesos internacionales como interinstitucionales. No obstante, en sociedades de baja densidad institucional, con frágiles equilibrios democráticos donde las decisiones políticas y de uso y distribución de recursos aún se encuentran ancladas en prácticas corporativas o patrimonialistas, el desarrollo de los sistemas de rendición de cuentas se enfrenta a inercias burocráticas que eluden aún la necesidad de participar de estas lógicas. Como señala Giandomenico Majone “las burocracias no nacen transparentes” y, por ende, no consideran necesario a priori reducir las asimetrías entre gobierno y control público de las decisiones (Majone, 1997).

El tema de la rendición de cuentas ha tenido –y tiene– un escaso tratamiento democrático en los temas de defensa, seguridad nacional, Inteligencia y seguridad interna porque en buena medida están vinculados con el rendimiento y calidad de la clase política que los aborda.

Generalmente en países donde la institucionalidad estatal es limitada o deficiente, y las competencias de control político sobre la fuerza pública son precarias, necesariamente van a coexistir inercias corporativas de las Fuerzas Armadas –FF.AA.– o policiales sobre el interés público y la participación ciudadana.

Asociado a este fenómeno también encontramos el rol que cumplen los partidos políticos e incluso movimientos sociales que, al ser portado-

res de una cultura política tradicional, les impide mirar a los asuntos de Inteligencia o seguridad como parte integrante de las políticas públicas del Estado; existiría una suerte de temas “tabú” supuestamente exclusivos de los militares o policías que tratarán erróneamente de calificar a esos asuntos como reservados sin necesidad. De esa manera, la dificultad para que exista un adecuado sistema de controles y equilibrios responde, tanto a una reducida facultad intrasistémica de las organizaciones públicas y burocráticas estatales –según las tesis de los constitucionalistas–, cuanto a la dispersión y falta de organización de colectivos organizados de la sociedad civil que no introducen los temas de Inteligencia, defensa y seguridad nacional como componentes de sus agendas o repertorios políticos.¹

Desde esa perspectiva, si bien determinados aspectos de la Inteligencia o seguridad no pueden ser abiertos y de acceso general al público porque volvería vulnerable ciertas áreas del Estado, sí se puede establecer determinados campos de intervención de la esfera pública donde se procesa la *accountability* entre ciudadanía y las autoridades. Es por ello que surge la interrogante de si el régimen democrático –en este caso el Ecuador–, sus instituciones como la Función Legislativa y el Quinto Poder del Estado, los partidos políticos en particular, poseen en realidad la capacidad para establecer mecanismos de control, rendición de cuentas y transparencia sobre sus entidades públicas, mucho más sobre las que tienen la responsabilidad constitucional de generar Inteligencia, orden y paz pública.²

El caso ecuatoriano bien vale la pena mencionarlo, porque los nuevos controles verticales y horizontales de rendición de cuentas incorporados en la Constitución del 2008 abren nuevos campos de intervención sobre ámbitos específicos de la Inteligencia y la seguridad pública.

¿Qué es la rendición de cuentas –*accountability*– y para qué sirve?

La noción de *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucional-

1 Ramírez Gallegos (2007). “Franklin. Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas”. *Revista Iconos*: 23-28. FLACSO Ecuador: Quito

2 Véase Constitución del Ecuador. Sección cuarta Acción de acceso a la información pública Art. 91.

mente, “es decir que los actores políticos sean juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados correctos en tanto se ajusten a procedimientos legales preestablecidos” (Peruzzotti, 2002: 4). Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado y controles de carácter principalmente de gasto presupuestario.

La constitucionalización de las instituciones del Estado por parte del derecho público segmenta “el poder del Estado en una rama judicial, una legislativa y otra ejecutiva, y delimita la actividad del Estado en competencias rigurosamente circunscriptas” (Schluchter, 1981: 111-112). A su vez, los derechos fundamentales brindan salvaguardas contra intromisiones ilegales de los funcionarios del Estado en contra de los ciudadanos. En este escenario, los funcionarios públicos se mueven en un terreno definido de competencias y jurisdicciones, entre la norma legal y una decisión particular; hay un terreno limitado de discrecionalidad política (Marh, 1995: 154). En resumen, un gobierno será legalmente responsable –*accountable*–, si puede controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso (Bruneau, 2008: 4).

Para que los mecanismos de *accountability* funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la acaten con obediencia. Por otra parte, existe la idea de la responsabilidad política cuando los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones públicas o funcionarios corruptos, o simplemente, aquellas entidades cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado. En general, se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control (Przeworsky, 1999: 34), ya que ellas proveen a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente “les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen” (Galligan, 2000: 78).

Ante esta serie de ideas se sostiene que “las elecciones son ineficaces como mecanismos de rendición de cuentas y que, en consecuencia, los

votantes no siempre pueden estar bien informados de la coyuntura política, debido a intereses mezquinos del poder” (Peruzzotti, 2000: 10). Además, las elecciones autorizan a los representantes, en el caso de una democracia delegativa al Presidente, pero no hay una red de instituciones capaces de controlar de forma suficiente las acciones del Ejecutivo.

Aunque el poder está dividido constitucional, tradicionalmente y formalmente en tres poderes y hay un sistema formal de pesos y contrapesos³, la operación de esos mecanismos de compensación está bloqueada por un Ejecutivo que se percibe como la encarnación de la democracia y de la nación” (Held, 1993: 125), y a la vez considera a los mecanismos horizontales como obstáculos para sus acciones. En términos de dinámica institucional, intrasistémica, el dilema se presenta en el momento en que los representantes electos o el titular del Ejecutivo responden a la dinámica misma de su cargo y no a las expectativas de sus electores; en esta circunstancia, la elección tiene el “efecto perverso” de su reversibilidad, es decir, de su no capacidad de rendir cuentas fuera de la lógica del sistema político.

En ese sentido, la escasez de *accountability* horizontal en América Latina se debe, según Guillermo O’Donnell, al mal funcionamiento de la rendición de cuentas vertical que, según el mismo autor, consiste en la existencia de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también de acciones mediáticas que no logran sostener procesos continuos de investigación y quedan atrapados en la coyuntura. De esa manera, las iniciativas de estos actores sociales, si bien son importantes, se condensan en el objetivo de “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de instituciones horizontales de control” (O’Donnell 1997: 128).

Por último, como muestra la extensa literatura sobre clientelismo político, compra de votos y fraude electoral, muchas de las democracias de la

3 En este sentido, las instituciones interactuantes están en una relación de control mutuo y/o de intercambio como es el caso de la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía, las Superintendencias y la Contraloría. Es decir que una institución estatal tiene el propósito explícito de prevenir, cancelar y castigar acciones de otra institución estatal sobre la base de argumentos legales y respecto de acciones o inacciones presumiblemente ilegales efectuadas por parte de ésta.

región presentan áreas donde el libre ejercicio de los derechos políticos corre peligro debido a actores autoritarios que corrompen y manipulan las instituciones electorales (O'Donnell, 1997: 65). Lejos de brindar un mecanismo eficaz de *accountability* vertical, las elecciones en estas áreas contribuyen a reproducir estructuras políticas autoritarias y con baja participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; por tal motivo, los mecanismos de *accountability*/rendición de cuentas vertical o social lo que buscan es:

(...) controlar política y legalmente las acciones de los políticos y de los burócratas. Las iniciativas de la sociedad civil y las investigaciones mediáticas se organizan en torno a demandas que exigen el cumplimiento de la ley y del debido proceso, exponen y denuncian actos gubernamentales ilegales, activan la operación de agencias horizontales de control y monitorean la operación de dichas instituciones. (Peruzzotti: Op.Cit).

