

COYUNTURAS CRÍTICAS EN LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA

Lorena Yaél Piedra Cobo



FLACSO
ECUADOR

T
355.3432
P 342 C

COYUNTURAS CRÍTICAS EN LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA

Lorena Yaél Piedra Cobo

BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	30 de Mayo 2012 12 #
Proveedor:	-----
Canje:	-----
Donación:	Flacso

NO	0017180
NO	18553
BIBLIOTECA - FLACSO	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-316-4
Diseño y diagramación: Isadora Espinosa
Diseño de portada: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
1ª. edición: Quito, Ecuador, febrero de 2012

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales
con mención en Ciencia Política, de Flacso-Sede Ecuador.
Autora: Lorena Yaél Piedra Cobo
Asesor: Santiago Basabe
Lectores de tesis: Fredy Rivera y Mario Ramos

Dedicatoria

レオへ.

私の修士課程の間中、私の研究の為に色々と協力してくれてありがとう。レオの忍耐、眠らないで私を支えてくれたり、励ましてくれたり、その全てに心より感謝します。正直、私は論文を終えることが出来るとは思いませんでしたが、レオがいたから完成させることが出来ました。私を信じてくれてありがとう

Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento a Evelyn Piedra, Lorena Cobo, Petronio Piedra y Bertha Regalado, gracias por todo su amor y apoyo durante estos dos años.

A Santiago Basabe y Fredy Rivera, por su dirección y constante soporte. A Leonardo Jaramillo, María Luisa Ortega, Alejandra Cárdenas, Fernando Torres, Beatriz Zepeda, Daniela Rizzo, Katalina Barreiro y Hernán Moreano, por todos sus comentarios y opiniones durante la realización de este trabajo.

Finalmente al gral. Fabián Naváez Regalado, por facilitarme la realización de entrevistas a expertos en inteligencia. Sin la ayuda de todos ustedes, este esfuerzo no habría sido posible.

Índice

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
Los cambios en la inteligencia: una hoja de ruta	13
CAPÍTULO II	
Abordajes teóricos clave y cómo explicar el cambio de los sistemas de inteligencia	23
¿Qué está detrás del cambio en los sistemas de inteligencia?	23
Los sistemas de inteligencia y su estudio	25
El debate alrededor de la inteligencia	27
¿Cómo abordar la incidencia de los eventos crisis en la reforma?	44
Neoinstitucionalismo histórico y coyunturas críticas	45
CAPÍTULO III	
Sistemas de inteligencia en Estados Unidos y Ecuador: explicación de los cambios	53
Apuntes metodológicos	53

Estados Unidos	57
Ecuador	69

CAPÍTULO IV

Eventos crisis desencadenantes de cambios	89
Precisiones necesarias para el estudio de los sistemas de inteligencia	90
El uso del neoinstitucionalismo histórico para analizar cambios en los sistemas de inteligencia	91
Fallas y consecuencias similares	93
Líneas de investigación pendientes	93

CONCLUSIONES	97
--------------------	----

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

Introducción

Hasta hace poco, las asociaciones mentales comunes que hacíamos las personas al mencionar la palabra inteligencia eran “espionaje”, “abuso”, “violación de derechos humanos” y “terrorismo de estado”. Hoy, al escuchar las palabras inteligencia, sistema de inteligencia y Ecuador en la misma frase se las relaciona con Angostura, fallas y 30 de septiembre. Ciertamente la reputación de los servicios de inteligencia en Ecuador no ha sido muy positiva, con la excepción de las operaciones realizadas en el año 2005 en la Guerra del Cenepa, que otorgaron una importante ventaja en las operaciones de combate. Dentro de este contexto el abordar la temática de inteligencia resulta un reto. Nos encontramos en un período en el que se intenta borrar el antiguo paradigma definidor de esta disciplina que asociaba a la inteligencia con toda clase de prácticas inhumanas características de los gobiernos totalitarios en épocas de dictadura, esta es una idea que se difundió principalmente en Latinoamérica. Otro de los puntos base de este antiguo paradigma asumía como normal el ejercicio, el conocimiento de la inteligencia y sus ámbitos relacionados únicamente a miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

En medio de los esfuerzos por posicionar a la inteligencia ecuatoriana como una actividad indispensable para la seguridad del estado que le permita tomar decisiones estratégicas y contrarrestar las diversas circunstancias que lo amenazan constantemente, tuvieron lugar hechos específicos que complicaron este proceso. Para el estado ecuatoriano constituye una alta prioridad al fortalecer su aparato de inteligencia, de manera tal que eventos inesperados como los que tuvieron lugar el Primero de Marzo de 2008 no vuelvan a suceder. También lo es posicionar a la inteligencia como una actividad civil. Sin embargo, los sucesos del 30 de Septiembre de 2010, percibidos como la evidencia de que la inteligencia no cumplía con su función, deshicieron lo poco que se había logrado con la expedición del

Decreto Ejecutivo 1768 de 2008 que reorganizó la Dirección Nacional de Inteligencia y creó la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN).

Siete meses después de los sucesos del 30 de Septiembre, la idea de la funcionalidad del aparataje que conforma el Sistema Nacional de Inteligencia, así como sus fines, continúa en entredicho. A pesar del apoyo y el énfasis que la Función Ejecutiva le ha dado a la SENAIN y al sistema en general, es aún muy extenso el camino que le queda por recorrer a la estructura estatal de inteligencia para lograr consolidarse. Existen retos evidentes que, aunque se pretenden superar, no se sobrepasan en la práctica. Por ejemplo, el intercambio de información entre los subsistemas, la inexistencia de un marco legal adecuado que facilite y controle sus operaciones, una doctrina que unifique la profesionalización del personal, entre otros.

Si se realiza un balance de los aproximadamente cincuenta años en los que se visibilizan formalmente instituciones cuya misión es generar inteligencia para el estado, se puede inferir fácilmente el por qué de las carencias básicas existentes, como la de una doctrina unificada. En todo este tiempo transcurrido, prevaleció un excesivo blindaje de la temática que la hacía inaccesible como práctica a cualquier civil.

La única manera disponible de acercarse a la inteligencia era a través de las Fuerzas Armadas o Policía, y la escasa producción intelectual existente sobre la materia se difundía aún a menos personas. Así, debido a la naturaleza misma de la actividad, el acceso era restringido y enmascarado como compartimentación de la información. En este sentido, los espacios en los que se discutía sobre la inteligencia no eran comunes.

En términos generales, la inteligencia era una actividad ejercida por una población limitada y una disciplina producida por una élite privilegiada que no contaba con las formas adecuadas para contrastar sus elaboraciones debido a la ausencia de espacios de análisis, de estudio, de opinión y difusión. De esta manera, es apenas en el año 2008 y con la expedición del Decreto Ejecutivo 1768 que la comunidad civil se involucró oficialmente con la inteligencia en nuestro país. Antes de 2008, las instituciones productoras de inteligencia en Ecuador escasamente observaban sus procedimientos internos, doctrina, estructura, composición, resultados, debido a esta falta de auto-observación, su *modus operandi* evolucionó muy poco a

través del tiempo. La inteligencia pasó formar parte de un área abandonada por la población civil y la academia, sobre la cual nadie se preocupaba o escribía debido a una supuesta “limitada” relevancia. Estos elementos, sumados al abandono de la clase política, que durante aproximadamente quince años no asignó niveles de presupuesto que permitiera operar al aparataje de inteligencia, terminaron por debilitar aún más el desarrollo de lo que sería la comunidad de inteligencia en Ecuador. Los resultados de estos hechos hoy son evidentes. Como ya se mencionó, el sistema de inteligencia ecuatoriano atraviesa por su etapa fundacional y debe ser construido como una institución fuerte capaz de responder a las amenazas internas y externas que enfrenta el estado. Cabe recalcar que la adaptabilidad al cambio no es una característica que las instituciones que conforman la comunidad de inteligencia de Ecuador posean. Debido a su naturaleza, éstas tienden a ser renuentes a los cambios y cuentan con mecanismos de protección que sostienen su *status quo*. Lo que a través del tiempo ha llevado a las instituciones, personas y, en especial, a los organismos de inteligencia a la reflexión sobre sí mismas, su papel y sus capacidades ante las crisis. Esto no sólo ha ocurrido en Ecuador, sino también en otros países. Ninguna institución es infalible, y muchos elementos, entre ellos el factor humano, pueden pesar para los éxitos o fracasos. No obstante, se debe conocer a profundidad las comunidades de inteligencia, y no resignarse a improvisar en su manejo pues éstas constituyen un pilar fundamental en la sobrevivencia de los estados.

Los eventos que combinan “poca predictibilidad y gran impacto” (Taleb, 2008:24) constituyen un elemento poco considerado por los estados e incluso por sus sistemas de inteligencia. Ejemplos de este hecho son el atentado cuádruple del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos, el atentado del 11 de Marzo de 2004 en España y los hechos sucedidos en Ecuador el Primero de Marzo del año 2008. Es evidente que es mucho más “necesaria la prevención [...] que el tratamiento” (Taleb, 2008:28) de cualquier tipo de problemática. Sin embargo, por alguna razón, a los organismos de inteligencia se les dificulta llevar a cabo acciones preventivas, que consideren los posibles escenarios con menor apariencia de ocurrir. En el ejercicio de las actividades de inteligencia, debido a su propia diná-

Los cambios en la inteligencia: una hoja de ruta

Pensar que inteligencia corresponde a lo que hace James Bond en una de sus películas es lo mismo que pensar que arqueología es igual a lo que hace Indiana Jones. La inteligencia es mucho más de lo que exponen los estereotipos de Hollywood; es una herramienta clave en el mantenimiento de la seguridad del estado. La conexión existente entre los estudios de inteligencia y las relaciones internacionales no es evidente; sin embargo, estas áreas de estudio se encuentran vinculadas de manera indirecta y, no obstante, poca o ninguna atención se les ha prestado (Warner, 2009:4). La relación inicial entre estos dos acercamientos tuvo lugar aproximadamente en 1947, año en el que surgen las primeras iniciativas de generar una teoría de inteligencia (Fry y Hochstein:1994,14-17). Este vínculo se reforzó debido a que los estudios de seguridad empezaron a formar parte del área de relaciones internacionales, y la inteligencia es parte esencial de la seguridad. Lastimosamente, este acercamiento no se mantuvo. Esto ocasionó que el paradigma realista de las relaciones internacionales deje de ser un factor predominante y, como consecuencia, el tema de la inteligencia se separó del ámbito de las relaciones internacionales (Fry y Hochstein: 1994,17-20).

La inteligencia provee los elementos que sirven de base para la formulación de la política exterior de un estado (Herman, 2008:218). Con ello se puede vislumbrar la primera vinculación existente entre éstas. Una de las propuestas que revolucionaría el entendimiento de la inteligencia desde las relaciones internacionales es la de Fry y Hochstein, la cual plantea que la inteligencia debe ser vista como una de las primeras instancias en las que

las relaciones internacionales se pueden aplicar. También existen perspectivas que consideran que, tanto en tiempos de paz como de guerra, la inteligencia realiza un ejercicio intelectual de epistemología que pertenece al ámbito internacional (Fry y Hochstein: 1994, 25-26). Aunque la inteligencia no continuó vinculada directamente con las relaciones internacionales, ésta se encuentra actualmente consolidada en la teoría.

La inteligencia es el producto resultante del proceso de recopilación, análisis y entrega de información relevante y oportuna a los tomadores de decisiones (Lowenthal, 2009:8) que puede ser aplicado tanto en ámbitos públicos como privados. En ambos casos, los usuarios son los tomadores de decisiones que se apoyan en ésta para el manejo interno y externo del estado o de empresas en sus distintas dimensiones. De hecho, la razón de ser de las comunidades de inteligencia se encuentra en los tomadores de decisión.

La inteligencia es producida generalmente por comunidades que están estructuradas a manera de red. Estas estructuras se encuentran conformadas por las agencias pertenecientes al estado y tienen por misión otorgar a los tomadores de decisión los productos que versan sobre materias de alta prioridad. La red se complementa con otras agencias cuyo fin específico no es la inteligencia, sino que se dedican a otro tipo de actividades y, aún así, alimentan a la comunidad con diversos tipos de información. Vale la pena recalcar que la inteligencia por sí misma no es un área que sea únicamente de competencia militar o policial. Al contrario del paradigma, la inteligencia debe contar con diversos aportes para que sea exitosa. Por ello es necesario que personal civil se involucre en la realización de inteligencia.

Las comunidades de inteligencia son un elemento que se encuentra presente de manera más o menos estructurada en todos los estados. En los países con un régimen democrático, las agencias se encuentran sujetas a una serie de normas, controles y regulaciones. Dichos controles están previstos dentro de su estructura normativa y tienen como objetivo evitar desvíos que puedan atentar contra la integridad de las personas individual o colectivamente.

La inteligencia existe desde que se ha hecho presente la necesidad de información que lleve a una exitosa toma de decisiones (Kahn, 2008:4-6). Con el tiempo y con la evolución de las estructuras que terminarían convirtiéndose en el estado, las comunidades de inteligencia han ido enfo-



cando su actuación con el fin de “evitar sorpresas estratégicas, proveer experticia de largo plazo, apoyar el proceso de política y mantener el secreto de la información” (Lowenthal, 2009:2).

Las comunidades de inteligencia constituyen una parte importantísima del aparato de seguridad del estado. De hecho, si las comunidades de inteligencia fueran capaces de proveer sin errores el producto que se espera a los tomadores de decisiones, se habría podido evitar errores en la historia de los estados. Como sabemos, en realidad el desempeño de las instituciones dentro del estado no es ideal. Las comunidades de inteligencia tampoco escapan a esta lógica. Por diversos motivos, dependiendo de sus realidades, estos organismos no alcanzan sus niveles ideales de desempeño. Como en el caso de todas las instituciones humanas, no se puede decir que existe una comunidad de inteligencia perfecta.

Los estados son estructuras amplias, jerarquizadas y públicamente conocidas (Ballesteros, 2007:73). Por sus características, éstos cuentan con una gran desventaja comparativa al tener que enfrentar a estructuras dispersas, clandestinas, que “no están adscritas a un territorio ni disponen de una organización visible” (Ballesteros, 2007:71). Los países son amenazados y penetrados por entidades como el crimen organizado, comunidades terroristas o de narcotraficantes, entre otras. Estas “estructuras” son parte sustancial del escenario del nuevo conflicto internacional. Por este motivo, los estados han tenido la oportunidad de comprender la importancia que tienen las comunidades de inteligencia para garantizar su seguridad. Debido al surgimiento de nuevas lógicas alrededor del conflicto internacional, es necesario prestar mayor atención a las agencias generadoras de inteligencia con el objetivo de provocar transformaciones dentro de éstas (Rosales, 2007:127-129).

Estas amenazas a las que se enfrentan los estados han dado prueba de ser reales debido a que afectan directamente la calidad de vida de los individuos. Para estar en capacidad de hacerles frente, los estados necesitan vincular profundamente su sistema de seguridad con la inteligencia (Montero, 2006:2-3). Dicha vinculación estaría en capacidad de generar dentro de éste un modelo de acción preventivo, reemplazando al que sugería como necesario y suficiente respuestas reactivas ante ciertas amenazas.

El manejo de la seguridad tiende a ser menos efectivo cuando es de tipo reactivo y rechaza amenazas violentamente, en comparación a cuando es de tipo anticipativo. El objetivo final de las comunidades y sistemas de inteligencia debe ser el ensamblaje de un sistema de seguridad que pueda lograr una acción preventiva y efectiva que esté en capacidad de disminuir los costos que el modelo de respuesta reactiva provoca.

Se podría decir que parte de la ausencia de efectividad de las comunidades de inteligencia está originada en que su metodología, sus fines, sus orígenes y su estructura tomaron muchísimos años en ser documentadas. La falta de registros generaba errores en el traspaso de información dentro de las comunidades; aunque con el paso del tiempo ciertos ámbitos generales se documentaron (Kent, 2007: 244-247). No fue si no hace aproximadamente noventa y cinco años que empezó el proceso de formalizar las comunidades de inteligencia en Occidente. Antes de esto, cuando los tomadores de decisión necesitaban información de cualquier nivel, pagaban a informantes reclutados por ellos mismos para obtener datos que también se analizaban por ellos (Andrew, 1996: 7-8). Uno de los motivos que más ha pesado en esta ausencia de documentación ha sido la atmósfera de misterio y fantasía en la que se ha rodeado el ámbito de la inteligencia. De hecho, dos acepciones bastante perniciosas de la palabra inteligencia son: “espía”, del tipo James Bond, y que ésta corresponde a un ámbito puramente militar.

Conforme las comunidades de inteligencia se consolidan, tienen lugar iniciativas que buscan quitar el velo existente alrededor de su actividad. Las reformas encaminadas a la clarificación de su estructura y a un mayor control parlamentario sobre las comunidades de inteligencia han sido un punto de partida para el debate. Éstos han tenido lugar en distintas ocasiones, dependiendo de los procesos que han atravesado los estados. Por momentos, el tema de debate son los controles democráticos a estos organismos; en otras instancias, se le ha dado más prioridad a la composición de las comunidades de inteligencia. Un hecho bastante curioso dentro del debate alrededor de la inteligencia es que el tema de una reforma solamente se hace presente con fuerza luego que evidentes distorsiones se hacen presentes en su actuación. Así, la temática de la reforma ha sido tratada generalmente desde una mirada que diagnostica los errores pasados y no



desde una que explique por qué los cambios tienen lugar en determinadas circunstancias y no en otras.

Al ser la inteligencia un campo de estudio relativamente nuevo, ciertas áreas han tenido mayor desarrollo en comparación con otras. Uno de los problemas que, desde un inicio, ha tenido que enfrentar este ámbito es el efecto del sigilo en torno a él (Kent, 2007: 248). La reserva en las actividades relacionadas con la inteligencia hace que existan, aún hoy, ciertos temas sobre los cuales el acceso a la información sea complicado y bastante restringido. Esto ocurre a pesar de que ya se ha desmitificado la actividad y tanto áreas como clases de documentos han sido desclasificadas. Es por esto que lo relacionado con el cambio de las comunidades de inteligencia ha tenido un escaso desarrollo. Otras áreas que se encuentran en ciernes, en comparación con lo existente en ámbitos que cuentan un mayor acceso a información son aquellas que hacen referencia a los controles democráticos realizados a las comunidades de inteligencia, la cooperación internacional entre agencias de inteligencia y la historia de la misma en algunos estados. Éste no es el caso de asuntos como las bases y la definición de la inteligencia, las cuales han sido elaboradas con exhaustividad desde la academia (Warner, 2009:3). De la misma manera, es extenso el segmento de estudios que abordan el proceso de elaboración de la inteligencia y análisis de diagnóstico de ciertas agencias generadoras de inteligencia.

Durante los últimos cincuenta años, la inteligencia ha sido materia de elaboración académica alrededor del mundo (Kahn, 2008:4). A pesar de ello, los abordajes disponibles parecen estar focalizados en los países que tradicionalmente han desarrollado más sus sistemas de inteligencia. Esto se puede evidenciar en la diferencia existente en la cantidad de fuentes de información académica producidas dentro y fuera de las comunidades de inteligencia en los casos de Estados Unidos y Ecuador. Las publicaciones que realizan referencia a la comunidad de inteligencia en Estados Unidos existen en cantidades significativas y desde diversos enfoques como el histórico, de desempeño, burocrático, entre otros. Además, los acercamientos académicos en este caso cuentan con un recorrido que empieza aproximadamente en 1950, lo cual hace que el debate alrededor de la inteligencia sea plenamente accesible. Los estudios alrededor de la inteligencia no son

ajenos al ámbito académico. El momento de quiebre que incentivó el nacimiento de la inteligencia como un ámbito de investigación académica tuvo lugar cuando la comunidad de inteligencia en este país empezó a multiplicarse rápidamente entre los años 1940 y 1950 (Kent, 2007:244-245).

En contraste, las publicaciones que hacen referencia a la comunidad de inteligencia de Ecuador son escasas. Ciertamente, este hecho repercute en la auto-observación, la funcionalidad y la evolución de dicha comunidad. Esto ha sucedido al no existir un momento de quiebre que haga notar la importancia del funcionamiento correcto de la comunidad, que trabaja para los tomadores de decisiones y en favor del bienestar del estado. Se puede ubicar a la década de los noventa como el momento en el que la temática de la inteligencia intentó surgir como un ámbito académico, tanto en lo civil como en lo militar. Sin embargo, esta iniciativa no encontró continuidad, y se generaron los resultados que podemos apreciar hoy en lo que tiene que ver con literatura de inteligencia en Ecuador (Entrevista a Paco Moncayo, 2010).

En los textos que versan sobre los sistemas de inteligencia en el Ecuador existe una clara ausencia de la temática de los factores que hacen que una unidad dedicada a esta actividad cambie. Una de las circunstancias que puede alterar la dinámica de una comunidad de inteligencia es la ocurrencia de eventos crisis. Estos elementos, también denominados eventos críticos, son momentos que se pueden reconocer con facilidad dentro de la historia de una organización y que pueden ser causados por distintos motivos. Generan dos tipos de condiciones básicas en las instituciones, entre las que se encuentra su debilitación estructural debido a su modificación (Soifer, 2009:10-11). En las comunidades de inteligencia, como en otro tipo de organizaciones, estos eventos son plenamente identificables debido a la fuerza que los provoca y a que rompen sus dinámicas institucionales. Parece ser que la consecuencia de que sucedan eventos críticos en estructuras pertenecientes al ámbito de seguridad del estado, como son las de inteligencia, es que se den cambios. El efecto que tienen las coyunturas críticas ha sido objeto de estudio en una amplia variedad de estructuras dentro de la ciencia política, pero no en instituciones que conforman el sistema de seguridad o en las comunidades de inteligencia. Hasta el mo-

mento, sólo se manejan suposiciones —con poco fundamento— sobre los posibles efectos de los eventos críticos en este tipo de estructuras. Por lo tanto, constituye una materia pendiente el indagar cuál es la reacción de los sistemas de inteligencia ante la influencia de un evento crítico.

Se han mencionado ya las razones por las cuales los sistemas de inteligencia son indispensables para los estados. Es importante explicar los procesos de cambio en las comunidades de inteligencia porque éstos son un elemento importantísimo sobre el cual aún existen áreas oscuras; además, porque la falta de conocimiento sobre las circunstancias bajo las cuales se podrían generar cambios en los sistemas de inteligencia contribuye a su estancamiento en el tiempo. Las lógicas institucionales existentes en las organizaciones o agencias de inteligencia no pueden ser igualadas a las de otro tipo de instituciones estatales, peor aún a las de organizaciones en el ámbito privado. Conocer las maneras en las que se comportan las comunidades de inteligencia y, especialmente, entender bajo qué circunstancias el cambio en los sistemas de inteligencia puede darse contribuirá muchísimo en la tarea de hacerlos más eficientes.

El estudio presentado a continuación hace una contribución al entendimiento del comportamiento de los sistemas de inteligencia. De manera específica, contestará la pregunta de cómo los eventos crisis influyen en el cambio de estos sistemas. Los eventos críticos escogidos para el análisis y contestar la pregunta son dos: el atentado cuádruple que tuvo lugar el 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos y el bombardeo en la zona de Angostura sucedido el día Primero de Marzo de 2008 en Ecuador. El estudio a ser presentado es relevante ya que contribuirá a atenuar dos vacíos importantes dentro de la temática de inteligencia. El primero, bastante claro y general en los estudios de esta materia, es el número limitado de explicaciones sobre los motivos que dan lugar al cambio en los sistemas de inteligencia. El segundo aporte consiste en realizar el análisis mencionado anteriormente utilizando como uno de los casos a la comunidad de inteligencia en Ecuador, sobre la cual se han realizado pocas referencias académicas.

En su segundo capítulo, se realizará una referencia teórica sobre las áreas de la inteligencia que se han desarrollado académicamente, haciendo

énfasis en autores y textos claves. Se abordarán las bases de la inteligencia y su proceso de elaboración al igual que los estudios de diagnóstico de las agencias de inteligencia y de la normativa a la que se encuentran sujetas este tipo de instituciones, la cual ha evidenciado los puntos a mejorar en las agencias de inteligencia. También se incluirán en esta discusión teórica los aportes más importantes de debates relativamente nuevos como los que tratan sobre los controles democráticos, la rendición de cuentas de las comunidades de inteligencia, la cooperación internacional de los organismos de inteligencia y los cambios institucionales de los mismos. Estos abordajes se realizarán con el fin de ubicar al lector dentro del ámbito de estudio de la inteligencia; además, para evidenciar la ausencia teórica y de explicaciones existente en el campo del cambio institucional de los sistemas de inteligencia. Para complementar el marco bajo el cual se procederá a abordar la incidencia de los eventos crisis en la reforma, se hará mención al neoinstitucionalismo histórico y a las coyunturas críticas, haciendo especial énfasis en estudios de eventos críticos en otro tipo de organizaciones. El aporte teórico de este trabajo consiste en utilizar el neoinstitucionalismo histórico en aplicación a las relaciones internacionales y el estudio de la inteligencia. Se culmina este acápite teórico con la exposición de las posibles respuestas a la pregunta: ¿cómo influyen los eventos crisis en el cambio de los sistemas de inteligencia

En su tercera parte, este estudio explicará y argumentará la metodología a ser usada para comprobar si las hipótesis planteadas están presentes en los casos analizarlos. También se expondrán los motivos que condujeron a comparar las comunidades de inteligencia escogidas, Ecuador y Estados Unidos. Al ser seleccionado el método de más similares de Stuart Mill, se explicará cómo los eventos críticos escogidos cumplen con los requerimientos necesarios para este tipo de estudios. A continuación, se explicarán las estrategias específicas que se usaron para extraer la información necesaria para la realización de la investigación en cada uno de los casos seleccionados.

Posterior a la argumentación sobre las metodologías aplicadas, se desarrolla el estudio comparado en sí mismo, que consta de dos momentos. El primero posee dos acápites, uno para cada caso. Éste es de carácter expo-

Abordajes teóricos claves y cómo explicar el cambio de los sistemas de inteligencia

Este capítulo realiza un recuento de las definiciones, tendencias y estudios realizados sobre la temática de inteligencia con el objeto proporcionar las herramientas para contestar a la pregunta ¿cómo inciden los eventos crisis en la reforma de los sistemas de inteligencia? También se abordarán los principales acercamientos a la temática de los cambios en los sistemas de inteligencia con el fin de tener una idea básica de su estado y de ámbitos vinculados con este campo de estudio. La segunda parte de este acápite explica el marco teórico desde el cual se estudiará el efecto de los eventos críticos en los sistemas de inteligencia. Además, analiza la razón por la cual el neoinstitucionalismo histórico es la perspectiva adecuada para explicar la incidencia de los eventos crisis en los sistemas de inteligencia y por qué esta teoría es aplicable a las relaciones internacionales.

¿Qué está detrás del cambio en los sistemas de inteligencia?

Hoy más que nunca, la idea de que los sistemas de inteligencia constituyen una parte clave para el correcto funcionamiento de los estados se encuentra claramente posicionada. Debido a ello, es primordial indagar cómo funcionan y conocer la lógica implícita que los hace operar. Contar con el conocimiento sobre sus comportamientos hará posible inducir procesos de mejora y de adaptación al contexto de estos sistemas de una manera más sencilla. Pese a los motivos expuestos anteriormente, los sistemas de inteligencia no constituyen el ámbito más estudiado dentro de

la estructura estatal, y este vacío de información genera falencias en su manejo. Las deficiencias se presentan porque el aparataje de inteligencia no funciona en el mismo tipo de estructura ni bajo las mismas lógicas que otros organismos o departamentos gubernamentales. Pese a que es básico comprender por qué existen cambios para mantener actualizados a los organismos de seguridad actualizados y en capacidad de anticiparse a nuevas amenazas, los estudios que abordan el cambio son escasos.

Al pensar en los aparatos de inteligencia, y por lo tanto de seguridad dentro del estado, es bastante común la idea de que estos no necesitan cambiar. Esta idea ha predominado durante algún tiempo, provocando que la estructura se vuelva incapaz de identificar las amenazas existentes en la realidad. La impericia de modificación de los organismos de seguridad ha traído consigo efectos nocivos claramente identificables en la seguridad del estado, entre los que se pueden mencionar las fallas de inteligencia. Sólo es posible generar cambios en este tipo de institucionalidad si se cuenta con pleno conocimiento de sus dinámicas. No se puede dejar de lado que el esfuerzo de indagar sobre los cambios en los sistemas de inteligencia otorga las bases necesarias para mejorar la administración de estos, y sintonizarlos así con las amenazas y riesgos a los que se enfrentan los estados hoy en día. Es imperativo que el aparataje de seguridad de los estados cambie a lo largo del tiempo; las amenazas son dinámicas y mientras algunas desaparecen, otras surgen. Finalmente, es importante comprender cómo los organismos de seguridad cambian en respuesta a crisis súbitas que afectan al estado, sucesos denominados eventos crisis.

Los eventos crisis o *critical junctures* (puntos de coyuntura críticos) se originan en un acontecimiento lo suficientemente impactante como para modificar la dinámica implícita, resistente al cambio, dentro de toda organización en un período determinado. En el marco de estos eventos, debido a la urgencia de modificaciones necesarias para enfrentar la situación presente, surge un clima propicio en el cual las reformas tienen mayor cabida y el cambio propuesto por los tomadores de decisión es más realizable (Capoccia y Kelemen, 2007:348). Las coyunturas críticas se caracterizan por tener la capacidad de debilitar las estructuras organizacionales y hacerlas susceptibles al cambio (Soifer, 2009:24). El uso de este concepto permite explicar cambios dentro de instituciones donde las modificaciones no forman parte de sus patrones de comportamiento.

Los sistemas de inteligencia y su estudio

Es innegable que las amenazas a las que se enfrentaron los estados en el siglo XIX no son las mismas que existen hoy. Éstas han tomado formas aún más complejas, impulsando a que los estados necesiten desarrollar diversas estrategias que les permitan sobrevivir. Se entiende actualmente que el “enemigo” ya no es otro estado y que lo que genera la amenaza no es el interés de expandir territorios ni colonizar. Las amenazas a las que se enfrentan hoy cambiaron de cara y sus actores no son siempre identificables. Ahora, las amenazas se camuflan en medio de la cotidianidad y operan sin dejar grandes rastros. No se visualizan hasta el momento en el que se divisa un desenlace potente y desastroso (Saín, 2003: 2-3). Evidencia de que los actores de la comunidad internacional son conscientes de esta metamorfosis en las amenazas que los acechan es la aprobación de la Resolución sobre la Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, realizada por 192 países.¹ La estrategia presentada por Kofi Anan contó con cinco componentes principales:

disuadir a los grupos de recurrir al terrorismo; negar a los terroristas los medios para llevar a cabo un ataque; disuadir a los Estados de apoyar a los grupos terroristas; desarrollar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo; y defender los derechos humanos en el contexto del terrorismo y en la lucha contra el terrorismo (Naciones Unidas, 2008).