Desde esa perspectiva, los mecanismos de *accountability* social a pesar de sus limitaciones y cortas temporalidades, no sólo contribuyen significativamente al cumplimiento de la ley en tanto constituyen un incentivo para que los gobiernos lleven adelante acciones que se ajusten al debido proceso, sino que también coadyuvan a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía. Por lo tanto, éstas representan un importante complemento de las elecciones para el logro de gobiernos políticamente responsables (Fox, 1998: 21).

Podemos decir de manera sintética que la *accountability* es parte del núcleo duro de los procesos de reforma estatal y de la administración pública, orientados ya no a la gobernabilidad asumida como lógica intrasistémica del aparato de gobierno, sino a la gobernanza, es decir, el proceso de dirección de la sociedad y su lógica sistémica⁴. Y en este contexto

4 Tal como lo señala Aguilar (2006:37) retomando el debate contemporáneo del cambio en la administración pública, la gobernación o gobernanza es la manera de gobernar cuyo objetivo es el desarrollo de todo un sistema social y sus subsistemas, económico, social, político e institucional, procurando mantener equilibrios efectivos entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Desde esta perspectiva, la gobernanza involucra a todo el sistema y hace de sus subsistemas partes ejecutivas, por lo que la dirección ya no sólo es del sentido del gobierno sino de la sociedad toda. Este sutil cambio de palabras en realidad supone un cambio radical en

se inserta el debate sobre la rendición de cuentas relativo a aspectos de la Inteligencia y la seguridad.

Instituciones democráticas, cultura política y rendición de cuentas securizada

Genéricamente, la democracia es sobre todo un régimen o sistema de gobierno en donde los mandatarios son obligados a rendir cuentas sobre sus acciones en la vida pública por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus representantes (Schmitter, 2003: 42). Se puede exigir rendición de cuentas en la medida en que no se participa del proceso de toma de decisiones y no se mantiene vinculaciones con dicho proceso.

Estas acciones se canalizan principalmente hacia los empleados públicos, en tanto y en cuanto las organizaciones administrativas no son cinturones de toma de decisiones de arriba hacia abajo, sino un proceso de toma de decisiones a niveles jerárquicos con responsabilidades específicas (Schedler, 2000), siendo un interés de estos controles crear transparencia dentro del proceso de toma de decisiones mediante la justificación ante determinados actos.

En términos restringidos, solo se aplica a los políticos a nivel de miembros de gabinete, legisladores, líderes de partidos; pero en un sentido más amplio, que implica el comportamiento en cualquier funcionario público, todos son sujetos del proceso a nivel gubernamental, legislativo, burocrático, judicial, diplomático y militar (Rivera, 2009).

El problema de la rendición de cuentas relacionado con los aspectos de seguridad internacional ha tenido un tratamiento poco exitoso debido al problema de la asimetría en las relaciones bilaterales y el peso de intereses hegemónicos que se imponen en las negociaciones. En los casos en que han existido procesos y juicios realizados desde el ámbito político en materia de política exterior, estos se han circunscrito a asuntos de defen-

las relaciones entre instituciones, actores y sectores, en cuyo centro se encuentra la rendición de cuentas como un mecanismo que permite la fluidez de la comunicación y los equilibrios en los factores antes señalados.

sa nacional propiamente dichos, al manejo fiscal y presupuestario de organismos de orden público y al desempeño de las FF.AA. en los procesos de transición democrática.⁵

En América Latina, por lo general, las cuestiones de seguridad no fueron muy relevantes en las agendas políticas, en los debates públicos nacionales y regionales, ni en las acciones de los organismos internacionales hasta que se puso énfasis en la necesidad de establecer mecanismos de diálogo y comunicación entre civiles y militares para consolidar la democracia (Rivera, 2001).

En este campo se han privilegiado los procesos de educación y capacitación en derechos humanos –DD.HH.– a las FF.AA. de distintos países, se ha visto la necesidad de fortalecer la administración de la justicia para reducir las autonomías de los militares y sus fueros especiales y se ha expresado el consenso para dotar la legitimidad al sistema político en términos de control y vigilancia sobre sus fuerzas militares y policiales, ya que “una de las señales de un régimen democrático en un país es la discusión pública acerca de todas las reglas de juego político, las políticas gubernamentales en general y los asuntos militares en particular” (Diamint, 1991: 45).

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas, uno de los factores necesarios para el desempeño de la vida política en democracia, se encuentra atrapada entre dos polos tensos. Por un lado, la rendición de cuentas, especialmente la horizontal funciona inadecuadamente porque existe una subordinación o cooptación de las instancias de control público a los intereses coyunturales del ejecutivo y, de otro lado, existen tensiones provenientes de las culturas políticas que condicionan los niveles de autonomía de organizaciones de la sociedad civil y limitan de varias maneras las potencialidades de exigibilidad de derechos ciudadanos frente las autoridades⁶.

5 Asamblea Nacional del Ecuador (2009). Ley de Seguridad Pública del Estado. Visita En [www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5160&Itemid=547)

6 Hay varias prácticas políticas relacionadas con el clientelismo, el prebendalismo y el patrimonialismo que conspiran contra la construcción de ciudadanías plenas y la acción democrática de

Ha sido una característica constante en la política ecuatoriana la presencia de lógicas excluyentes y discrecionales en la toma de decisiones sobre el ámbito público y estatal. Frecuentemente, los reducidos grupos económicos y políticos que tienen acceso a esas decisiones imprimen un sello prebendario y clientelar acorde a los intereses de grupos y corporaciones que poseen mayor capacidad de presión y negociación, afectando de esa manera al propio sistema de partidos y a los niveles de participación que se supone deben estar presente en esas dinámicas. De ahí que los distintos movimientos sociales y sectores organizados de la sociedad civil cuestionen el discurso, prácticas e instituciones de ese tipo de estructuras políticas que se toman el nombre de la democracia y la representación para plasmar sus intereses particulares.

Asociado a este fenómeno se presenta un déficit en la construcción de ciudadanía y la falta de un verdadero Estado de derecho que garantice el cumplimiento de determinados valores de la democracia como la rendición de cuentas, la transparencia gubernativa, el consenso y el procesamiento normativo del conflicto como parte substancial de las reglas de juego democrático. De hecho, la existencia del clientelismo y el corporativismo han echado fuertes raíces en el sistema político al punto de transformar y desvirtuar los mecanismos de participación y de representación democrática (Pachano, 2002).