El poder de reducir la probabilidad de desenlaces catastróficos, como los del terrorismo, proviene de la capacidad que tengan los estados para imaginar escenarios de amenazas y oportunidades que podrían darse en los distintos ámbitos que consideren prioritarios. Para esto, también es necesaria la capacidad de tomar acciones preventivas, de monitoreo y de respuesta. Los sistemas de inteligencia, mediante su accionar, construyen escenarios potenciales en áreas estratégicas determinadas y le permiten al estado actuar frente a posibles amenazas. No existe otra parte de la administración estatal que pueda cumplir con esta función. La operación

1. La Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo fue aprobada el 8 de septiembre de 2006 en el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. *Acciones de las Naciones Unidas contra el terrorismo*. <http://www.un.org/spanish/terrorism/framework.shtml>. Revisado en 21 de mayo de 2010.

correcta de las comunidades de inteligencia permite que se mantenga la estabilidad del estado y no genera resultados inmediatamente visibles para el público en general. Este hecho le da un carácter especial dado que, desde sus inicios, otros organismos del estado fueron concebidos para generar beneficios inmediatos y tangibles para el desarrollo económico o la calidad de vida de la población.

Una definición clara de la actividad de inteligencia es la que propone el Departamento de Defensa de los Estados Unidos al señalar:

La inteligencia es el producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, evaluación, análisis, e interpretación que concierne a naciones extranjeras, hostiles o potenciales fuerzas o elementos, o áreas de actuales o potenciales operaciones (Department of Defense, 2009:269).

Los sistemas de inteligencia no son una invención actual. Desde los tiempos antiguos, la inteligencia tiene un ámbito de aplicación que no se restringe a lo militar. La inteligencia es desarrollada por organismos que se definen como:

Cualquier sistema formal o informal que maneja recolección de información, para obtener y procesar la información, interpretar los datos, y para proveer juicios razonados a los tomadores de decisiones como una base para la acción (Department of Defense, 2009:280).

Al ser la inteligencia una parte crucial para la seguridad del estado, sería de esperarse que existan amplios conocimientos sobre el funcionamiento de estos sistemas. Sin embargo, los estudios existentes sobre ellos solventan ámbitos como el proceso de inteligencia, sus fallas y su relación con la democracia; pero no abordan el cambio de manera profunda. Este es el caso tanto de países con tradiciones consolidadas como de países en los que esta iniciativa es más joven. Una de las explicaciones a este fenómeno es que se concibiera en el pasado a las actividades de inteligencia como materia de índole secreta, correspondiente únicamente a personal militar y tomadores de decisión (Johnson, 2007:2). Es por eso que no fue posible una aproximación anterior desde la academia o desde los ámbitos que no estuvieran ligados a instituciones de defensa acerca del funcionamiento de los organismos que generan inteligencia.



Tiempo atrás, era considerado normal cuando se trataba sobre temas de inteligencia que toda la información referente al funcionamiento de éstos desapareciera o fuera inaccesible. Registros como órdenes, métodos y presupuestos eran mantenidos lejos de la mirada del público. Esto imposibilitaba cualquier clase de iniciativa dirigida a conocer los sistemas, organismos y entidades que generan inteligencia. No obstante, durante los últimos años, ha tenido lugar una construcción progresiva del debate alrededor de la inteligencia y la incorporación cada vez más de actores civiles. De la mano de esta apertura progresiva, se ha registrado la toma de acciones que vuelven mucho más asequible la información para conocer los sistemas de inteligencia. Un ejemplo de esta apertura progresiva se encuentra en la ley italiana 801 de 1977, llamada de Institución y Ordenamiento de los Servicios para la Información y la Seguridad, y la disciplina del Secreto de Estado (Ugarte, 2002). Se puede observar entonces que la apertura del estado hizo posible el incremento progresivo de estudios académicos. A continuación, se presenta una revisión de la condición del mencionado debate alrededor de la inteligencia, en la que se evidenciará que la dimensión del cambio en los sistemas de inteligencia, en comparación a otros ámbitos, no ha sido profundamente abordada. Los esfuerzos que existen recopilan en alguna medida el cambio, pero no lo explican.

El debate alrededor de la inteligencia

Sherman Kent, en la década de los cincuenta, inicia el debate alrededor de la inteligencia al expresar la necesidad de contar con documentación sobre las operaciones y metodología de su producción de manera que se pueda aprender y mejorar (Kent, 2007). Los avances que se han realizado en esta materia parten de este primer aporte y se agrupan en seis ámbitos principales: 1) bases y definición; 2) proceso de elaboración; 3) estudios de diagnóstico, retos, propuestas y reformas; 4) inteligencia y democracia; 5) cooperación internacional entre sistemas de inteligencia, y 6) cambios institucionales.

Bases y definición

Los estudios que abordan las bases y la definición de la inteligencia se catalogan en dos corrientes: la primera existe desde 1945 y la segunda está presente desde el año 1994 en adelante. El primer momento de tratamiento de las bases de la inteligencia se caracterizó por una cantidad enorme de definiciones sobre la misma. Dependiendo del punto de vista de la persona o grupo que abordaba el tema, se le otorgó un significado diferente al concepto, y no existía el proceso de acumulación de conocimientos presente en toda disciplina. En la actualidad, no se ha llegado todavía a un acuerdo sobre cómo definir la inteligencia, pero al menos se han pautado las líneas generales para hacerlo.

En este grupo podemos encontrar iniciativas como la de Sherman Kent (1949) que define a la inteligencia como “un tipo de conocimiento [...] tipo de organización [...] y la actividad realizada por la organización de inteligencia” (Kent, citado en Herman, 2008: 1-2). Muchos esfuerzos realizados a partir de 1949 mantienen las bases de la tesis ya mencionada que, por ser muy específica, restringe los posibles ámbitos de aplicación de la inteligencia.

A diferencia de otros aportes, Michael Warner (2009) sintetiza y unifica lo más significativo, incluyendo a Kent, a la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos (1955) y a Lyman (1997). Warner se refiere a la inteligencia como “[...] actividad secreta del Estado para entender o influenciar entidades externas” (Warner, 2009: 9). Su trabajo es importante porque utiliza términos simples, en comparación de los complejos conceptos utilizados anteriormente (Warner, 2009: 3-10). En la actualidad, se ha logrado superar el tipo de precisiones mencionadas en el pasado; hoy en día, se entiende como inteligencia cualquier “producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, evaluación, análisis e interpretación de información disponible correspondiente a naciones extranjeras, hostiles o potenciales fuerzas, elementos o las áreas de actual o potenciales operaciones” (Department of Defense, 2009:269).

La gran mayoría de los autores que abordan el tema elaboran su propia definición de inteligencia, y resulta imposible mencionarlos a todos. Existen algunos que se dedican precisamente al estudio de estas diferencias; dentro

de estos, Davies nota que mientras el acercamiento estadounidense mira a la información como parte de la inteligencia, la aproximación británica mira a la inteligencia como un tipo de información (Davies, 2009: 15). Dentro del mismo análisis, asegura que la labor que deben cumplir los sistemas de inteligencia difiere dependiendo del sistema político vigente para cada estado. Así, lo que se espera del sistema de inteligencia francés difiere en sus objetivos tanto del correspondiente a la Alemania nazi como del correspondiente a la Unión Soviética o a la China comunista (Davies, 2009: 16-17).

El segundo momento se caracteriza por tener presente una preocupación mucho más seria por convertir a la inteligencia en materia de estudio académico. Se puede decir que este momento empieza alrededor del año 1994, cuando se retoma desde el ámbito académico la preocupación por la misma. Supuestamente, este interés surgió también durante el primer momento en 1945, pero fue dejado de lado principalmente por paradigmas de ese entonces relacionados con la actividad de inteligencia (Fry y Hochstein, 1994:14-15).

Entre los más claros exponentes de este momento, podemos encontrar esfuerzos como el de Wesley Wark (1994). Su aporte consiste en volver a hablar del espionaje, que es el término que usa el autor para referirse a la inteligencia, y reconsiderar la elaboración de estudios académicos en este ámbito. El autor menciona que, a pesar de haber sido dejados de lado en el pasado, estos estudios cuentan con un futuro bastante prometedor. Su texto publicado en 1994 presenta lo que él considera el material básico para que los estudios sobre inteligencia dejen de ser especulativos y poder realizar así verdaderos acercamientos científicos (Wark, 1994:2). Wark recoge los aportes de otros autores con objeto de completar lo desarrollado anteriormente y aborda, entre los temas relevantes, la vinculación de la disciplina de estudio de las relaciones internacionales con la inteligencia, la teoría de inteligencia y los aportes reales que podría realizar a las relaciones internacionales, referencias al marco teórico institucional de los organismos de inteligencia y referencias históricas al aparato de seguridad canadiense.

Dentro de esta misma línea se posiciona el trabajo de Treverton, Jones, Boraz y Lipsy. Su texto discute las teorías que se encuentran detrás del tra-

bajo de inteligencia de los Estados Unidos. En su abordaje, los autores recopilan el debate de un grupo de académicos y especialistas de inteligencia de Europa y Norteamérica en temas como la teoría de la inteligencia, la existencia o no de una teoría de inteligencia en los Estados Unidos, los paradigmas que deben ser derogados alrededor de la inteligencia y cómo pueden ser medidos los resultados de inteligencia. Además de la completa recopilación de posiciones sobre temas clave, esta elaboración ofrece un aporte significativo al mencionar por primera vez la existencia de parámetros bajo los cuales se puede medir el éxito de las operaciones de las comunidades de inteligencia; se proponen las dimensiones de elaboración de política, burocrática-organizacional y política para realizar la medición. El aporte de los parámetros de medición de efectividad contribuye en gran medida a consolidar a la inteligencia como teoría (Treverton *et al.*, 2006 :43).

Gill, Marrin y Phytian (2008) profundizan los esfuerzos por otorgar bases a la teoría de inteligencia. Su compilación parte de una referencia histórica sobre la inteligencia y se abordan temas relevantes como la relación de los estudios de inteligencia y las relaciones internacionales, las fallas de inteligencia, aplicaciones de la teoría organizacional al estudio de las reformas en los sistemas de inteligencia, los retos metodológicos a los que se enfrenta la inteligencia como teoría y una reconsideración de las elaboraciones teóricas alrededor de la inteligencia. En concreto, este acercamiento realiza un aporte a los intentos anteriores de sentar las bases de la teoría sobre inteligencia. Esta acción se consolida al incorporar elaboraciones y elementos nuevos. Las construcciones sobre las fallas de inteligencia y sobre los retos metodológicos a los cuales se enfrenta la inteligencia rompen con el sigilo existente aún sobre ciertas áreas.

Un esfuerzo importante es el desarrollado por Velasco, Navarro y Arcos. La fortaleza de este acercamiento consiste en ser el primero de la comunidad hispanohablante que se dirige a la construcción de la comunidad de inteligencia aportando elementos teóricos. Esta compilación aborda la inteligencia desde una perspectiva multidisciplinaria y alternativa a las iniciativas teóricas anteriores presentadas desde los Estados Unidos. En este aporte a la construcción de la teoría de inteligencia, se incluyen elementos como la geopolítica, la opinión pública y ámbitos de aplicación de la inteligencia



poco tradicionales, como la inteligencia competitiva a nivel empresarial, la inteligencia grafotécnica, inteligencia criminal y la inteligencia privada.

Proceso de elaboración de inteligencia

Durante mucho tiempo, la inteligencia se asumió como una actividad secreta. Debido a la ausencia de estudios sobre los procesos de generación de ésta, su producción se realizaba de manera intuitiva. Cuando Kent plantea la inteligencia como una disciplina², posiciona la idea de un proceso que pasaría a llamarse el ciclo de inteligencia. El ciclo de inteligencia es un concepto plenamente aceptado en lo que se refiere a su proceso de elaboración (Hulnick, 2007: 1). Desarrollado por Kent, el ciclo consiste en un proceso en el que se cumplen las siguientes fases: 1. recopilación de requerimientos de los tomadores de decisión, 2. planeamiento, 3. recolección, 4. procesamiento, 5. análisis y producción y 6. diseminación del producto al usuario (Johnson, 2007:233). A continuación, se procederá a explicar en qué consiste cada una de estas fases.

1. *Recopilación de requerimientos de los tomadores de decisión.* En esta etapa, el cliente, que es el tomador de decisión, y el servicio de inteligencia trabajan juntos para traducir las necesidades expresadas dentro del plan de acción de la comunidad de inteligencia. Es indispensable que exista el direccionamiento de los tomadores de decisión a los organismos de inteligencia, de lo contrario, se corre el riesgo de provocar un desenfoque de cada uno de los organismos y de no contar con los productos que el estado necesita (Krizan, 1999:17).
2. *Planeamiento.* En esta fase, la agencia encargada de la coordinación de inteligencia asigna los requerimientos específicos a cada una de las agencias que conforman el sistema según sus especialidades.
3. *Recolección.* Aquí se obtiene la información de fuentes que pueden ser de acceso abierto o restringido. Las operaciones encubiertas y el es-

2. Kent considera a la inteligencia como una disciplina porque, para 1955, había desarrollado ya una metodología reconocida, el cuerpo de una teoría, doctrina y técnicas refinadas (Johnson, 2007: 244-245).

pionaje son algunas de las herramientas usadas para el acceso a fuentes restringidas.

4. *Análisis y producción.* Es la fase en la que, al contar con toda la información disponible sobre el fenómeno a ser estudiado, se lo describe completamente haciendo uso de las variables más relevantes. Esta fase tiene como propósito otorgar herramientas de juicio a los tomadores de decisión. Puede incluir la generación de escenarios probables, que no son predicciones. La inteligencia no puede predecir el futuro (Krizan, 1999:29).
5. *Diseminación.* Los productos son entregados a los tomadores de decisión según su nivel jerárquico bajo estrictos protocolos de seguridad.

El ciclo de inteligencia constituyó un buen inicio para comprenderla. Sin embargo, la manera de entender la inteligencia ha evolucionado. Algunos autores han presentado alteraciones al ciclo de inteligencia, al unir dos pasos en uno o dividir un paso en dos o más. Estas modificaciones mantienen intacta la esencia del ciclo pensado por Kent (Krizan, 1999; Johnson, 2007). Los ajustes se realizan para lograr que la práctica de la inteligencia sea un reflejo del ciclo (Berkowitz y Goodman, 1991; Johnson, 2007; Krizan, 1999; Shulsky y Schmitt, 2002; Andrew, Aldrich y Wesley, 2009). El ciclo de inteligencia se encuentra tan institucionalizado que la mayoría de los estudios de casos específicos sobre elaboración de inteligencia tienden a tomar como base. Con el tiempo, el ciclo de inteligencia se constituyó en el punto de partida del desarrollo de procesos corregidos de elaboración y análisis de la misma.

Un estudio que ayuda a clarificar el ciclo de inteligencia, no sólo teóricamente, sino que también identifica los errores que en la práctica pueden ocurrir, es aquel elaborado por Arthur Hulnick. En este trabajo, se mencionan y explican las serias deficiencias que para el autor pueden tener lugar en el ciclo de inteligencia. Hulnick considera clave la preparación de las personas inmersas en la actividad de inteligencia, ya que de éstas depende mayoritariamente que se cumpla el objetivo en cada una de las fases. Entre los errores más comunes que pueden tener lugar en el proceso de realizar inteligencia, se encuentra que, al recoger requerimientos de los tomadores

de decisión, estos asuman que quienes procesan la inteligencia están en capacidad de identificar las áreas críticas. Es necesario un direccionamiento desde los decidores políticos para que el resultado del proceso trate sobre temáticas relevantes para ellos.

En la fase de procesamiento de la información, pueden generarse errores en el nivel de prioridad que se le otorga a la información, en el personal que recolecta la información y, especialmente, en el traspaso de la información desde los mandos bajos a los mandos de análisis. Precisamente, el error más común que se da en la fase de procesamiento es la ausencia de comunicación. En las instancias finales del ciclo de inteligencia, los errores pueden suceder más fácilmente debido a variables un poco más difíciles de controlar como el nivel de prioridad y la manera en la que los tomadores de decisión manejan las alertas e informaciones entregadas (Hulnick, 2007: 1-16). El aporte de Hulnick consiste principalmente en que, aparte de desmitificar el ciclo de inteligencia concebido durante mucho tiempo como infalible, propone alternativas para que las posibles falencias identificadas no ocurran. Cabe recalcar que la validez del ciclo de inteligencia sigue en pie, pero el tiempo ha sacado a la luz ciertas áreas en las que se debe tener cuidado para que no se produzcan errores.