Cabe recalcar también que por lo menos en el plano discursivo y formal, el principal elemento constitutivo de la cultura política ecuatoriana compatible con el régimen político democrático es la aceptación y el acatamiento de las reglas del juego que lo sustentan; y sólo cuando las prácticas habituales de los actores sociales se ajustan a esas reglas, la democracia puede consolidarse (Burbano de Lara, 1999: 300). ¿Se produce esta situación en términos normativos y podemos constatar que esas acciones se encausan como compromisos adquiridos y cumplidos? Por desgracia las respuestas se perfilan como negativas porque en el Ecuador existe la tendencia casi crónica a cruzar las fronteras de las reglas establecidas, transgredirlas y acatar solamente aspectos que respondan a intereses particulares pactados previamente o negociados en las sesiones legislativas cuando corresponde a la Asamblea Nacional (Rivera, 2009).

Dichos comportamientos políticos se concretan en el plano legislativo cuando existe de por medio discusiones o tomas de posición respecto a los temas de seguridad pública y aún más si se tratan sobre las prácticas de Inteligencia. Es frecuente observar a los dirigentes de los partidos políticos mencionar superficialidades o banalidades cuando las dependencias estatales relacionadas con el combate al narcotráfico y la seguridad presentan sus informes financieros a organismos de control como el mismo Parlamento Nacional o la Contraloría General del Estado. No se habla en ningún momento de rendición de cuentas políticas, sus implicaciones para la población, o menos aún, sobre veedurías u observatorios sociales; constituye, por decirlo de alguna manera, una especie de zona marrón que bloquea o limita la capacidad de aprendizaje cultural e institucional democrático de la ciudadanía.

La segunda situación está referida a las características de la cultura política del Ecuador, pues al haber mecanismos populistas⁷ y clientelares utilizados por el Ejecutivo y otros poderes gubernamentales, las capacidades de rendición de cuentas de las autoridades respecto a la afectación de la segurización deja sin piso, por ejemplo, la aplicación efectiva de la ley de acceso a la información pública⁸; útil instrumento que puede servir como uno de los soportes que ayudan a elevar los niveles de concientización y aprendizaje colectivo. Frente a la temática del acceso a la información la ley dice que:

No podrá invocarse reserva, cuando se trate de investigaciones que realicen las autoridades públicas competentes, sobre violaciones a derechos de las personas que se encuentren establecidos en la Constitución Política de

7 Cabe mencionar que el populismo en el Ecuador nace como una respuesta a la concepción liberal sobre el pueblo; pero, al mismo tiempo, es una reacción paternal y protectora hacia las clases bajas. La tradición populista ecuatoriana tiene, en efecto, implicaciones, contradictorias para la democracia. Por un lado, el populismo se constituye en un movimiento de resistencia a las formas elitistas de ejercer a política. Desde esa perspectiva, su fuerza seductiva estriba en la capacidad que tiene para incorporar a la política a los sectores más empobrecidos y excluidos (Burbano de Lara, 1999).

8 Se considera información pública todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.

la República, en las declaraciones, pactos, convenios, instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico interno⁹

Tomando esa referencia jurídica y normativa, cada ciudadano y ciudadana tiene potencialmente, *de jure*, derecho a controlar y determinar quién puede recopilar, conservar, procesar, utilizar y divulgar sus propios datos personales. Tiene derecho también a comunicarse de forma anónima y se debe garantizar que puedan optar qué información desea recibir, con quién quiere comunicarse y a través de qué medio de comunicación desea realizarlo; sin embargo, tanto para las Fuerzas Armadas ecuatorianas, así como para otras instituciones relacionados con la seguridad y que mantienen servicios de Inteligencia aún es muy riesgoso difundir, por ejemplo, el presupuesto de la defensa en la frontera norte del país, pues hacerlo, comprometería según esta óptica, a la seguridad nacional y sus instituciones estatales¹⁰ a pesar de que actualmente se encuentra ya incorporados como uno de los compromisos regionales del Consejo Sudamericano de Defensa UNASUR, la transparencia de los países miembros respecto de los gastos de la defensa.

Todos estos procedimientos se han desarrollado en medio de bajos niveles de control político y participación social sobre las acciones de las entidades estatales relacionadas con la seguridad nacional. Las pocas dinámicas de veeduría social establecidas por sectores organizados de la población han tenido escasos resultados y muchos de ellos han sido absorbidos a la larga por intereses de partidos políticos que, dependiendo de la coyuntura por la que atraviesan, estarán en la oposición o no del gobierno de turno. Este juego pendular ha contribuido también para el descrédito del Congreso Nacional y de otras instituciones que son vistas por la ciudadanía como ineficientes, cooptadas y comprometidas (Rivera, 2004).

9 Ver: Ley de Acceso a la Información.

10 Una tradición o creencia, basado en un secretismo mal fundado, sostiene que incluso el ámbito presupuestario debe ser considerado como tema de "reserva". Si bien existen áreas sensibles del funcionamiento económico de las FF.AA. que no pueden ser difundidas, por lo general la transparencia de los gastos normales son materia de control y planificación pública. De ahí que ese tipo de prácticas se asocien a una segurización del presupuesto y economía de la defensa.

Institucionalización de la Inteligencia, controles verticales en el Ecuador:

La historia de los servicios de Inteligencia del Ecuador no es muy distinta a la de los otros países de la región. Marcada por la seguridad nacional, el enemigo interno de la subversión y la falta de controles para la rendición de cuentas. Su labor se caracterizó por realizar principalmente Inteligencia política entre períodos dictatoriales, democracias inestables y líderes populistas y autoritarios.

La ausencia de controles sobre su gestión ha generado imaginarios de clandestinidad y abusos frente a la evidente vulnerabilidad de su eficacia. El presente artículo se referirá a la experiencia ecuatoriana y la rendición de cuentas social en temas de seguridad y principalmente en Inteligencia. Se observará cómo logro el activismo de derechos humanos insertar reformas normativas de rendición de cuentas vertical, procedimientos legales y reformas estructurales.

En el Ecuador, el debate alrededor de la Inteligencia ha sido escaso y considerado de ámbito exclusivo de lo militar más que lo policial. Quizás su explicación radique en el largo conflicto limítrofe con Perú que por más de un siglo marcó tanto la política de defensa y exterior del Ecuador (Bonilla, 1999), subordinando cualquier otro tipo de amenaza tanto la seguridad interna¹¹ como seguridad pública a los intereses nacionales de defensa.

En contraste con las comunidades militares, se encuentran los servicios de Inteligencia policial de los cuales poco se conoce y cuya institucionalización ha sido precaria. Creándose varias agencias especializadas de élite, pero desarticuladas entre sí, muy vinculadas a las líneas de interés de la cooperación internacional en temas de seguridad¹² versus dependencias de menor jerarquía, realizando tareas de información relacionadas con los intereses políticos coyunturales (Barreiro, 2010).

11 La seguridad interna considerada en la dimensión del enemigo interno, subversión o la expansión comunista.

12 “El informe de la Comisión de Transparencia y Verdad también se indica que el financiamiento de Estados Unidos a Ecuador en aspectos de cooperación “determinó el sometimiento” de varios organismos de seguridad del país”. Visita el 10 de enero de 2011, <http://confirmado.net/justicia/10341-ataque-de-angostura-se-efectuo-con-apoyo-de-la-base-de-Manata-afirma-Comision-de-Transparencia-y-Verdad.html>.