Estudios de diagnóstico, retos y normativa de inteligencia

Los estudios de este tipo son considerablemente más empíricos que los dos presentados anteriormente. Se realizan en base a agencias de inteligencia de varios países, específicamente en la labor que éstas llevan a cabo. Se puede identificar claramente algunas categorías en los estudios de diagnóstico. La primera categoría busca fallas para mejorar el desempeño de los organismos de inteligencia y la segunda intenta determinar el tipo de inteligencia desarrollada por los organismos, que puede ser de tipo táctico o estratégico. Finalmente, la tercera categoría comprueba la aplicación de reformas en los sistemas de inteligencia. Algunos de los estudios realizados cumplen con estas tres categorías simultáneamente.

Dentro de la primera categoría encontramos estudios como el de Theoharis (2007), que analiza los aciertos y las fallas de operaciones específicas de contrainteligencia del FBI. Un estudio similar fue desarrollado

por Provost (1996), quien desarrolla una breve historia de la inteligencia en Estados Unidos. En esta referencia histórica, menciona iniciativas provenientes del Senado, como la de 1994, en la que analiza la falla de contra-inteligencia en operaciones involucradas con la Unión Soviética (Johnson, 2007:234). El artículo es una breve historia del inicio de la inteligencia en Estados Unidos.

Un ejemplo de la segunda categoría es el análisis de Bozeman (1992) sobre lo que llama las *guerras frías* de los Estados Unidos desde 1914, el conflicto con la ideología leninista y el conflicto islámico. La autora analiza los temas constantes en el pasado referentes a la actuación de los servicios de inteligencia estadounidenses y avizora la necesidad de una estrategia que sea capaz de responder a nuevos ordenes. Esto significa que el sistema de inteligencia sea capaz de lidiar con las ideas de la Guerra Fría pensando en términos geopolíticos y sin descuidar las interacciones en las áreas que fueron consideradas de conflicto (Bozeman, 1992: 229-255). Posteriormente, Russell (2007) también aborda esta temática e indica que para él son los mitos de la Guerra Fría los que deben ser derrumbados, de lo contrario, la inteligencia seguirá tropezando tal como sucedió en la Guerra del Golfo. Este autor destaca que la CIA no produce inteligencia estratégica por estar sumida en una lógica burocrática que no se lo permite (Russell, 2007: 54).

Dentro de la tercera categoría, correspondiente a la evaluación del nivel de aplicación de reformas, encontramos acercamientos como los de Fessenden (2005) y Posner (2006). El estudio desarrollado por Helen Fessenden realiza un análisis retrospectivo de los hechos que sucedieron antes de la reforma de inteligencia que creó el puesto de director nacional de Inteligencia, en los Estados Unidos. La autora menciona que barreras tales como la tendencia burocrática a la autopreservación y el secreto alrededor del aparataje de inteligencia tuvieron que ser vencidas. En este caso, los elementos que facilitaron la lucha fueron la presión de los grupos de familias de las víctimas y la importancia de la temática brindada por los medios de comunicación (Fessenden, 2005). Dentro de la misma línea, se encuentra el estudio de Posner, realizado un año después de la creación del cargo de director nacional de Inteligencia en los Estados Unidos. El



autor recalca que la reforma que sufrió la inteligencia no contó con directrices lo suficientemente claras para que mejorara en la práctica. Desde esta perspectiva, se ve a la reforma como la manera más fácil de manejar el problema y, aunque sin duda alguna un año no constituye un período de tiempo en el que un cambio pueda tener lugar en su totalidad, aún se presencian las mismas fallas que se evidenciaron tras los sucesos del 11 de Septiembre de 2001 (Posner, 2006).

Un ejemplo bastante completo de un trabajo que incluye todas las categorías enumeradas es el ya mencionado estudio de Russell (2007). Este abordaje realiza un diagnóstico de las operaciones de la CIA en prevención de los eventos del 11 de Septiembre de 2001. En su observación, el autor detecta fallas en dos puntos del proceso de inteligencia, específicamente en la recolección y en el análisis de la información. Esto le permite concluir que la CIA debe dirigirse hacia un manejo más estratégico y adaptarse así para ser capaz de enfrentar los futuros retos en el área de inteligencia. Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 desencadenaron una serie de estudios que toman un rumbo similar al de Russel. Los más relevantes son Schalch (2003), Zegart (2005) y Aid (2007).

El modelo de estudios que busca fallas en los sistemas de inteligencia para mejorarlos surge en Latinoamérica después de los ataques a las torres gemelas en Estados Unidos en 2001. En ese momento, entran en consideración los cambios en la naturaleza de las amenazas a los estados y la evaluación de los sistemas de inteligencia. Los trabajos de Bonilla y Camacho (2001), en el caso de Ecuador, y Saín (2003), en Argentina, corresponden a esta corriente. Bonilla y Camacho estudian la inteligencia militar ecuatoriana, describiendo qué organismos formaban parte de ésta. Además, desarrollan un completo marco general de aproximación al tema, aunque sin un profundo análisis. Marcelo Saín aborda la temática del nuevo escenario regional y los desafíos tales como la criminalidad organizada, el terrorismo y los sistemas de inteligencia. Es en base a estos estudios que se construye la argumentación para plantear la necesidad de modernizar los organismos de inteligencia de la región.

Dentro de la segunda categoría, que busca determinar el tipo de inteligencia desarrollada por los organismos, se encuentra el estudio de Maldo-

nado (2002). El autor realiza un estado de situación de los sistemas de inteligencia en Latinoamérica. Para este análisis, hace una diferenciación entre inteligencia táctica e inteligencia estratégica, y describe comparadamente los servicios de inteligencia de Argentina, Brasil, Chile y Perú. En esta misma línea, se encuentran estudios como el de Gutierrez y Silva (2000), que trata del caso chileno, y el de Guillermo Holzman (2006), con un esfuerzo aplicable a países con sistemas de inteligencia emergentes. Estos autores reconocen la importancia de avanzar hacia un sistema de inteligencia que genere productos estratégicos. Maldonado (2002) y Sancho (2009) hacen referencia al sistema de inteligencia chileno que se encuentra más cercano a la realidad actual por su temporalidad. En sus estudios, los autores aluden a los desafíos pendientes y la vinculación de la cultura política y la inteligencia estratégica en Chile.

Los estudios más contemporáneos en Latinoamérica tratan sobre la situación de los diversos sistemas de inteligencia y su rol en el nuevo escenario global. Se analizan desde los procesos de democratización de algunos sistemas hasta la falta de institucionalización en los sistemas de inteligencia (Trujillo, 2009; Gómez de la Torre, 2008; Chaves 2009). Lo cierto es que no existe respecto a este tema un acuerdo en lo que tiene que ver con los mecanismos para implementar este control democrático.

Inteligencia y democracia

El debate acerca de la rendición de cuentas de los sistemas de inteligencia en sociedades democráticas es uno de los más controversiales de los últimos tiempos. Debido a esto y aunque la referencia al tema es relativamente nueva, existe desde aproximadamente 1970 una diversidad de autores que realizan abordajes sobre éste. A continuación, se exponen los principales argumentos de este debate.

Los estados cuentan con organismos de inteligencia y esperan que estos funcionen correctamente. Pero en los estados democráticos se cuestiona el secreto que va de la mano de las operaciones de inteligencia por temas como la rendición de cuentas y el acceso a la información. Estos son requisitos con los que, en la medida establecida por los controles democráticos de cada estado, también deben cumplir los organismos de inteligencia.

a las actividades mencionadas. Los países con tradiciones más antiguas de inteligencia, como Estados Unidos, se encuentran más avanzados en esta temática. En Latinoamérica, el debate de la democratización de inteligencia y sus maneras de hacerla operativa se encuentra aún en construcción (Gómez de la Torre, 2008: 39). No se puede dejar de lado que en los últimos 40 años estos países experimentaron en mayor o menor medida y de primera mano lo que el manejo inadecuado de los sistemas de inteligencia puede provocar³.

Cooperación internacional entre organismos de inteligencia

El área de cooperación internacional en inteligencia es un tema poco usual, ya que muchos consideran que alberga una contradicción de base. Ésta se encuentra en que un organismo que funciona en base a la desconfianza coopere con potenciales rivales. Sin embargo, algunos opinan que, para combatir efectivamente amenazas como el terrorismo, es necesario que exista cooperación internacional entre organismos encargados de la seguridad e inteligencia (Lefebvre, 2003:527).

Se considera necesaria la cooperación internacional para combatir el crimen transnacional debido a que el crimen organizado se ha transformado y se encuentra compuesto por partes en distintas naciones. Hoy, éste es “capaz de eludir, cuando no enfrentar con éxito, la acción punitiva del estado” (Sansó, 2010:194). Además, la erradicación de las organizaciones delictivas, que era una actividad perteneciente al ámbito interno de los estados, se ha transformado en transnacional. La criminalidad organizada es cualitativamente diferente y pone en peligro la institucionalidad de todos los estados en los que se encuentra al corromper los organismos (Sansó, 2010:194-196). Esto entre otros peligros más evidentes que ya son conocidos.

Uno de los acercamientos más completos en el área de cooperación internacional en temas de inteligencia es el de Herman (2008). En su texto,

3. En este período, los sistemas de inteligencia operaban contra los habitantes de sus propios estados, utilizando métodos que violaban los derechos humanos (Gómez de la Torre, 2008:35-38).



analiza a profundidad las estructuras de los sistemas de inteligencia de Estados Unidos e Inglaterra. El autor plantea la importancia de la inteligencia para los estados en tiempos de paz. Con este postulado, recorre la historia de la inteligencia desde que empezó a institucionalizarse en pequeñas asociaciones a mediados del siglo XIX, pasando por el desarrollo de la inteligencia en los ejércitos, sus objetivos y procedimientos. Al abordar la cooperación, Herman asevera que ha existido de manera previa al siglo XX, y es por esto que la inteligencia puede ser concebida hoy en día como una actividad multinacional que potencializa las capacidades de los sistemas individuales de los estados. Las naciones pequeñas, con limitados recursos asignados a su aparato de inteligencia, no son capaces de obtener cierta información que otros sistemas más fortalecidos y con mayores facilidades para la operación sí pueden conseguir. Esta colaboración interestatal es impulsada por factores técnico-profesionales y políticos y tiene por detrás motivos superiores de política exterior (Herman, 2008:200-218).

Por otro lado, Lefebvre (2003) aborda las dificultades y los dilemas de la cooperación en inteligencia. La contribución de este autor consiste en realizar un recuento histórico de los acuerdos multilaterales de cooperación en este tema. Al referirse a acuerdos bilaterales, menciona que entre las motivaciones que dan lugar a la cooperación se encuentran las falencias que cada sistema reconoce tener. No existen sistemas de inteligencia perfectos. Para el autor, entre las razones que tienen los estados para no cooperar, se encuentran temas como diferencias de percepción, distribución de poder y encrucijadas legales (Lefebvre, 2003: 533-534). Apoyando el argumento de Lefebvre, Stephen Lander plantea que el ámbito de efectividad de los sistemas de inteligencia seguirá siendo limitado mientras no se coopere al menos en ciertos ámbitos básicos, necesarios y comunes que afectan a la mayoría de países en el mundo (Lander, 2009: 140-153).

Un área específica, poco tradicional, en la cual la cooperación en inteligencia se ha constituido en clave es la de la migración. Para algunos estados, este ámbito constituye una amenaza muy seria a su seguridad. En el caso de los países a los cuales la migración no amenaza directamente, les interesa combatir a las mafias que trafican con personas. Para la cooperación internacional en este ámbito, se propone compartir información de

visados y cooperación operativa entre los países que envían, reciben y por los cuales transitan las personas (Magariños, 2010: 214-215).

Cambios institucionales

La dimensión de los cambios institucionales en los sistemas de inteligencia ha sido poco abordada desde una perspectiva que explique por qué tienen lugar, por lo que es común encontrar menciones muy superficiales del tema. Algunos de los textos a los cuales se ha hecho referencia a lo largo de esta revisión abordan indirectamente la temática de la variación en los sistemas de inteligencia. Estos textos describen cuáles fueron las transformaciones que han tenido lugar en los sistemas de inteligencia estudiados y sugieren por dónde deberían encaminarse eventuales modificaciones que los autores consideran esenciales para que cumplan su función de forma eficiente (Russell, 2007; George y Kline, 2004).

Phyllis Provost (1996) realiza una recopilación de la historia del servicio de inteligencia en Estados Unidos desde 1775 hasta 1994. En una de sus partes, el estudio explica el proceso de reforma de la inteligencia elaborada en ese país durante la década de los setenta, cuando se establecieron controles a la misma. La autora identifica como los actores en esta reforma al Senado, a los medios de comunicación y a una serie de comisiones investigadoras que se crearon. Este acercamiento a la explicación del cambio es de carácter narrativo.

Amy Zegart (2005) explica por qué no se dan cambios en los sistemas de inteligencia. Su trabajo profundiza sobre esta temática y sostiene que la principal causa de la falla de inteligencia del 11 de Septiembre en los Estados Unidos fue la falta de capacidad de adaptación en las agencias de inteligencia. En otras palabras, su imposibilidad de cambiar no permitió que cumpliera con su labor. En base a este postulado, analiza la razón y las causas institucionales responsables de generar resistencia a la transformación al interior de los organismos de inteligencia. La autora toma en consideración sucesos previos al evento, como que se reconociera oficialmente en 1994 la presencia de la amenaza del terrorismo y que seis comisiones que trataron esta temática llegaron a la conclusión de que se necesitaban urgentes transformaciones en inteligencia. Sin embargo, estos elementos no fueron

Tabla N°1
Debate alrededor de la inteligencia

Categoría	Aporte	Autores
<p>Bases y definición</p> <p>Primer momento</p>	<p>Definición clásica</p> <p>Definiciones contemporáneas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kent, Sherman (2007) • Warner, Michael (2009) • U.S Department of Defense (2009) • Davies, Philip (2009)
<p>Bases y definición</p> <p>Segundo momento</p>	<p>Primeros apuntes de la inteligencia como disciplina científica</p> <p>Inteligencia como teoría</p> <p>Inteligencia como disciplina científica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wark, Wesley (2004) • Treverton, Gregory, Jones, Seth, Boraz, Steveny Lipcy, Phillip (2006) • Gill, Peter, Marrin Stephen y Phytian Mark (2008) • Navarro, Diego y Arcos, Rubén (2010)
<p>Proceso de elaboración</p>	<p>Desarrollo del ciclo de inteligencia</p> <p>Modificaciones al ciclo: división o anexión de momentos</p> <p>Fallas del ciclo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kent, Sherman (1949) • Krizan, Liza (1999) • Berkowitz y Goodman (1991) • Schulsky y Schmitt (2002) • Andrew, Aldrich y Wesley (2009) • Hulnick, Arthur (2009)



Categoría	Aporte	Autores
<p>Estudios de diagnóstico, retos y normatividad</p>	<p>Estudio fallas de inteligencia FBI</p> <p>Falla de contrainteligencia en operaciones Unión Soviética</p> <p>Guerras frías Estados Unidos 1991</p> <p>Diagnóstico CIA, 11 de Septiembre de 2001</p> <p>Evaluación DNI Estados Unidos</p> <p>Nivel de aplicación de reformas</p> <p>Descripción inteligencia militar Ecuador</p> <p>Nuevo escenario global e inteligencia regional</p> <p>Situación organismos de inteligencia Latinoamérica</p> <p>Inteligencia Chile</p> <p>Lineamientos para sistemas de inteligencia emergentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Athan Theoharis (2007) • Provost, Mc Neil (1996) • Bozeman, Adda (1992) • Russell (2007) • Aid, Matthew (2007) • Schalch, Margaret (2003) • Zegart, Amy (2005) • Fesden, Helen (2005) • Posner, Richard (2006) • Bonilla y Camacho (2001) • Sain, Marcelo (2003) • Maldonado, Prieto (2002) • Gutierrez y Silva (2000) • Sancho, Carolina • Guillermo, Holzman (2006)
<p>Inteligencia y democracia</p>	<p>Sistema de inteligencia Perú y control democrático</p> <p>Argumentación peligros del control democrático</p> <p>Niveles de la rendición de cuentas</p> <p>Supervisión a la comunidad de inteligencia</p> <p>Ámbitos en los que es necesaria la supervisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gómez de la Torre, Andrés (2008) • Shulsky , Abram N.y Schmitt, Gary J. (2002) • Born, Hans y Leigh, Ian (2007) • Nolan, Cynthia (2007) • Lowenthal, Mark (2009)
<p>Cooperación internacional</p>	<p>Inteligencia como actividad multinacional</p> <p>Dilemas en cooperación inteligencia</p> <p>Efectividad sistemas de inteligencia y cooperación</p> <p>Inteligencia y migración, la cooperación necesaria</p> <p>Cooperación en inteligencia y delincuencia organizada</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Herman, Michael (2008) • Lefebvre, Stephane (2003) • Lander, Stephen (2009) • Margariños, José García (2010) • Sansó Rubert-Pascual, Daniel (2010)

Categoría	Aporte	Autores
<i>Cambios institucionales</i>	<p>Resume la década de los setenta, a la que llama la década de desestabilización, y reformas en el sistema de inteligencia de Estados Unidos</p> <p>Ausencia de cambios radicales en sistema de inteligencia Estados Unidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Provost, Phyllis (1996) • Zegart, Amy (2005) • Barger, Deborah (2005) • Hulnick, Arthur (2009)

Elaboración propia.