En esos contextos, ¿cómo establecer y aplicar mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales¹³? Partamos del principio que para fortalecer y convertir a la Inteligencia en actor legítimo dentro de la toma principal de decisión del gobierno tienen que existir procesos de rendición de cuentas verticales y horizontales con marcos jurídicos claros respecto a las áreas de su competencia. En estos procesos intervienen aspectos básicos como auditoría y fiscalización tanto presupuestaria como de gestión, así como responsabilidades concretas sobre conducción política y estratégica (Lowenthal 2009).

En el caso ecuatoriano, la poca tradición institucional de transparencia y nula auditoría social sobre los temas de Inteligencia, seguridad y defensa han evidenciado un divorcio entre las comunidades de Inteligencia tanto militares como policiales y los tomadores de decisión. Como lo evidenciaron las acciones posteriores al ataque de las fuerzas militares colombianas en Angostura que derivó en la conformación de una comisión *ad hoc* para efectuar auditoría sobre la Inteligencia militar y policial que derivó en una propuesta de reestructuración de los servicios (Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Angostura, 2009).

La baja credibilidad de los servicios de Inteligencia en el Ecuador tanto desde la percepción de los ciudadanos así como desde los decisores ha provocado una ola de reformas en los últimos cuatro años enfocadas a la reestructuración del sector de seguridad e Inteligencia puntualizando la necesidad de lograr articular un sistema con controles horizontales y verticales que garanticen un fortalecimiento de las comunidades y que logren cumplir su papel asesor en la toma de decisión¹⁴. Dentro de este esfuerzo

13 Un principio básico dentro de las democracias, son los equilibrios de poder entre las tres funciones universalmente reconocidas Ejecutiva, Legislativa y Judicial que logran mediante su control mutuo la permanencia del Estado de Derecho. La manera de lograrlo es mediante controles tanto cruzados como horizontales y verticales.

Se consideran a los horizontales aquellos que siendo de igual jerarquía y mediante procedimientos legalmente instituidos deben ser cumplidos entre sí, y los verticales en dos dimensiones. Los primeros que hacen referencia a la gestión interna institucional y cuyas sanciones son administrativas y los segundos, a las cuales se refiere este trabajo, las que provienen de la esfera pública y logran tener un incidencia dentro de la toma de decisión del Estado y de la normativa interna.

14 A partir de la Constitución del 2008, se incorporó el concepto de seguridad integral y humana cuestionando la tradicional visión de la seguridad nacional y defensa. Para el 2009, se promul-

y como primera experiencia de evaluación de los servicios de Inteligencia y seguridad se conformó la Comisión de la Verdad como experiencia de control social que analizó prácticas de tortura y violación a los DD.HH. por parte de unidades policiales y militares en el período 1984-2009 a la cual nos referiremos en este trabajo.

Institucionalización y controles

A pesar de que en el Ecuador se registra los primeros esfuerzos de institucionalizar los servicios de Inteligencia a través de las Fuerzas Armadas en 1902¹⁵ (Castillo: 2009) con los Servicios técnicos de Informaciones, es hasta el regreso a la democracia y la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de 1979 que se legitima normativamente la existencia de un órgano estatal-militar con el objetivo de administrar información estratégica para la ejecución de planes de Seguridad Nacional y la toma de decisiones a través de la Dirección Nacional de Inteligencia. Este era el gran órgano rector del cual dependían doce agencias de Inteligencia.

Ley de Seguridad Nacional:

Art.17 “con la misión fundamental de proporcionar la información estratégica que sirva de base para la elaboración y ejecución de los planes de Seguridad Nacional, [además de] [...] coordinar las actividades de los Organismos de informaciones que forman parte de la estructura de Seguridad Nacional” (Ley de Seguridad Nacional, 1979, Art. 17).

El referirse a la seguridad durante la década del setenta, en el escenario ecuatoriano, se convirtió en un sinónimo de Seguridad Nacional que abarcaba tanto el ámbito interno y externo. El externo orientado al histó-

gó la Ley de Seguridad Pública y del Estado incorporando al sistema de Inteligencia como uno de sus subsistemas regido por la Secretaría Nacional de Inteligencia. En el 2010, se promulgó el reglamento de la misma Ley priorizando en temas de Inteligencia el manejo de información, y actualmente se intenta estructurar tanto el subsistema militar como el policial.

15 La Ley Orgánica Militar promulgada en 1902, durante la Revolución Liberal, se establece la unidad de informantes.

rico conflicto territorial con el Perú y el enemigo interno entendido como la expansión de la insurgencia.¹⁶ Esto dio origen a una serie de acciones institucionales orientadas a responder al peligro de estas amenazas de 1979 hasta 1998, teniendo a las comunidades de Inteligencia militar y policial como principales ejecutoras de este ámbito. A pesar de ello no se logró definir claramente los ámbitos de cada comunidad y para temas de seguridad interna que no fueran de defensa se mantuvo cierta autonomía e independencia del Consejo de Seguridad Nacional –COSENA– y la Dirección Nacional de Inteligencia (Piedra, 2008).

Este es el caso de la creación de unidades especializadas de la Policía Nacional. Para 1985 y como consecuencia de la presencia del grupo subversivo “Alfaro Vive Carajo” se crea un grupo de Inteligencia policial denominado Unidad de Inteligencia Anti Subversiva. A año seguido, 1986, se conforma la Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía –UIES–. Ambas unidades especiales creadas legalmente y con una fuerte influencia en su conformación y funcionamiento de la cooperación internacional¹⁷ (El Comercio: sección Judicial, 2008), pero que no respondían a una estructura organizacional clara y legalmente regulada por la normativa nacional, lo cual les permitía mantener una cierta autonomía en sus funciones diversificando los canales de mando e información. Luego de casi 12 años de creación de estos órganos de Inteligencia, 1998, la Ley Orgánica de la Policía Nacional incorpora legítimamente la figura de la Dirección General de Inteligencia –DGI– como órgano asesor de la Comandancia General y Estado Mayor para el manejo de la información desde los departamentos policiales manteniendo las unidades especializadas con su propio funcionamiento.

Los controles que mantenía la normativa ecuatoriana respecto a la gestión y operaciones de Inteligencia se orientaban a la visión tradicional, pero sigilosa del control presupuestario de los gastos reservados por parte de la Contraloría del Estado a través del Banco Central y únicamente eran asignados a los Ministerios de Defensa y Gobierno. Estos gastos reserva-

16 “La Ley de Seguridad Nacional impuso la noción de una sociedad militarizada y en guerra permanente contra el virus del comunismo”. Informe Comisión de la Verdad (2010: 31).