Fuente: Textos usados.

¿Cómo abordar la incidencia de los eventos crisis en la reforma?

Para obtener los productos deseados de los sistemas de inteligencia, es necesario conocer cómo operan. De lo contrario, si ocurren “aciertos”, este resultado es consecuencia del azar. En esto radica la importancia de estudiar los sistemas de inteligencia, específicamente el cambio dentro de los mismos. Resulta altamente contradictorio que se actúe intuitivamente en un ámbito que genera la información en la cual el estado se basa para que su existencia no peligre. La inteligencia debería operar de forma estratégica y orientada por lineamientos y procedimientos claramente establecidos.

El cambio en los sistemas de inteligencia es una temática que, como ya se ha visto anteriormente, no ha sido abordada con profundidad. Los pocos estudios existentes se refieren al cambio desde una perspectiva narrativa que no explica por qué sucede. En otros casos, si intentan explicar las modificaciones, usan teorías que no generan explicaciones completas por hacer referencia a modelos teóricos organizacionales cercanos a empresas privadas. Una comprensión más profunda de este fenómeno presente en las instituciones puede provenir de teorías de la ciencia política como es el nuevo institucionalismo histórico.

Entre los conceptos del nuevo institucionalismo histórico, se encuentra el de las coyunturas críticas. Éstas tienen la propiedad de ablandar las barreras generadas en las organizaciones, lo cual produce en muchos casos que el cambio pueda tener lugar. Como un intento de llenar vacíos existentes, se propone en este estudio determinar cómo los eventos críticos

influyen en el cambio de los sistemas de inteligencia. Para esto se tomará como teoría de referencia al nuevo institucionalismo histórico, por ser el acercamiento que logra elaborar un análisis adecuado del cambio organizacional por medio de las coyunturas críticas. Esta perspectiva se ha utilizado para explicar cambios en distintos tipos de instituciones. Para este caso, se propone usarla en los sistemas de inteligencia.

Se argumenta desde el neoinstitucionalismo histórico porque se ocupa de instituciones *intermedias* (Peters, 103; 2003), y éste es el caso de las organizaciones vinculadas con la producción de inteligencia. Este acercamiento permite “yuxtaponer los argumentos teóricos aplicados convincentemente a múltiples casos que deberían encajar si la teoría en cuestión es realmente válida” (Skocpol y Somers, 1980: 176). A continuación, se detallarán los fundamentos bajo los que se procederá a contestar la pregunta de investigación. Se partirá de una reflexión teórica para formular posteriormente las hipótesis que guiarán el desarrollo de este estudio.

Neoinstitucionalismo histórico y las coyunturas críticas

Marsh, Batters y Savigny mencionan que Pierson y Skocpol definen al institucionalismo histórico como “un acercamiento que supera las deficiencias de los acercamientos comportamentalistas y de elección racional para el análisis de ciencias sociales” (Marsh, Batters y Savigny, 2004: 2). Al partir de un acercamiento más coherente con la realidad, el neoinstitucionalismo histórico permite un análisis comprensivo de la estabilidad social y el cambio. Su superioridad radica en contar con un enfoque en resultados y enigmas y, además, en referirse a los contextos macro que constituyen una dimensión importante de los procesos políticos. La fortaleza de esta perspectiva también se encuentra en el estatus que le otorga al contexto, el cual es importante porque los cambios de un resultado particular en una institución pueden ser distintos en dependencia al contexto o a la influencia de *factores exógenos* (Lieberman, 2001: 104).

El claro enfoque historicista también contribuye a la superioridad del neoinstitucionalismo histórico (Marsh, Batters y Savigny, 2004: 2-3). Precisamente, este elemento provoca que el neoinstitucionalismo his-

tórico sea apropiado para realizar un “rastreo de procesos a través del tiempo, mostrando cómo los resultados tempranos cambian los parámetros para los desarrollos posteriores” (Skocpol, 1995:106). El neoinstitucionalismo histórico es capaz de generar conexiones entre grandes teorías y casos particulares. Además, permite examinar la relación entre los actores políticos como objetos y agentes de la historia (Thelen y Steinmo, 1992: 7-11).

El neoinstitucionalismo histórico sostiene que es básico conocer el nacimiento de una estructura. Lo importante no es analizar un solo fenómeno dentro de la institución, sino también analizar su comportamiento previo y el contexto en el que se desenvuelve. Desde esta perspectiva, se puede entender la vida de la institución conociendo su origen y proceso. Cabe destacar que el neoinstitucionalismo histórico considera que las instituciones son tanto “las organizaciones formales como las informales, pero ampliamente aceptadas reglas de conducta que estructuran los procesos de toma de decisión o políticos” (Lieberman, 2001: 1013)⁴. Esta mirada teórica define a las instituciones a través de ejemplos concretos en lugar de usar líneas generales, aunque retiene a las ideas como un componente central para definir una institución. El funcionamiento de una institución y el comportamiento de las personas afectadas por ella dependen en parte de las ideas alrededor de las cuales ésta fue conformada y de su tarea ideal (Peters, 2003:103-105). Para Skocpol, el mantenernos enfocados en la imagen más amplia que da forma al contexto político es una de las contribuciones más importantes del neoinstitucionalismo histórico (Thelen, 2002:104).

Se asume que las decisiones tomadas cuando una institución se origina tienen un efecto prolongado. Krasner nombra a este fenómeno como dependencia del rumbo —*path dependence*— (Peters, 2003: 99). “El concepto propone capturar el modo en el cual pequeños eventos, históricamente contingentes, pueden desencadenar mecanismos de autoreforzamiento y procesos que bloquean estructuras particulares y trayectorias de desarrollo” (Cataño *et al.*, 2008: 35). Esta es otra perspectiva que explica el carácter estático de las instituciones. Un efecto complementario tienen las denominadas coyunturas críticas.

4 . Traducción de la autora.



La dependencia del camino y las coyunturas críticas son dos elementos vitales para esta versión del neoinstitucionalismo. Las coyunturas críticas son momentos en los que el sistema institucional establecido se flexibiliza y los actores pueden tomar acciones encaminadas a modificarlo (Soifer, 2009: 6-7). Éstas explican modificaciones a gran escala realizadas en un corto plazo. Se definen como “períodos relativamente pequeños de tiempo durante los cuales hay una probabilidad sustancialmente más alta de que las decisiones de los agentes afecten el resultado de interés” (Capoccia y Kelemen, 2007: 348). En base a esta definición, puede decirse que una coyuntura crítica no es algo esperado o que se pueda predecir. Al contrario, la coyuntura crítica rompe incluso con los modelos que normalmente proyectan el futuro. Lo que hace críticas a estas coyunturas es la capacidad que tienen de permitir a los agentes reconfigurar la estructura de la institución (Soifer, 2009: 2).

Para determinar si un evento es una coyuntura crítica, debe cumplirse con dos tipos de condiciones: permisivas y productivas. Las condiciones permisivas son las que generan que las barreras institucionales se debiliten en la estructura y creen el ambiente propicio para salir del patrón de comportamiento establecido (Soifer, 2009: 6-7). Las condiciones productivas son las acciones concretas tomadas para lograr el cambio una vez que las permisivas han tenido efecto. Es de estas condiciones productivas que depende lo que suceda con la institución una vez que la coyuntura crítica haya tenido lugar (Soifer, 2009: 10-11). Si las condiciones permisivas están presentes, pero no las condiciones productivas, el resultado será una crisis sin cambio. Si están presentes las condiciones productivas pero no las permisivas, el resultado será un cambio incremental (Soifer, 2009: 28).

El neoinstitucionalismo histórico elabora tres explicaciones para el cambio. La primera argumenta que las instituciones van evolucionando gradualmente, de manera que alteraciones pequeñas y casi imperceptibles se van realizando a lo largo del tiempo, la suma de éstas en un punto determinado puede dar el resultado de una modificación considerable. La segunda perspectiva dice que las instituciones, al habitar en un contexto, se modifican para adaptarse y generar equilibrios en nuevos escenarios. La tercera explicación es aquella relativa a las ya mencionadas coyunturas críticas (Peters, 2003:108-109). Debido a la manera en la que el neoinsti-

tucionalismo histórico explica el cambio, éste es útil para interpretar los procesos de modificación en instituciones que, por distintos motivos, no corresponden al tipo que necesita innovarse continuamente para seguir existiendo. En casos en los que los procesos paulatinos de cambio son pocos, lentos, y la necesidad de adaptación a nuevos equilibrios es rara, las coyunturas críticas son los elementos más significativos e impactantes de los procesos de cambio. Hay que reconocer que, pese a que la capacidad explicativa del cambio de las coyunturas críticas es bastante completa, no todas las transformaciones institucionales son consecuencia de una coyuntura crítica (Capoccia y Kelemen, 2007: 368).

Tradicionalmente, el neoinstitucionalismo histórico ha sido utilizado en el estudio de estructuras vinculadas con el estado en su mayoría, tales como “partidos políticos, constituciones, estructuras corporativas y organizaciones financieras” (Lieberman, 2001: 1013). Posteriormente, el rango de aplicación del neoinstitucionalismo histórico se amplió, y se empezaron a realizar estudios empleando esta base para analizar todo tipo de estructuras. En primera instancia, esta variedad institucionalista se usó para explicar divergencia en los resultados que distintas instituciones tenían ante los mismos estímulos (Thelen y Steinmo, 1992: 5)

Este es el caso del estudio de Ellen Immergut (1992), que compara la lógica de las políticas públicas alrededor de la salud en Francia, Suiza y Suecia. En estos tres países, se reformaron los sistemas de salud con resultados distintos. La autora usa para el análisis un modelo causal de dos pasos. Primero, analiza las instituciones al considerar que “establecieron un contexto estratégico” (Immergut, 1992: 83) que afecta las acciones de los actores. En segunda instancia, considera el rol de los actores que formularon su visión de la salud pública independientemente de la institucionalidad, pero que la usaron para lograr los resultados esperados (Immergut, 1992: 84-85). Para Immergut, lo indispensable al momento de realizar un análisis político es no sesgar la investigación al enfocarse solamente en el efecto que produce la institucionalidad o en la labor de los actores en el proceso, ya que el mirar ambos tipos de efectos otorga una visión más completa del fenómeno estudiado.

Como una muestra de la interacción existente, Thelen (2002) afirma también que las instituciones afectan la articulación de los intereses indivi-

duales y colectivos (Thelen, 2002: 92). Estos estudios son similares a otros como el de Theda Skocpol (1992) sobre los orígenes de la política social en Estados Unidos. Como la misma autora expuso posteriormente, el acercamiento de este trabajo se basa en estudiar “las interacciones del Estado y la sociedad y el rastreo de procesos a través del tiempo” (Skocpol, 1995: 105). La temporalidad ha sido desde siempre un elemento importantísimo para los estudios dentro de la corriente del neoinstitucionalismo histórico (Thelen, 2002:97). Entre los análisis clásicos del cambio utilizando esta corriente, podemos encontrar los estudios que se describen a continuación. Vale recalcar que una característica de estos análisis es que observan causas no relacionadas con coyunturas críticas y estudian el cambio por otras causas.

En el campo de la economía, Peter Hall es parte de los académicos que han utilizado el neoinstitucionalismo histórico para explicar el cambio. Hall analiza el cambio de política económica británica en 1970. Durante esta década, se reemplazó el modelo económico Keynesiano por modos monetaristas de política económica. El autor caracteriza el caso estudiado como uno en el que se puede visibilizar un cambio radical en la política. (Hall, 1992:90-91). Mientras cuenta la historia del curso de la política británica, la dinámica de las instituciones y las ideas e intereses inmersos en el proceso, se va narrando cómo se establecen de 1970 a 1974 las bases para un modelo monetarista, lo que permitiría que finalmente en 1976 y 1977 la política cambiara (Hall, 1992:91-103). El estudio concluye que, al contrario de lo que se piensa de las instituciones, la inercia puede ser vencida y una institución puede ser sistemáticamente dirigida a una nueva dirección. Además, el autor menciona que las instituciones por sí mismas no produjeron el cambio, sino que factores externos a éstas, que se venían gestando con anterioridad, fueron los que dieron lugar a las modificaciones (Hall, 1992:91-109).

Dentro de este mismo campo de estudios clásicos, se encuentra el de Colleen Dunlavy, quien aborda la relación existente entre el proceso de cambio industrial y la alteración de las esferas de poder domésticas. La autora realiza un estudio de caso comparado entre la política de ferrocarriles en Estados Unidos y Prusia. El desarrollo de este examen empieza por na-

rrar las políticas alrededor de los ferrocarriles de los dos casos analizados, las que divergían de una manera radical. Posteriormente, explica las diferencias en las políticas y, para culminar, narra la transformación que tuvo lugar en 1850. Al analizar ambos casos, Dunlanvy concluye que fueron los mismos motivos alrededor de la política sobre los ferrocarriles en ambos casos los que desencadenaron los cambios, y que el hecho determinante para que se dé la transformación, antes que las instituciones, es el contexto en el que éstas se desenvuelven (Dulanvy, 1992: 114-140). En esta clase de estudios, se nota el énfasis que se otorga al contexto en los estudios de cambio institucional.

Entre los estudios más contemporáneos, podemos encontrar el análisis de los efectos de la transformación política y económica en el sector público de México que realiza Guillermo Cejudo. El autor se pregunta si los que causaron los cambios en el sector público fueron momentos específicos en la historia o movimientos graduales. En el estudio, se identifica a la liberalización económica y a la apertura progresiva del sistema autoritario como las fuentes del cambio en el sector público. Posteriormente, cuenta la historia de cómo se dio el proceso que llevó a la transformación del sector público. Después de un análisis exhaustivo de las causas y el proceso, Cejudo concluye que los cambios en este caso se realizaron por un proceso de movimiento lento y no por efecto de eventos críticos. Además aclara que los cambios en una institución pueden tener diferentes orígenes como en este caso, en el que se identifican dos (Cejudo, 2007: 5-23). El autor ya considera los eventos críticos como una posible causa de cambio. En su caso, esta posible hipótesis queda descartada, pero es importante su consideración.