17 Este reportaje hace referencia a las fallas de Inteligencia en el evento de Angostura y la entrega de los discos duros de la UIES a la Embajada de los Estados Unidos.

dos o secretos eran definidos como asignaciones presupuestarias exclusivas para el mantenimiento de la seguridad interior y exterior del Estado y la conservación de la paz y el orden público (Reformas al Reglamento del 2 de marzo de 1967 al manejo de Fondos Públicos, según Registro Oficial No. 834, viernes 1 de diciembre de 1995.), control que excepcionalmente fue realizado, salvo por escándalos¹⁸ sobre asignación de estos fondos para otros fines y que legalmente debían ser mediados por la Contraloría General del Estado y la Función Legislativa. En ese contexto, el único insumo de análisis era la cuenta especial del presupuesto nacional manejado por el Banco Central, situación que dificultaba ejercer *accountability* ni horizontal ni vertical en períodos posteriores al gasto porque no existe una constancia en los ministerios de Defensa o Interior (Barreiro, 2009).

Actualmente, con la reforma del sector de Seguridad y la creación de la Secretaría de Inteligencia en el 2009, parecería ser que la primera instancia de auditoría de gestión sobre Inteligencia sería el Presidente de la República con previo filtro del Ministerio de Seguridad Interna y Externa a través de la aprobación y seguimiento en el cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad, (Ley de Seguridad Pública y del Estado, Art. 15, 9). Respecto al ámbito presupuestario se mantiene la asignación presupuestaria de “gastos especiales” para temas de Inteligencia y Contrainteligencia que se relacionen con defensa, seguridad interna y de orden público que deberán ser controlados por Contraloría. También se ha establecido como mecanismo de control un informe trimestral de actividades por parte del Secretario Nacional de Inteligencia ante la Comisión de Seguridad y Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional.¹⁹

18 El vicepresidente Dahik, fue denunciado y destituido por mal uso de gastos reservados. De igual manera en 1998, César Verduga, el ministro de Gobierno de Alarcón, huyó del país acusado de malversar las asignaciones presupuestarias destinadas a fondos reservados. www.explored.com.ec/noticias.ecuador/cesar-verduga-se-quedo-sin-piso-66471.66471.html. visitado el 10 de enero del 2011.

19 Luego de una entrevista realizada al Secretario de dicha Comisión, al parecer los temas de seguridad siguen siendo tratados tras una cortina de humo por lo cual desde el 2009, fecha de promulgación de la Ley, hasta hoy no ha existido una rendición de cuentas por parte del Secretario de Inteligencia ni del sector de seguridad salvo, el primer informe rendido en el mes de enero del 2011 por parte del ministro de Defensa, Xavier Ponce.

Se incorpora la posibilidad de acceder a información clasificada como reservada, secreta y secretísima por el transcurso del tiempo en cinco, diez y quince años respectivamente. Excepcionalmente y bajo orden judicial la Corte Constitucional podrá solicitar la desclasificación de información por presunción de violación a derechos humanos.

Con el fenómeno de la criminalidad transnacional relacionada a las drogas, para el 2005 se crea como unidad adjunta de la Procuraduría General del Estado la Unidad de Inteligencia financiera, manteniendo cierta autonomía del resto del sistema de Inteligencia estableciendo campos paralelos de información más que servicios complementarios.

Uno de los principios para la rendición de cuentas vertical eficientes tanto desde el Ejecutivo como el Legislativo es concebir a la Inteligencia como la capacidad de la recolección, procesamiento, integración, evaluación, análisis e interpretación de información para la toma de decisiones. Para esto, es importante institucionalizar y fortalecer todos los servicios de Inteligencia que componen la comunidad y articularlos mediante el establecimiento de competencias claras que no dupliquen o generen canales paralelos de esfuerzos, trabajo e información. Todo esto porque ello ampliaría el universo de auditar más allá del gasto corriente y reservado; se podría ejercer control sobre gestión y procedimientos tanto reservados como desclasificados (Born y Leigh, 2007:141), experiencias que ya han sido aplicadas en Estados Unidos y la Argentina.

Entre los controles horizontales y la participación ciudadana

La propuesta política de la Revolución Ciudadana que llegó al poder en el 2007, planteó como eje fundamental la refundación del País a través de una nueva Constitución que dibujaba un nuevo escenario para la democracia ecuatoriana y aún más para el modelo tradicional del Estado-Nación. De tres poderes tradicionales e independientes se pasa a tener cinco incluyendo al de Transparencia y Control Social y el Electoral.

Se consagra a nivel de norma constitucional el derecho al ejercicio de la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Si bien los modelos tradicionales democráticos de gobierno parten de un sinnúmero de pro-

cedimientos legalmente normados para el control de la gestión estatal (Lowenthal, 2009:2), la Constitución del 2008 establece explícitamente el derecho de todo ecuatoriano a fiscalizar los actos del poder público, Art. 61, abriendo una puerta amplia para el ejercicio de rendición de cuentas social.

Siendo uno de los aspectos fundamentales el reconocimiento de la acción jurídica de acceso a la información, Art. 91, inclusive con capacidad de ser interpuesta frente a la negativa por tratarse de información reservada, confidencial o secreta. Siendo el único límite para lo reservado o confidencial su calificación legal o declaración judicial.

El nuevo derecho ciudadano a la participación se acompaña de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas denominados controles sociales, estos deberán estar promovidos y custodiados por la Función de Transparencia y Control Social mediante procedimientos de fiscalización a toda entidad pública o que administren dineros públicos. Sus funciones principales son:

- a) Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar con procesos de veeduría ciudadana y control social.
- b) Instar a las demás entidades de la función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
- c) investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
- d) Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan;
- e) Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley. (Constitución del 2008)

Esta amplia gama de potestades ciudadanas parecerían armar a los controles verticales ciudadanos de fuertes mecanismos legales que les permitirían incidir sobre la fiscalización y participación en la toma de decisiones. Pero en temas de seguridad y sobre todo de Inteligencia aún se mantiene el divorcio entre el ejercicio ciudadano y la razón de Estado a pesar de que en la Ley de Seguridad Pública y del Estado se establece el derecho de participación individual y colectiva en las políticas públicas y acciones de planificación evaluación y control de las políticas públicas salvo el uso de la fuerza (Art. 45). De igual manera, en el caso del Reglamento a esta Ley, la participación sigue siendo dimensionada como derecho de acceso de información más no de control y rendición de cuentas de gestión (Art. 30, 31,32 y 34).

A pesar de esta taxativa forma de consagrar el derecho de participación ciudadana y de rendición de cuentas, no se encuentra claramente instrumentalizados los procedimientos para lograr ejercer este derecho, logrando tener una aparente concordancia con la Constitución pero que evidencia una relación tautológica que no logra resolverse para el ciudadano común.

La Comisión de la Verdad, experimento exitoso de la rendición de cuentas social

En medio de una gran polémica sobre la veracidad de la información y su contenido, el 31 de mayo del 2010, se dio lectura y acceso público al Informe de la Comisión de la Verdad, como resultado de una lucha activista²⁰ de alrededor de veinte años sobre los desaparecidos y torturas realizadas en la época de la presidencia de León Febres Cordero. De las cuáles los

20 Al referirnos al activismo debemos dimensionarlo como una categoría fundamental para considerar que la figura de la rendición de cuentas social exista. Una definición sobre rendición de cuentas social dice: "...conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan." (Peruzzotti, 2006, 247).

casos más relevantes fueron la muerte de miembros del Grupo Alfaro Vive Carajo, y la desaparición de los hermanos Restrepo y Consuelo Benavides.

Si bien este activismo fue mantenido por sus familiares mediante denuncias diarias y plantones frente al Palacio de Gobierno años tras año, no es sino hasta la presidencia de Rafael Correa que se considera como un tema de agenda política alrededor de la memoria y de la reparación de los familiares y otras víctimas de esta época de la derecha ecuatoriana y logra institucionalizarse mediante su creación vía Decreto ejecutivo No. 305, de 3 de mayo.

La flamante Comisión se establece como un órgano de rendición de cuentas *ad hoc* para examinar en casos concretos las prácticas violatorias a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad por parte de los servicios de Inteligencia ecuatorianos en especial a los correspondientes a la época 1984-1988.

Los casos estudiados se enmarcaron en la presunción de la comisión de los siguientes eventos:

1. Ejecución extrajudicial, homicidio, muerte bajo custodia;
2. Desaparición forzada
3. Tortura
4. Violación sexual
5. Detención Arbitrario

Alrededor de estos actos la Comisión realizó un trabajo que pudiera establecer dónde, cuándo, cómo, porqué, quiénes fueron los afectados y quiénes fueron los ejecutores de estas violaciones concluyendo que existen dos períodos claros de prácticas:

1. La violación de los derechos humanos consumados en el período 1984-1988 son de especial gravedad y se consideran producto de una “política de Estado”. (Informe Comisión de la Verdad, 2010: 26).
2. Las violaciones a los derechos humanos realizadas desde 1988 en adelante se trata de prácticas institucionalizadas de las distintas agencias de seguridad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Si bien estos dos presupuestos metodológicos evidentemente direccionados motivaron varias críticas alrededor de legitimidad de la información del documento, no es menos cierto que por primera vez se examinaba las distintas agencias de Inteligencia de la comunidad ecuatoriana publican-do cuáles eran sus ámbitos y sus prácticas además de la relación manteni-da con la cooperación internacional. Toda información que hasta ese momento había sido vedada para los ámbitos ajenos a la seguridad.

Según dicho Informe tanto los servicios de Inteligencia militares como policiales operaban al margen de la ley, realizando labores de espionaje político mediante la vigilancia, la identificación, fichaje y persecución de actores políticos, sindicales, intelectuales y religiosos de izquierda (Informe Comisión de la Verdad, 2010). Argumento que no pudo ser refutado se derivaba de las investigaciones de los archivos desclasificados y, por otra, porque gran parte de la información había sido incinerada.

Previo a la descripción sobre las distintas agencias de Inteligencia que muestra el Informe es importante resaltar que hasta la vigencia de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009, los servicios de Inteligencia te-nían una división básica entre lo externo, que correspondía a lo militar, y lo interno a la Policía pero como una fuerza auxiliar de defensa nacional (Ley de Seguridad Nacional, 1975). Todo esto le permitió a esta última mantener su informalidad de operaciones a nivel de fuentes y personal civil y militar y a la vez un proceso de especialización promovido desde la cooperación internacional en temas puntuales²¹ a pesar de que normati-vamente no tenían una independencia sobre las operaciones de investiga-ción e Inteligencia cuya autoridad rectora eran las Fuerzas Armadas por medio de la Dirección Nacional de Inteligencia.

21 Tanto la creación del Grupo de Intervención y Rescate –GIR–, la Unidad de Investigaciones Especiales –UIES–, el Escuadrón Volante, el Grupo de Operaciones Especiales –GOE– y el Grupo de Apoyo Táctico –GAO– entre otros, fueron creados por la cooperación internacional principalmente norteamericana para combatir amenazas a la seguridad específicas. Su canal de mando no se sujetaba exclusivamente a los decisores políticos ecuatorianos y los archivos de información reservada eran compartidos entre el cooperante y el gobierno del Ecuador.

Estructura de los servicios de Inteligencia en el Ecuador 1975-2009

Uno de los grandes aportes de la investigación realizada por la Comisión de la Verdad fue el acceso a documentación clasificada que permitió delinear las estructuras tanto normadas como aquellas prácticas sobre todo de indagación y análisis del sistema de Inteligencia del Ecuador respecto a la seguridad interna y el enemigo interno, en el período 1984-2009. Probablemente un aspecto que no se aborda, debido al objeto de estudio de la Comisión, pero que también fue fundamental para el período 1984-1998 es el referente a los sistemas de Inteligencia y la política exterior, en concreto el conflicto con el Perú, área que podría ser de gran interés para la investigación histórica de las comunidades de Inteligencia ecuatorianas.

Otro aspecto importante que se muestra en la descripción de las estructuras que conformaban el sistema de Inteligencia es la fuerte institucionalización del frente militar, su legitimidad en la toma de decisiones y el claro nivel de mando versus los servicios policiales creados *ad hoc*, desarticulados entre sí, con poca institucionalización hacia lo policial y con instancias inclusive clandestinas de investigación. Sus efectos prospectivos se mostrarían claramente en los acontecimientos del 30 de septiembre del 2010 en el levantamiento policial.

El sistema planteado por el Informe es el siguiente:

Consejo de Seguridad Nacional, COSENA

Instancia de toma de decisión presidida por el Presidente de la República y conformada por representantes del Poder Judicial y Legislativo, autoridades monerías y financieras, y demás carteras ministeriales.

Su labor era de análisis y elaboración de productos de Inteligencia para la toma de decisión del Presidente, siempre priorizando las amenazas de seguridad nacional. Su principal instancia de análisis y procesamiento de información era la Dirección Nacional de Inteligencia.

Dirección Nacional de Inteligencia, DNI

La Dirección Nacional de Inteligencia –DNI–: Establecida por la Ley de Seguridad Nacional que estaba al servicio del COMACO –Comando

Conjunto del Ecuador—. Su función principal era proporcionar información estratégica, elaborar y ejecutar planes de seguridad nacional mediante la coordinación de actividades con las distintas agencias. La Ley de Seguridad Nacional le otorgaba la capacidad de crear comisiones especializadas además de planificar y ejecutar operaciones de Inteligencia para la seguridad nacional justificando las operaciones de espionaje.

Agencias de las Fuerzas Armadas

Batallón de Inteligencia Militar (BIM) (1984-1988):

Se trataba de una escuela de perfeccionamiento y entrenamiento de personal de Inteligencia. Según el Informe esta escuela tuvo dos momentos. El primero de vigilar la expansión del enemigo interno y la segunda la planificación y ejecución de acciones que violaron a los derechos humanos.

Servicio de Inteligencia Naval

Se lo consideró como partícipe de detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales.

Inteligencia de la Fuerza Área

Su accionar en la vigilancia a elementos políticos sospechosos de subversión fue limitada.

Destacamento Especial de Inteligencia de la Presidencia de la República

Para el período 1984-1988 realizó misiones especiales de Inteligencia.

22 El SIC-10 era una unidad de investigación mediante estrategias de torturas, no consta su existencia legal en ningún instrumento normado pero era reconocido testimonialmente en la época (1984-1985) como el sitio de la indagación tortuosa de subversivos.