Otro estudio contemporáneo en esta línea es el de Fred Cocozzelli que analiza cómo Kosovo logró su independencia. En este caso, se utiliza también la figura de las coyunturas críticas para explicar el fenómeno estudiado. El autor identifica en este caso como eventos críticos que lograron el reconocimiento de Kosovo por parte de Serbia a las reacciones locales ante el despliegue inicial de fuerzas internacionales, el derrocamiento de Slobodan Milosevic en 2000, el asesinato de Zoran Dindic en marzo de

2003, el juicio político a Ramush Haradinaj en 2005 y las elecciones parlamentarias de 2007 (Cocozelli, 2009:192,193).

El estudio concluye al asegurar que, debido al efecto de las coyunturas críticas y a las acciones tomadas por los tomadores de decisión, se logró la independencia de Kosovo (Cocozelli, 2009:205). En los diversos casos anteriormente mencionados, el neoinstitucionalismo histórico ha servido como perspectiva de referencia con resultados explicativos satisfactorios. Se puede notar claramente que esta perspectiva de referencia ha sido útil para rastrear los procesos institucionales sin atribuir un solo tipo de causas a los mismos. Es por eso que se considera que sería de igual utilidad en el análisis del cambio en instituciones de seguridad.

Esta perspectiva es particularmente válida para estudiar los sistemas de inteligencia debido a que existe una serie de condiciones que tienen lugar en estos y que los hacen menos propensos a los cambios, y aún menos probable que sucedan cambios radicales. Los sistemas de inteligencia, al no estar sujetos al constante escrutinio público, no se ven inmersos dentro de una lógica que les exige modificaciones continuas. Además, el carácter mismo de la actividad que realizan estos sistemas provoca que, para que los cambios tengan lugar, la fuerza motivadora que los genere tenga que ser considerable. Tomando en cuenta los elementos mencionados anteriormente, los sistemas de inteligencia son similares a las instituciones que cambian principalmente gracias a coyunturas críticas. Luego de una revisión de los diversos estudios que utilizan el neoinstitucionalismo histórico como teoría de referencia, puede observarse que se abordan diversos tipos de instituciones estatales. Sin embargo, las instituciones de seguridad no son ampliamente consideradas. Realizar estudios que utilicen esta perspectiva teórica sería un aporte valioso a una conjunción de instituciones y teoría que no ha recibido gran atención académica. Por este motivo, considero que el neoinstitucionalismo histórico es una buena plataforma teórica para contestar a la pregunta planteada en este estudio: ¿cómo influyen los eventos crisis en el cambio en los sistemas de inteligencia? De esta pregunta, se desprenden las siguientes hipótesis:

Sistemas de inteligencia en Estados Unidos y Ecuador: explicación de los cambios

El presente capítulo observa cómo los eventos crisis influyen en el cambio de los sistemas de inteligencia. Para la realización del estudio propuesto, se ha considerado la elaboración de un análisis comparado. Como se mencionó en el capítulo anterior, se cotejarán los cambios en los sistemas de inteligencia de Ecuador y Estados Unidos. Se confrontan los dos casos con el objetivo de contar con una investigación más rigurosa de las variables de análisis. Por un lado, esto permite obtener conclusiones más generalizables y que podrían observarse en otros casos no mencionados en este estudio. Por otra parte, la selección de dos casos permite controlar mejor los posibles sesgos que podrían presentarse en el análisis de un solo caso.

Apuntes metodológicos

Un aporte valioso del neoinstitucionalismo histórico es la posibilidad de periodización, para lo cual es clave reconocer el momento en el que nacen las instituciones. La teoría afirma, en grandes líneas, que “el cambio en un resultado predicho es diferente entre casos con diferentes instituciones y parecido entre casos con instituciones parecidas” (Lieberman, 2001: 1019)¹. Dentro de las diversas posibilidades de explicar el cambio, la estrategia de *shock* exógeno o de coyunturas críticas dice que las modificaciones suceden cuando se presentan choques en las variables explicativas de fondo. Esta estrategia predice que las dinámicas del resultado se verán afectadas por el choque, pero de maneras distintas dependiendo de la na-

1. Traducción de la autora.

turalidad de las organizaciones. En este estudio, se utilizará la estrategia de periodización del choque exógeno. Se ha escogido esta perspectiva debido a que el fenómeno empieza con los eventos críticos y a que permite analizar las similitudes en la respuesta de las instituciones a ser comparadas. Estas similitudes se dan a pesar de los contextos de los diferentes estados (Lieberman, 2001: 1019).

La metodología a ser utilizada dentro del marco del neoinstitucionalismo histórico corresponde al método de acuerdo de John Stuart Mill (Adcock, 2009:7). Por este motivo, al seleccionar los casos a ser estudiados, no es necesaria la igualdad en todos los aspectos de las unidades de estudio. Cuando se desea conocer por qué dos unidades iguales responden de manera distinta ante el mismo estímulo es forzoso que las unidades de análisis sean similares (Adcock, 2009:15). Para que éstas se ajusten al método del acuerdo, lo importante es que presenten similitud en el fenómeno a estudiar, aunque tengan características distintas (Adcock, 2009:20). Debido a ello, pese a que se podría pensar que instituciones de estados con realidades muy distintas no podrían ser comparadas, en este caso la acción sí es plausible.

Para comprobar las hipótesis planteadas en este trabajo, se han escogido unidades de análisis en las que el evento crítico es causado por actores externos. Precisamente, los casos que tienen este punto en común son los de Ecuador y Estados Unidos. Al buscar una unidad de análisis que cumpla con la característica de un evento crítico causado también por actores externos, la comunidad de inteligencia de Estados Unidos fue la más cercana al caso ecuatoriano. Aunque las lógicas internas de Ecuador y Estados Unidos difieren, las causas y los efectos de los eventos crisis, en lo que concierne a los sistemas de inteligencia, son los mismos. Es interesante visibilizar cómo luego del fenómeno los actores en ambos casos siguen caminos similares, aunque con pequeñas diferencias. Estas divergencias no tuvieron una incidencia mayor al generar discrepancias en los cambios de los sistemas de inteligencia de ambos países. Cabe destacar que en este trabajo los términos “eventos crisis” y “eventos críticos” se utilizarán indistintamente.

El 11 de Septiembre de 2001, en Estados Unidos, y el 1 de Marzo de 2008, en Ecuador, cada uno de estos países sufrió un ataque generado por

agentes externos. Estos agentes aprovecharon fallas en los sistemas de inteligencia para lanzar ataques exitosos dentro del territorio de estos países. En los dos casos, hubo una respuesta estatal enfocada a reformar los sistemas de inteligencia con miras a que eventos similares no se repitan. Asimismo, hubo un reconocimiento de la importancia del funcionamiento correcto de la inteligencia para precautelar la seguridad de los estados. Más adelante, se detalla a profundidad cada uno de los casos de análisis.

Desde este breve recuento, ya se puede observar que la primera y más importante similitud entre los casos escogidos es precisamente que el evento crítico fue causado por la acción de un agente externo. Asimismo, que en ambas situaciones existían iniciativas de reforma previas a los eventos crisis dentro de los sistemas de inteligencia involucrados. Sin embargo, éstas no lograron ser implementadas hasta después de la ocurrencia del suceso. Existe otra similitud que completa la necesidad de semejanza en el fenómeno a ser analizado y que no se puede dejar de lado: como resultado de los eventos críticos, se realizan reformas que buscaron desmilitarizar las comunidades de inteligencia en los dos casos.

Existen diferencias importantes en la cantidad y calidad de la literatura sobre los sistemas de inteligencia de los estados a los cuales pertenecen las unidades de análisis. Por lo tanto, el proceso de recopilación de datos para comprobar las hipótesis planteadas tuvo que diferir entre casos. En cuanto a Estados Unidos, para recopilar los datos, se realizó análisis documental, de prensa y tres entrevistas semiestructuradas a expertos ecuatorianos, entendidos de este caso. En Estados Unidos, el auge de los estudios alrededor de la comunidad de inteligencia ocurrió a partir de 1940 (Kent, 2007:240-247). Esto ha significado que exista hasta la fecha una buena cantidad de estudios con rigurosidad científica sobre el tema. La cantidad y la facilidad de acceso a los estudios alrededor de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos tornaron innecesario un mayor número de entrevistas para precisar detalles en la investigación. Por lo tanto, el análisis de este caso se encuentra mayoritariamente referido a fuentes bibliográficas especializadas.

En Ecuador, el abordaje a la inteligencia desde el ámbito académico aún es incipiente. Debido a ello, existen todavía pocas fuentes que estudian el tema sistemáticamente y que cuentan con el debido rigor científico.

Debido a la escasez de fuentes bibliográficas y a la relativa facilidad para entrevistar a ciertos actores, se necesitó un mayor número de entrevistas y de referencias a prensa que a fuentes bibliográficas para la recolección de datos. Las entrevistas se realizaron a actores políticos, expertos en el tema y a miembros de las agencias de inteligencia del estado. Cabe recalcar que el número de referencias a artículos de prensa no es significativo debido a que la fiabilidad de la información contenida en ellos podría ser cuestionable. Muchas veces, los artículos publicados en los diarios del país contienen información errónea que era desmentida posteriormente.

En ambos casos, el proceso para escoger a los informantes calificados contó con una fase previa de clasificación bajo los criterios de accesibilidad y validez. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los catorce informantes seleccionados para asegurar la fiabilidad de la información. La lista de expertos seleccionados se completó por medio de la técnica de la bola de nieve. Se terminó la elaboración de nuevas entrevistas en el momento que los entrevistados referían a personas ya entrevistadas.

Un elemento que vale la pena recordar al estudiar esta temática es que la inteligencia es un tipo de actividad que no se caracteriza por ser perfecta. De hecho, cuando la inteligencia falla, su fracaso es costoso en términos humanos y económicos. debido a su carácter básico de reserva. Asimismo los éxitos de la inteligencia son por lo general poco mencionados. El sigilo aún presente en temas relacionados con los sistemas de inteligencia dificulta muchas veces el acceso a toda la información. Las preguntas alrededor de los sistemas de inteligencia como las realizadas en entrevistas deben ser planteadas con cuidado, de manera que éstas no necesiten información clasificada para poder ser contestadas. A continuación, se presentan dos casos en los que una falla en el sistema de inteligencia causó un evento crítico que trajo consecuencias en los mismos.

Estados Unidos

El Sistema de inteligencia en Estados Unidos antes del evento crisis

La necesidad de “recolección, organización y análisis de información de actores o tomadores de decisiones” (Sims, 1995:4) no es una novedad en Estados Unidos. Antes de que existiera como estado independiente, la inteligencia cumplió un rol importantísimo. Es aproximadamente entre los años 1775 y 1776 que se encuentran los primeros registros de su existencia (Lowental, 2009:12). George Washington basó el desarrollo de la Guerra de Independencia en operaciones de inteligencia (Provost, 1996: 213-214). En noviembre de 1775, el Congreso de los Estados Unidos dio origen a la primera institución formal relacionada con parte de lo que implica la producción de inteligencia: el Comité de Correspondencia Secreta. Antes de esta fecha, el general Washington manejaba los espías reclutados y la información que se entregaba para actuar en función de ella (Andrew, 1996:7). Este proceso de desarrollo de una comunidad de inteligencia, temprano en el continente americano pero tardío si se compara con Europa y Asia, no encontró continuidad. Luego de la Independencia, la reducción de las amenazas a las que se enfrentaban Estados Unidos provocó que la inteligencia quedara de lado. Debido a esto, en 1861, durante la Guerra Civil, tanto la Unión como los confederados “construyeron sistemas de inteligencia prácticamente de la nada” (Andrew, 1996:14). Una manera de avance en lo que concierne a la conformación de la comunidad de inteligencia fue la creación de agencias dedicadas a realizar actividades específicas y relevantes. Muestra de esto es la creación del Federal Bureau of Investigation (FBI), en 1908, encargado de inteligencia al interior del estado (Fox, 2003). Otra agencia creada con una tarea específica es la conocida como MT-8, enfocada a romper códigos (Provost, 1996:216). Esta agencia es la responsable del éxito en operaciones de contrainteligencia durante 1930-1940 (CIA, 2007).

La Segunda Guerra Mundial, especialmente el ataque a Pearl Harbor, provocó el inicio de lo que hoy se conoce como la comunidad de inteligencia (Lowental, 2009:13; Shelby, 2002:1-2). En Estados Unidos, existía un cúmulo desorganizado de agencias que recolectaban inteligencia por interceptación de señales. Sólo en 1942, la creación de agencias como la

Joint Intelligence Comitee, Coordinator of Innovation y especialmente la Office of Strategic Services (OSS), agencia en base a la cual se originaría años después la Central Intelligence Agency (CIA) (Kirkpatrick, 2007), permitió modelar una estructura que por primera vez administraría las actividades de inteligencia. En continuación con esta tendencia, la CIA nació años después con el objetivo de realizar productos completos de inteligencia que le fueran funcionales al presidente para la toma de decisiones. Entre otros momentos relevantes que configuraron la comunidad de inteligencia, se encuentra el año 1947, por el Acta de Seguridad Nacional que resolvió el dilema acerca de la ausencia de una figura que represente a las Fuerzas Armadas ante el Ejecutivo (Warner y McDonald, 2005: iii).

En adelante, los momentos claves en la constitución del sistema tuvieron lugar mayoritariamente como consecuencia de fallas de inteligencia ampliamente reconocidas y muy difíciles de esconder. Entre estas se encuentran el evento de Bahía de Cochinos, en 1961; los escándalos de la década de los setenta sobre procedimientos poco aceptados para recolección de información; el caso de Iran-Contra, en 1988, y el caso del espía Ames en 1994 (Provost, 1996:220-234). Luego de los eventos mencionados, sin excepción, los ojos de la prensa, el Congreso y de actores políticos relevantes, así como de quienes formaban parte de la comunidad de inteligencia, se volcaron a la discusión de estos eventos y a la búsqueda de la manera de prevenir una repetición de los mismos. Estos sucesos que tuvieron lugar luego del Acta de Seguridad Nacional generaban cambios improvisados. Generalmente, luego de ellos se formaban comisiones con la prerrogativa de emitir reportes y sugerir reformas para la comunidad de inteligencia (Warner y McDonald, 2005: v).

Una de las ocasiones en las que se presentó una excepción tuvo lugar después de 1991, debido al fin de la Guerra Fría. En este caso, no se realizó una reforma súbita, sino que la modificación fue consecuencia de un proceso de debate. Luego de este año, se reenfocó el sistema de inteligencia hacia la lucha contra las drogas y las guerras de baja intensidad como las sucedidas en Centro América. Durante la Guerra Fría, la agencia de inteligencia con mayor presupuesto, operaciones y agentes fue la CIA. Debido a que el cambio en el orden mundial eliminó la amenaza del co-

munismo, se desvaneció también la necesidad que sostenía las grandes dimensiones de la agencia. El tamaño de la CIA fue disminuyendo de poco en poco, mientras que otra parte dentro del sistema de inteligencia fue tomando mayor protagonismo: la Drug Enforcement Agency (DEA). Las prioridades dentro de la seguridad de Estados Unidos cambiaron, de manera que la lucha antidrogas se convirtió en la número uno (Entrevista a Paco Moncayo, 2010). Sin embargo, el reenfoque no era tan marcado como para direccionar a toda la comunidad de inteligencia con la profundidad acostumbrada.