Agencias de la Policía Nacional

Servicio de Investigaciones Criminales, SIC-10

La creación del mítico SIC-10²² cuya creación no puede ser sustentada por ningún instrumento legal pero que según la investigación testimonial del Informe se la conformó con personal de la antigua Brigada de Automotores de la Policía Nacional que eran especialistas en delitos transnacionales. Su misión era el combate y la erradicación de subversión.

Oficialmente se negaba su existencia pero se conocía que su canal de mando dependía directamente del Ministro y Subsecretario de Gobierno. Sus estrategias eran la infiltración y la indagación mediante tortura.²³

La Unidad de Investigaciones Especiales, UIES

Su creación tiene origen en el SIC-P y tiene como justificativo el secuestro de Nahín Isaías, 28 de septiembre del 1985. Su objetivo fue la investigación para la erradicación de la subversión. Sus labores se centraban en la investigación, seguimiento, Inteligencia y también operaciones especiales acompañados de una estrategia de trabajo clandestina.

Un año después de su creación pasó a conformar el Servicio de Investigación Criminal de Pichincha. Desde 1985 hasta 1992 su misión seguía siendo la insurgencia y desde esa fecha hasta el 2008, se mantuvo en Inteligencia para el crimen organizado. A partir del 2008 sufrió una reestructuración como resultado del ataque de Angostura²⁴ y la evidente de-

“(…) en el caso Isaías, donde según testimonio de Patricio Baquerizo, el mayor Edgar Vaca lo reconoció (pues en junio de 1984 él mismo lo había torturado) y le infligió torturas como electricidad…” (Informe Comisión de la Verdad, 2010)

23 Uno de los documentos desclasificados comprueba la existencia S.I.C. y su manual operativo. “5.- Cuando el SIC. -10 tenga que realizar un trabajo u operativo, se dará (SIC) instrucciones al Jefe de Control General y a la Central de Radio patrullas, para evitar el entorpecimiento del objetivo que realizará el SIC-10”. (Informe de la Comisión de la Verdad, 2010)

24 La razón de la reestructuración de la UIES radicó en la evidencia que conocía que la operación Fénix se iba a realizar y no notificó a las instancias Presidenciales. A parte de ello, se estableció que esta Unidad venía trabajando en investigaciones conjuntas con el DAS de Colombia sobre temas de lucha contra el narcotráfico, y que esta información fue entregada en su totalidad, mediante los discos duros de las computadoras a un representante de la Embajada de Estados Unidos ya que este país financiaba la investigación.
<http://www.eluniverso.com/2009/03/1/1355/5B365F78BAEF455B94CF60138AFFD09A.html>, Visitado el 10 de enero del 2011.

pendencia de esta unidad de la cooperación internacional norteamericana. Su nueva estructura la denominaron Unidad de Lucha contra el Crimen organizado –ULCO– y cuya función es el combate al crimen organizado mediante la investigación policial.

El Grupo de Intervención y Rescate, GIR

Son fuerzas especiales de la Policía Nacional cuyo objetivo era el campo operativo de combate a la subversión. Se trata de una unidad operativa que depende de la información proporcionada por las agencias de investigación y análisis.

El Escuadrón Volante (1985-1992)

Bajo la lucha de la delincuencia común se realizó violaciones a los derechos humanos contra miembros de organizaciones políticas contrarias al gobierno. A diferencia del SIC-10, no fue clandestina ya que su origen fue público orientado al combate de la delincuencia común.

Unidad de Seguridad Pública

Se trataba de una dependencia del Ministerio de Gobierno cuya misión era el combate a las amenazas a la seguridad interna; hasta la actualidad existe esta dependencia con el nombre de Dirección de Seguridad Pública. En la presidencia de Febres Cordero, 1984-1988, se encargaban de realizar labores de Inteligencia política ya que contaba con personal civil en calidad de informantes.

Consideraciones finales

- La implementación de controles horizontales y verticales en temas de seguridad, defensa e Inteligencia dependen de la fortaleza institucional que articule las instancias legislativas, judiciales, ejecutivas y participativas en un Estado democrático.
- A pesar de la instauración de controles horizontales para los ámbitos de seguridad e Inteligencia, su cumplimiento en el caso ecuatoriano sigue siendo escaso y justificado por informes presupuestarios.

- Los controles verticales y sociales en temas de seguridad e Inteligencia mantienen una relación íntima con el fortalecimiento del ejercicio de los derechos ciudadanos y las organizaciones sociales.
- Históricamente el control vertical en el Ecuador, se lo ha ejercido por medio de comisiones *ad hoc*, la de la Verdad y Transparencia en Angostura, para examinar eventos crisis que han vulnerabilizado la seguridad del Estado ecuatoriano y han visibilizado las falencias del sistema de Inteligencia.
- El balance de los servicios de Inteligencia en el período 1984-1988, respondía a la lógica de la defensa nacional mediante la erradicación del enemigo interno y mediante técnicas de tortura, represión, inseguridad y clima de miedo (Comisión de la Verdad: 2010, 401). Siendo 118 casos estudiados los cuáles generaron recomendaciones para satisfacción, restitución, rehabilitación e indemnización de sus víctimas.
- A pesar de que su divulgación trajo críticas sobre la legitimidad de las denuncias y las aseveraciones alrededor de los acciones de la comunidad de Inteligencia, en la Historia del Ecuador no existe otro caso que ejemplifique la *accountability* social como una acción tomada desde los actores ciudadanos alrededor de la fiscalización de políticas y prácticas de seguridad e Inteligencia que haya sido institucionalizada por las autoridades públicas y que hayan podido inclusive incidir en la iniciación de causas fiscales para la reparación de las víctimas.
- El Informe también evidencia la baja institucionalización del sistema de Inteligencia del Ecuador frente a una alta legitimidad de las agencias militares y una desarticulada labor de las agencias policiales en el período 1984-2008.
- La Comisión deja planteado una necesidad de analizar el papel de la cooperación internacional en Inteligencia y temas de seguridad y su relación con la baja institucionalidad del sistema ecuatoriano.

Bibliografía

- Barreiro, Katalina (2009). Informe Final “Proyecto de Seguridad Interna”. Quito: Ministerio del Interior, investigación no publicada.
- Bonilla, Adrián (1999). *Ecuador-Perú: horizontes de negociación y conflicto*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Born, M. y Leigh, I. (2007). “Responsabilidad democrática en los servicios de Inteligencia”. *Anuario SIPRI*. Estocolmo: SIPRI.
- Bruneau, Thomas (2008). *Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Democracia*. Monterrey, California: Centro Naval de Post-gradados.
- Burbano de Lara, Felipe (1998). *Cultura Política y Democracia en el Ecuador*. Documento de Trabajo de CORDES no. 10 del Proyecto CORDES Gobernabilidad, CORDES, Cooperación Española. Quito: Fundación Konrad Adenauer, septiembre.
- Burbano de Lara Felipe (2003). “Democracia, cultura política y gobernabilidad –los estudios políticos en los años noventa–”. En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Burbano de Lara. Compilador, Serie Antología, Quito: FLACSO.
- Castillo, Jaime (2009). “La influencia en la Estructura de Inteligencia Nacional en el Ecuador”. En *Democratización de la Función de Inteligencia*. Russell Senson y Susana Lemozy. Washington: NCDI Press.
- Castoriadis, Cornelius (1996). “La democracia como procedimiento y como régimen”. *Iniciativa Socialista*; No 38, <http://www.inisoc.org/Castor.htm>
- Celi, Pablo (2003). *Dimensión Institucional de la Política de Defensa: rol parlamentario y política exterior*. Redes 2003 www.resdal.org/redes-03-celi2.pdf
- Constitución del Ecuador (2008). Quito: Asamblea Nacional.
- Donadio, Marcela (2004). *El Presupuesto de Defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y de herramientas para el monitoreo independiente*. Buenos Aires: Ser en el 2000.
- Designis. *El Análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica*. Entrevista a Ernesto Laclau. Entrevista a Ernesto Laclau. Federación Latinoamericana de Semiótica. Visita en http://www.designisfels.net/designis2_6.htm

- Diamint, Rut (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella – Grupo Editor Latinoamericano.
- Entrevista realizada a Fredy Rivera (2008). En Piedra, Lorena (2010). *El efecto de los eventos de la crisis en los sistemas de Inteligencia*. Tesis de Maestría de Relaciones Internacionales. FLACSO sede Ecuador.
- Confirmado. Net* (2009). “Ataque de Angostura se efectuó con apoyo de la base de Manta, afirma Comisión de la Verdad”. 10 de diciembre, Quito. Visita el 10 de enero de 2011 en <http://confirmado.net/justicia/10341-ataque-de-angostura-se-efectuo-con-apoyo-de-la-base-de-Manata-afirma-Comision-de-Transparencia-y-Verdad.html>.
- El Comercio* (2010). “Caso Angostura: Fiscalía vincula a dos ex jefes militares de Colombia en Juicio”. Sección Judicial, 13 octubre: 5, Quito.
- El Universo* (2009). “La UIES trabajó con organismo colombiano para seguir a Reyes”. Sección Política, 3 de marzo, Guayaquil, Visita el 5 de enero de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2009/03/1/1355/5B365F78BAEF45B94CF60138AFFD09A.html>
- Entrevista realizada al Dr. Germán Vega Castellanos, Secretario de la Comisión de Relaciones Internacionales y Seguridad De la Asamblea Nacional del Ecuador.
- Fitch, Samuel (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Colorado University Press: Boulder.
- Fitch, Samuel (1977). *The Military coup d’Etat as a Political Process*. Jhon Hopkins. Baltimore: University Press.
- Fox, Jonathan y David Brown (1998). *The Struggle for Accountability*. The World Bank: Mit Press
- Galligan, D.J. (2000). *Making Government and Administration Accountable*. Washington DC.
- Held, David (1993). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alinaza Editorial.
- Hoy* (1988). “César Verduga se quedó sin piso”, 3 de abril, Quito. Visita el 10 de enero de 2011 en www.explored.com.ec/noticias.ecuador/cesar-verduga-se-queda-sin-piso-66471.66471.html.
- Informe de la Comisión de la Verdad (2010). Quito: Ediecuatorial.
- Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Angostura (2009). Visita el 7 de septiembre de 2010 en

- www.eluniverso.com/data/recursos/.../informeangosturafinal.pdf.
- La Jornada (2010). “En el país todos los cuadros de Inteligencia trabajan para la CIA”. 25 de octubre, Aguas Calientes, México.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009). Quito: Asamblea Nacional.
- Lowenthal, Mark M. (2009). *Intelligence from secrets to policy*. Washington, DC: CQ Press.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Serie Ensayos y Documentos. México: FCE.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes Susan (1999). “Elections and representation” En *Democracy, Accountability, and Representation*. Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (Editores). U.K: Cambridge University Press.
- Marh, James y Olsen Johan (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Montúfar, César (2007). “Participación Ciudadana y Gobierno Representativo en América Latina”. Quito, Documento de trabajo.
- O’Donnell, Guillermo (1997). “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin America View with Glances at Some Post-Communists Countries”. En: *¿Favores por votos? Estudios del clientelismo político contemporáneo*, Javier Auyero. Buenos Aires, Losada.
- O’Donnell, Guillermo (1999). “Horizontal Accountability and New Polyarchies”. En: *The Self-Restraining State: Power and Accountability in the New Democracies*, Andreas Schedler et, al (Ed.) Boulder: Lynne Rienner.
- O’Donnell, Guillermo 1997 (b) “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”. *Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.
- Pachano, Simón (2002). El desafío de la representación democrática. Ponencia. Bogotá: Fundación Faro.
- Pérez Villalobos, María Concepción (2010). “El control de los servicios de Inteligencia en los Estados democráticos”. En *La inteligencia como disciplina científica*, Fernando Velasco; Diego Navarro y Rubén Arcos. Madrid: Plaza y Valdez Editores.
- Peruzzotti, Enrique (2002). “La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial”. En *Política e Instituciones en las nuevas democracias latinoamericana-*

- nas, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (Eds.), Paidós, Buenos Aires.
- Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. México D.F: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología social: Miguel Angel Púrrua.
- Przeworsky, Adam; Stokes, Susan y Manin, Bernard (Eds). (1999). *Democracy Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Ramírez Gallegos (2007). “Franklin. Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas”. *Revista Iconos*: 23-28. FLACSO Ecuador: Quito
- Reformas al Reglamento del 02 de marzo de 1967 al manejo de Fondos Públicos, según Registro Oficial No. 834, viernes 1 de diciembre de 1995.
- Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2010). Quito: Registro Oficial.
- Rivera, Fredy (2001). “Democracia Minimalista y Fantasmas Militares en el Ecuador Contemporáneo”. En Martín Tanaka. *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina: ¿no deliberantes o actores políticos?* Lima: Serie democracia No. 2, Comisión Andina de Juristas.
- Rivera, Fredy (2004). “Partidos, fuerzas armadas y crisis institucional en tiempos de incertidumbre”. En *El control democrático de la defensa en la región andina. Escenarios para una integración civil-militar*. Lima: Serie democracia, No 9, Comisión Andina de Juristas.
- Rivera, Fredy (2009). *La Seguridad Perversa, Democracia, DD.HH. y Política en Ecuador*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Schmitter, Philippe C. (2003). “La Calidad de la Democracia: las ambiguas virtudes de la rendición de cuentas”. Instituto Universitario Europeo, septiembre.
- Schedler, Andreas (2000). “Conceptualizando la rendición de cuentas”. (Documento de trabajo).
- Schluchter, Wolfgang (1981). *The rise of western rationalism: Max Weber's Developmental History*. Berkeley : University of California Press.
- Vergara, Rodolfo (2005). *La transparencia como problema*. México: IFAI, Colección Cuadernos de Transparencia No 5.
- Wark, Wesley K (1994). “Introduction: The Study of Espionage: Past, Present and Future?”. En *Espionage: Past, Present and Future?*, Wark Wesley K. Frank Cass & Co.