La comunidad de inteligencia en Estados Unidos hasta antes del 11 de Septiembre se encontraba conformada por alrededor de trece agencias: una agencia independiente, siete agencias dependientes del Departamento de Defensa, cuatro agencias autónomas pertenecientes a estancias fuera del Departamento de Defensa, la Oficina de Reconocimiento Nacional y un ente de dirección política con instancias de apoyo. La única agencia independiente era la CIA. Las agencias dependientes del Departamento de Defensa eran la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA), la Armada de Estados Unidos, la Fuerza Naval de Estados Unidos, el Cuerpo de Marineros de Estados Unidos, la Fuerza Aérea de Estados Unidos y la Agencia Nacional de Mapeo e Imagen. Las agencias autónomas no pertenecientes al Departamento de Defensa eran el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro, el Departamento de Energía y el FBI. A estas agencias, se suma la National Reconnaissance Office (NRO), dependiente de la Oficina del secretario de Defensa y del director central de Inteligencia (Krizan, 1999:5).

El papel de ente coordinador en medio de todas estas agencias recaía sobre el director central de Inteligencia (DCI). Su papel era “proveer una amplia guía, otorgando una línea política a la comunidad de inteligencia” (Richelson, 2008:467). La oficina del DCI se apoyaba en el Staff de Manejo de la Comunidad, (Herman, 2008:30) al igual que en el Comité Ejecutivo de la Comunidad de Inteligencia, el Consejo Nacional de Inteligencia y el Comité Nacional y Extranjero de Inteligencia para coordinar a la comunidad (Krizan, 1999:5). El DCI tenía el problema de “estar limitado por la autoridad del secretario de Defensa” (Betts, 2002:55).

Previo al 11 de Septiembre de 2001, la comunidad de Inteligencia de Estados Unidos buscaba un nuevo norte. Aunque existían múltiples opciones, los actores involucrados con la temática de inteligencia no lograban decidir hacia dónde debía enfocarse luego del fin de la Guerra Fría. Lo que se conocía era el hecho de que, inclusive por razones meramente tecnológicas, la comunidad de inteligencia necesitaba implementar cambios para ponerse al corriente con el desarrollo de la tecnología y usarlo en la recopilación y procesamiento de información (Treverton, 2005: 225-229).

El evento crítico: 11 de Septiembre de 2001

El 11 de Septiembre de 2001 fue calificado como un día de terror para los Estados Unidos (Apple, 13/09/2001). La imagen del estado fuerte posicionada en el mundo se desvaneció en el transcurso de menos de tres horas. En este período, se puso a prueba no solamente la comunidad de inteligencia sino gran parte del aparataje estatal. El evento probó a aerolíneas, departamentos de bomberos, atención de emergencia y policías de cada punto en el que el cuádruple ataque tuvo lugar (Kean y Lee, 2004:400-464; Comisión Nacional de Investigación, 2005: 345), e incluso a instancias de toma de decisión como la Presidencia y el Congreso.

Eran casi las ocho de la mañana del 11 de Septiembre de 2001 cuando un plan llevado a cabo por 19 hombres, cuatro de los cuales contaban con entrenamiento como pilotos, empezó a desarrollarse (Langley, 2006:21). Todos ellos eran miembros de Al Qaida². En el año 1998, el líder de esta organización, Osama Bin Laden, “anunció la formación de este frente y declaró la guerra a los Estados Unidos y sus aliados” (Langley, 2006:86). Estos eventos serían el cumplimiento de la amenaza realizada tres años atrás y destruirían “el mito dominante de Occidente” (Gray, 2004:13). Cabe recalcar que, en este caso, el grupo que se constituye como el actor que atenta contra el estado es externo, disperso y difícilmente identificable. Antes del 11 de Septiembre, la posibilidad de que un ataque de las magnitudes presentadas tuviera lugar no estaba contemplado siquiera como una posibilidad.

2. Organización Paramilitar Yihadista, se la entiende como “una serie de grupúsculos, simpatizantes y redes de apoyo unidos por una misma ideología”(Luna, 2004: 72). Estaba liderada por Osama Bin Laden.

El operativo se desarrolló con cuatro blancos en mente. Los dos primeros fueron las torres del World Trade Center; posteriormente, el Pentágono, y se estima que el cuarto objetivo habría sido la Casa Blanca (Apple, 13/09/2001). La misión consistía en lograr que vuelos de las empresas American Airlines, números 11 y 77, y United Airlines, números 175 y 93, fueran usados como proyectiles en contra de los blancos determinados. Aunque en primera instancia se presentaron algunos inconvenientes para que la misión pudiera cumplirse en tres de los cuatro aviones, cada uno de los pasos de estos operativos se fue desarrollando tal y como se había planeado³. El primer avión, American Airlines número 11 con la ruta Boston-Los Angeles, impactó a las 8:45 am contra la torre norte del World Trade Center, entre los pisos 93 y 99 (Comisión Nacional de Investigación, 2005:17; Kean y Lee, 2004:410). Mientras la evacuación de las personas que seguían en esta torre iniciaba, el vuelo 175 de United Airlines, que también tenía como destino la ciudad de Los Angeles, impactó contra la torre sur, entre los pisos 77 y 85 (Kean y Lee, 2004:422). Eran las 9:03 de la mañana. Después de apenas algo más de media hora, el tercer blanco, el Pentágono, era impactado en el lado oeste por el Boeing 757 perteneciente a la empresa American Airlines con la ruta Washington Dulles-Los Angeles (Comisión Nacional de Investigación, 2005:22-23)⁴. El vuelo 93 de United Airlines, que culminaría el plan, despegó con un cierto retraso (Rimer y Longman, 15/09/2001). Debido a la diferencia existente en el tiempo de despegue de este avión en comparación con los tres anteriores, la noticia de los atentados previos se filtró de alguna manera a los pasajeros del vuelo, quienes habrían puesto oposición a los secuestradores e impedido que el avión llegara a su destino planificado (Marquis, 16/11/2001). A pesar de estos acontecimientos, el vuelo se estrelló en Shankville, Pennsylvania, a las 10:03 am (Langley, 2006: 21-22). El éxito casi completo de la operación planeada por los secuestradores el 11 de Septiembre de 2001 terminó con la vida de 3 225 personas (Talbot, 30/12/2001).

3. El cuarto avión despegó tarde y no logró llegar a su destino. Se registra que existió resistencia de los pasajeros, quienes ya tenían conocimiento de al menos dos de los atentados anteriores (Apple, 13/09/2001).

4. Vuelo AA 77.

Este ataque cuádruple, identificado como el evento crisis en el caso del sistema de inteligencia de los Estados Unidos, fue perpetrado por un actor externo, el grupo terrorista, y demostró con vastas evidencias que existieron errores que impidieron prevenir o contener lo que sucedió. Pasados los efectos del *shock* inmediato causado por el evento, se procedió a indagar sobre las causas del mismo. En este proceso, la responsabilidad del fracaso ante los ataques se puso sobre los hombros de la comunidad de inteligencia, la cual fue incapaz de adelantarse a los hechos para impedir que sucedieran (Schalch, 2003:iii).

Iniciativas de reforma: el Acta de Reforma de Inteligencia y de Prevención del Terrorismo de 2004

En el momento de presentación del informe de la Comisión del 11 de Septiembre, existió “una convergencia única de fuerzas políticas que dieron paso a una serie de reformas que anteriormente carecían de la tracción suficiente para ser implementadas” (Fessenden, 2005:1). Esto permitió que el 23 de Septiembre de 2004, la propuesta de reforma de inteligencia fuera presentada. La propuesta se convertiría eventualmente en la ley pública número 108-458 (Congreso de los Estados Unidos, 2004: 1). Entre las reformas principales que este documento hizo al Acta de Seguridad Nacional de 1947 se encuentra la creación de la oficina del director nacional de Inteligencia, la eliminación del DCI y la prohibición que el director nacional de Inteligencia ejerza dobles funciones, tal como lo hacía el director central de Inteligencia. Además, le otorga la capacidad de reprogramar los fondos dentro de las agencias de inteligencia, disponer del personal y priorizar ciertas operaciones y enfoques, entre otras capacidades que se encuentran especificadas en el acta. Con respecto a la CIA, se especifican sus funciones y las de su director. Asimismo, se otorgan nuevas directrices para el FBI. Entre las nuevas agencias establecidas por el acta, constan el Centro Nacional contra el Terrorismo, (National Counterterrorism Center, NCC), y el Comité Conjunto de la Comunidad de Inteligencia, (Joint Intelligence Community Committee, JICC) (Congreso de los Estados Unidos B, 2004). Con respecto a la educación de los miembros de la comunidad de inteligencia, se determina la ampliación de la capacitación en lenguas ex-

tranjeras (Hulnick, 2008:632). Todo esto se plantea entre otro tipo de medidas como reformas migratorias, protocolos de seguridad en aeropuertos y acápite sobre el terrorismo (Congreso de los Estados Unidos B, 2004).

Aunque se podría asegurar que el proceso de reforma empezó de manera tal que propiciaría su realización sin mayores trabas, sucedió todo lo contrario. El texto de la reforma de inteligencia tomó en consolidarse más de tres años a partir del evento crisis. Esta cantidad de tiempo transcurrió principalmente en el Congreso (Fessenden, 2005:1). Al tratar la reforma de inteligencia dentro del Congreso, tuvo lugar un enfrentamiento complejo entre los representantes de los dos partidos, demócratas y republicanos. Existían dos propuestas de reforma y grupos que buscaban defender los intereses del Departamento de Defensa. Antes de la reforma, este departamento manejaba el 80% del presupuesto destinado a inteligencia. La existencia de resistencia y alta protección burocrática salieron a la luz con estos hechos (Fessenden, 2005:2).

En el caso de Estados Unidos, el evento crítico le dio los argumentos suficientes al Ejecutivo para implementar un cambio que podría generar mucha resistencia en la comunidad de inteligencia. No podemos olvidar que se expresó la necesidad de reformar el sistema de inteligencia por aproximadamente cincuenta años. La acción del Ejecutivo encontraba respaldo en la opinión pública, que exigía una labor de inteligencia que los mantuviera seguros.

El cambio en el sistema de inteligencia corresponde en este caso al tipo de cambio por capas. Este tiene lugar cuando “nuevas reglas son adjuntadas a las existentes, cambiando la manera en la que las estructuras originales se comportan” (Mahoney y Thelen, 2010:16). En este caso, se creó una nueva agencia de dirección política, la DNI, que reemplazó a la entonces encargada de cumplir esta labor. La reforma de seguridad del año 2004 culminó el proceso de reestructuración de las agencias de inteligencia y generó líneas de acción concretas mucho más alineadas con lo que el estado consideraba como sus amenazas contemporáneas.

Apuntes sobre la cultura de la comunidad de inteligencia en Estados Unidos

Una característica determinante de todo tipo de organización es su cultura, la cual está constituida por las maneras de pensar sobre sus temas centrales y las relaciones humanas, así como las reglas a su interior. Estas maneras de pensar se repiten a lo largo del tiempo, y así se convierten en un patrón de pensamiento que le da identidad a la organización (Wilson, 1989:91). El Sistema de Inteligencia de los Estados Unidos no escapa a la lógica con la que funcionan las organizaciones privadas o a la lógica burocrática existente dentro de las instituciones del estado (Betts, 2002:54). A diferencia de las organizaciones privadas, las burocracias están sujetas a una serie de limitaciones. Éstas se evidencian en ámbitos como la flexibilidad en los procedimientos, la organización, el personal que las conforma, entre otros, los cuales limitan su rango de acción, efectividad y posibilidades de cambio (Wilson, 1989:ix, 32).

Un ejemplo de errores provocados por la cultura organizacional es la penetración de agentes cubanos en la CIA en 1987 y 1988. Dentro de esta agencia, existían dos ramas de la organización que dividían las operaciones en análisis de países extranjeros y contrainteligencia. La primera realizaba análisis preventivos y de capacidades de otras naciones, (Schalch, 2003) mientras la segunda cuidaba el secreto de las operaciones de inteligencia. Aunque la división de contrainteligencia tenía un buen liderazgo, siempre fue considerada como un “hijo adoptivo” de la CIA, tanto así que no se prestaba atención a las constantes advertencias de posibles infiltraciones. Debido a ello, la organización no fue capaz de identificar a los agentes infiltrados hasta que estalló un escándalo alrededor del tema (Wilson, 1989:101-103). Este ejemplo nos deja ver que la cultura organizacional en estas agencias tiende a ser determinista, e incluso a impedir que se visibilicen ciertos problemas por considerar que no constituyen amenazas reales. Otra característica de las agencias de inteligencia en los Estados Unidos es la innumerable cantidad de actividades que ciertas agencias deben realizar con el objetivo de transparentar sus procesos ante las instancias a las que rinden cuentas y a la prensa. Una serie de esfuerzos y recursos son

canalizados a esta actividad, que consume tiempo y afecta muchas veces la eficiencia de la agencia (Wilson, 1989: 333-349).

Cómo se remueven las bases: normativa, legitimidad y reserva

Normativa

El sistema de inteligencia en Estados Unidos previo al 11 de Septiembre de 2001 se sostenía sobre la base legal establecida en el Acta de Seguridad Nacional de 1947. Tres años fueron suficientes para que se empezara a sugerir que era necesario que la DCI tuviera un rol de coordinación mucho más fuerte (Schalch, 2003: 3). Una enmienda significativa fue la de 1973, que hizo necesaria la autorización del presidente para poder realizar operaciones encubiertas (Schalch, 2003: 3-6). Intentos de fortalecer a la DCI y otorgarle la capacidad de coordinación y unificación de la comunidad de inteligencia de la que carecía aparecieron desde el año 1976. Esta estructura sólo tuvo enmiendas en 1992, que apuntaban a fortalecer a la DCI. Este esfuerzo no fue suficiente. La DCI mantuvo su condición de agencia centralizadora débil y, hasta el año 2003, se siguieron realizando más propuestas de reformas en este mismo sentido.

La norma que regía el funcionamiento de la comunidad de inteligencia tenía una debilidad probada: la falta de funcionalidad de la DCI causada por el estatus que mantenía. Lo que explica que la serie de iniciativas de reestructuración no llegaran a concretarse antes de 2004 es que las agencias de inteligencia se encontraban en una lucha constante por espacios (Entrevista a Alexei Páez, 2010). Esta lucha se realizaba en el ámbito de las operaciones, por medio de una competencia entre agencias sobre quién entregaba primero la información clave al Ejecutivo. Esta competencia también se expresaba en el Congreso de Estados Unidos. Las agencias de inteligencia cuentan con sus propios encargados de cabildeo para protegerlas en el Congreso. Esto hacía que existiera un cierto grado de protección al *status quo* por parte de estos grupos de presión. Una ley que redistribuya el poder dentro de la comunidad de inteligencia enfrentaría a los distintos grupos dentro del Congreso de los Estados Unidos (Schalch,

2003: 21-27). La normativa que sostenía la base de la comunidad de inteligencia fue ampliamente cuestionada por diversos sectores. Sin embargo, los cuestionamientos por sí solos no fueron suficientes para que la base legal se modificara de manera que hiciera más efectivo el trabajo de la DCI. Es sólo casi tres años después del evento crisis que se superan las trabas del Congreso y se logra consolidar la posibilidad del cambio y la creación por ley la DNI. Posterior a la modificación de la ley, la DCI deja de operar y la DNI aparece como un nuevo ente centralizador de la inteligencia con competencias y una posición que le facilita cumplir con su labor efectivamente. La DNI no contaba con los impedimentos de la DCI, que eran una autoridad limitada y opacada por la oficina del secretario de Defensa, (Betts, 2002:55) y el doble rol de quien estaba a cargo de la DCI que también era el director de la CIA (Posner y Garicano,2005:2). La cantidad de tiempo transcurrida entre el evento crisis y las reformas implementadas no quiere decir que el evento crítico no explique el cambio. Las barreras institucionales fueron debilitadas dentro de la estructura gracias al evento crisis, y es luego de éste que las condiciones productivas empiezan a gestarse. El tiempo que tomen las condiciones productivas en brindar resultados varía dependiendo del tipo de instituciones, sin que esto haga inválida la explicación del cambio por medio de coyunturas críticas.

Legitimidad

La legitimidad juega un rol básico en la existencia de los servicios de inteligencia. El hecho de que muchas agencias de inteligencia permanecieran aún como parte del sistema luego de haber sido cuestionadas tiene que ver con que éstas construyeron “la reputación de un servicio de élite que podría resultar peligroso de manipular” (Wilson, 1989: 199). El *shock* que el evento crítico causó para el común de los ciudadanos, familiares de las víctimas y medios de comunicación fue de dimensiones considerables. Como ya se ha mencionado, lo que pasó el 11 de Septiembre hizo que la idea de estado invulnerable que caracterizaba la visión propia de Estados Unidos y en la cual basaba su manejo y prioridades estatales se derrumbara por completo. El *shock* logró que se trajera a la luz pública las fallas y debilidades de la comunidad de inteligencia (Barger,2005:1).

Un elemento importante en la pérdida de legitimidad del sistema de inteligencia en Estados Unidos fue que algunos estudios posteriores reconocieron que la falla cometida fue exactamente de las mismas características de la que tuvo lugar en Pearl Harbor en 1941. Se habrían desperdiciado sesenta años, ya que el sistema no tuvo otra vez la capacidad de prevenir un ataque sorpresa (Betts, 2002: 57; Shelby, 2002:1-2). La conclusión de la investigación oficial de la comisión del 11 de Septiembre expresó que la comunidad de inteligencia contaba con muchas advertencias sobre un potencial ataque, pero que le faltó actuar y prevenir cuándo y cómo ocurriría (Schalch, 2003: 1). Precisamente, fue la insatisfacción “con el desempeño de las agencias de inteligencia [...] que resultó en los cambios realizados por el Acta de Reforma de Inteligencia en 2004” (Posner y Garicano, 2005:2).

Reserva

Luego del evento crítico, empezaron las indagaciones respectivas sobre los sucesos del 11 de Septiembre. Entre éstas se cuentan aquella realizada por una comisión independiente, las audiencias del Congreso y la comisión oficial. El tema se posicionó en el debate público y se escribieron algunos artículos y libros al respecto (Barger, 2005:1). La relevancia del tema era evidente. La comisión independiente contaba con el apoyo de las familias de las víctimas, quienes ejercieron un rol determinante de seguimiento (Fessenden, 2005:1). La importancia mediática de los sucesos del 11 de Septiembre y la presión que existía sobre los tomadores de decisión para que se investigara y se realizaran reformas hicieron que se otorgara a las comisiones acceso a ciertos documentos clasificados y se permitiera entrevistas a actores claves de la comunidad de inteligencia. Este hecho es importante porque en Estados Unidos se considera que la información relacionada con inteligencia debe mantenerse entre el círculo más estrecho posible de funcionarios del Gobierno (Shulsky y Schmitt, 2002:129-130). La exposición de documentos y agentes a una comisión independiente no corresponde a los protocolos tradicionales y normalmente aceptados de la comunidad de inteligencia.

La prioridad de la comunidad de inteligencia para los tomadores de decisión

La resistencia de la organización al cambio es proporcional al sentido de misión organizacional de quienes la conforman. Un fuerte sentido de esta misión es característico de los organismos de seguridad en los Estados Unidos. De esta manera, es necesaria una fuerte voluntad política del tomador de decisión para que puedan existir cambios. Es indispensable que éste sea capaz de manejar la oposición a las iniciativas que se busca implementar y realizar los cambios a pesar de ella (Wilson, 1989: 222-231).

El nivel de asignación de presupuestos a actividades de inteligencia es un indicador del nivel de prioridad que le otorgaban a la comunidad de inteligencia los tomadores de decisión. En épocas relativamente pacíficas, como la que enfrentaba Estados Unidos luego del fin de la Guerra Fría, no es una prioridad asignar cantidades altas al presupuesto de operaciones de inteligencia. Las limitaciones de presupuesto, sumadas al desenfoco de la comunidad de inteligencia, hicieron que el Counter Terrorism Center (CTC)⁵ no funcionara de la manera esperada (Betts, 2002; 53). De haberlo hecho, hubiera sido posible anticipar de cierta forma los eventos del 11 de Septiembre. Cabe recalcar que el presupuesto que manejan las agencias de inteligencia “depende en última instancia del presidente, los miembros del Congreso, y otros políticos de alto nivel” (Posner y Garicano, 2005:8). No se puede decir que la actividad de inteligencia constituía una prioridad para los tomadores de decisión si el presupuesto destinado a la comunidad de inteligencia en 2001 era proporcionalmente menor al promedio asignado durante la Guerra Fría.

Posterior a los eventos del 11 de Septiembre, la prioridad de la comunidad de inteligencia y de su correcto funcionamiento cambió. Muy aparte de la falla de adaptación de la comunidad de inteligencia, que era asegurada por muchos (Zegart, 2005:78), existía por detrás una falencia en la administración y en la toma de decisiones. John Kerry, senador del partido Demócrata, fue uno de los que sostenía esta tesis al asegurar que muchas de las reformas que fueron evidentes luego del 11 de Septiembre ya eran

5. Agencia que “unificaba los recursos de la CIA, Departamento de estado y otras partes de la comunidad de inteligencia” (Betts, 2002; 53).

bastante notorias anteriormente. Kerry afirmó que éstas ya podían haber sido realizadas durante la Presidencia de Bill Clinton. Además, recalcó el hecho de que el Congreso no le dio previamente la importancia que ameritaba la amenaza del terrorismo (Kean y Lee, 2004: LXXV-LXVI).

El proceso de reforma se estancó durante mucho tiempo debido a la falta de voluntad y de presiones a los tomadores de decisión, que se vieron obligados de una u otra forma a otorgarle mayor prioridad a este tema conforme avanzaba el tiempo. El apoyo del Ejecutivo al Acta de Reforma de Inteligencia fue marcado. Bush realizó declaraciones en las que, aparte de reforzar el discurso de la importancia del rol coordinador de la DNI, aseguraba que ésta sería la agencia encargada de asesorarlo directamente (Posner y Garicano, 2005:2). De hecho, el apoyo del Ejecutivo fue clave para que las reformas realizadas en el Congreso pudieran aplicarse, puesto que la reciente DNI tendría que terminar con ciertas luchas por territorio presentes en la comunidad de inteligencia y especialmente con la incompatibilidad de culturas entre la CIA y el FBI (Posner,2006:4).

Ecuador

El sistema de inteligencia en Ecuador previo al evento crisis

Las primeras estructuras de elaboración de inteligencia en el Ecuador se encuentran dentro de las Fuerzas Armadas. La Ley Orgánica Militar de 1902 contemplaba entre los servicios técnicos de Fuerzas Armadas el de Informaciones. Este servicio manejaba datos específicos, como poder militar y naval de países dentro de los continentes americano y europeo. Asimismo, existían en 1922, dentro de la estructura de estado Mayor, las oficinas de Operaciones, Informaciones y Servicios (Castillo: 2009, 93). Estas dependencias realizaban actividades de inteligencia en esa época. En general, se reconoce a la década de los sesenta como el período en el cual se configuraron los servicios de inteligencia militar y policial (Bonilla y Camacho, 2001:5).

Dentro de lo que corresponde a las agencias de inteligencia de la Policía Nacional, se creó en 1985 la Unidad de Inteligencia Antisubversiva

(Entrevista a Hernán Moreano, 2010). De la misma forma, se consolidó oficialmente en 1986 la Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía (Uies). En el año 1998, aparece en la Ley Orgánica de la Policía Nacional la Dirección General de Inteligencia (DGI), con la función de asesorar a la Comandancia General y estado Mayor (*Ley Orgánica de la Policía Nacional, 2008: Art.51*), entre otras instancias superiores como el Ministerio de Gobierno. Para cumplir con su labor, esta dirección aglutina la información de los departamentos policiales.

El 9 de agosto de 1979, en el artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional, se creó la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI). Con esta creación, se implementó por primera vez en la comunidad de inteligencia en Ecuador un ente “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).

Las iniciativas de reforma de la comunidad de inteligencia no son escasas. Tal como se ha evidenciado en el caso anterior, las iniciativas también han estado presentes en Ecuador, pero no han podido llegar a concretarse por diversos motivos (Entrevista a Fuente anónima 2, 2010; Entrevista a Fuente anónima 4, 2010 ; Entrevista a Fuente anónima1, 2010). En lo que concierne a la inteligencia militar, la Política de Defensa Nacional de 2002 reconoce la necesidad de reformar ciertas estructuras, entre éstas la de inteligencia (Celi, 2008:2). Un esfuerzo sin muchos resultados se realiza en el año 2005, cuando el presidente Alfredo Palacio crea el Sistema Nacional de Inteligencia. Éste no logra cambiar mayor cosa en las relaciones entre las agencias de inteligencia (Entrevista a Fuente anónima 1, 2010).

En Ecuador al igual que en Estados Unidos, la comunidad de inteligencia ha podido evidenciar sus debilidades gracias a eventos clave. Uno de los que dejó ver ciertas fallas fue el golpe de estado del 21 de enero del año 2000. La Dirección Nacional de Inteligencia pudo preverlo pero sólo pocas horas antes de que sucediera, lo que no dejó mucho campo de acción para prevenirlo o contrarrestarlo (Entrevista a Fuente anónima, 2010). Este evento crisis no fue asociado públicamente como una falla de

inteligencia. Por lo tanto, posterior a éste, se llevó a cabo únicamente un proceso interno de fortalecimiento de la DNI.

Un ejemplo de las iniciativas internas de reforma se da en el año 2005. Dentro de la DNI, se realizó un estudio sobre los procesos que alimentaban a la institución. Como resultado de una evaluación de los procesos de esta dirección, se concluyó que existían algunas instancias que duplicaban procedimientos y retrasaban las operaciones. En ese año, se presentó un documento con sugerencias encaminadas a la reestructuración de la comunidad de inteligencia, con el objetivo de volverla más eficiente (Entrevista a Fuente anónima 2, 2010; Entrevista a Fuente anónima 3, 2010; Entrevista a Fuente anónima 4, 2010). Sin embargo, la época no era precisamente la mejor para proponer reformas de ese tipo. El país transitaba por un período bastante inestable en el que quienes se encontraban en el poder Ejecutivo tenían otro tipo de prioridades, como mantenerse en él (Entrevista a Fuente anónima 1, 2010), y no podían darse el lujo de realizar reformas tan problemáticas como las de inteligencia.

La estructura de lo que podría llamarse la comunidad de inteligencia en Ecuador estaba conformada por doce agencias, que se encontraban jerárquicamente bajo la Dirección Nacional de Inteligencia, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (Moreano, 2010:19). Si bien las Fuerzas Armadas y la Policía concentraban la realización de inteligencia, existían también otras unidades que no pertenecían a ellas. Uno de estos casos es la Unidad de Inteligencia Financiera, creada el 20 octubre de 2005, y adscrita a la Procuraduría General del estado.

El evento crisis: 1 de Marzo de 2008

Para Ecuador, los eventos del 1 de Marzo de 2008 no serán fáciles de olvidar. Tras una cuidadosa planificación, ese día se dio la orden desde el Palacio de Nariño para que se llevara a cabo la Operación Fénix (Torres, 2009:139). La operación consistió en bombardear un objetivo identificado como un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ubicado a “1 800 metros de la frontera binacional” (Vallejo y López, 2009:21), en territorio ecuatoriano. Eran aproximadamente las 00:20 cuando se arrojaron una decena de bombas racimo sobre las coor-

denadas especificadas. Luego del bombardeo, comandos en helicópteros acudieron al lugar de los hechos para capturar a Raúl Reyes, segundo al mando de las FARC. Aproximadamente a las 06h00, el grupo regresó a Colombia con su botín (Torres, 2009:140-147).

A la mañana siguiente, el presidente ecuatoriano Rafael Correa Delgado recibió una llamada de su homólogo colombiano, quien le aseguró que el motivo del ataque que habría sucedido a la madrugada era una persecución al guerrillero Raúl Reyes, originada en legítima defensa (*Diario Hoy*, 27/07/2008). Pero el informe de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, presentado posteriormente, estuvo opuesto a la versión del presidente Uribe. La Fuerza Aérea sostuvo la imposibilidad de “que los aviones supersónicos de la Fuerza Aérea colombiana [...]”, se hayan encontrado en capacidad de emplear el tipo de bombas utilizadas para el ataque (*El Universo*, 12/08/2010). Además, el informe del general Fabián Narvárez⁶ aseguró que, efectivamente, lo que sucedió no fue persecución en caliente (Torres, 2009:149). Esto evidenciaba que las acciones suscitadas debían haber estado planeadas con muchísima antelación, y que Uribe no dijo la verdad. En este caso, el actor que perpetró el ataque es el estado colombiano: un actor externo que realizó un operativo militar fuera de su territorio. Después de la sorpresa y condena del ataque perpetrado por parte de Colombia, las indagaciones acerca de por qué la información no llegó al presidente empezaron a realizarse. Era inaudito que, contando con patrullaje en frontera, sea por la llamada de Uribe, varias horas después, que los hechos salieran a la luz. Esto desembocó en una serie de cuestionamientos dirigidos hacia la comunidad de inteligencia en general, en particular a la Uies y a ciertos funcionarios individuales que, aparentemente, habían mantenido oculta esta información por temor a que sus vínculos con el extranjero se descubrieran o simplemente por celo (Entrevista a Fuente anónima 1, 2010). Después de surgidos los cuestionamientos, el presidente estableció, mediante Decreto Ejecutivo, la Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales ecuatorianos. La comisión fue conformada por miembros de la sociedad civil, ministros, Policía y Fuerzas Armadas. La coordinación estuvo a cargo de los ministros de De-

6. Narvárez se encontraba a cargo de la vigilancia en la frontera norte al momento del ataque (Olmos, José, 01/03/2009).



fensa y Gobierno (*El Universo*, 17/05/2008). Asimismo, de la mano de las investigaciones, se removió a la cúpula policial y a quienes se encontraban a cargo de la DNI. Esta institución desaparecería posteriormente (Entrevista a Katalina Barreiro, 2010).

Como consecuencia del evento crisis, se evidenciaron las diversas fallas que ya existían en la comunidad de inteligencia. Falencias en “centralización, manejo y difusión de los productos de inteligencia” (Bonilla y Camacho, 2001:5) ya se habían mencionado en un estudio realizado desde fuera de la estructura de inteligencia, en el año 2001⁷.

Iniciativas de reforma: el Decreto Ejecutivo 1798 y la Ley de Seguridad Pública y del estado

Las instituciones de Ecuador se encontraban atravesando una situación especial durante el proceso de establecimiento formal de la reforma. En el año 2008, el eco. Rafael Correa Delgado ya se encontraba en la Presidencia de la República, y el país atravesaba un proceso de refundación. Se impulsó una serie de cuestionamientos sin trabas hacia el aparataje de inteligencia. Esto no dio lugar a ningún tipo de defensa relevante por parte del sistema de inteligencia, mismo que, al verse atacado por varios flancos, debió resignarse a desaparecer. El *Decreto Ejecutivo 1798*, expedido el 8 de junio de 2009, dispone la reorganización de la Dirección Nacional de Inteligencia, que tomaría el nombre de Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN). La nueva entidad coordinadora nació con independencia financiera y administrativa, además de contar con un civil a la cabeza (*Diario Hoy*, 11/06/2009).

Ley de Seguridad Pública

El hecho de que primero se cree una institución y que luego se apruebe el marco general en base al cual funciona resulta curioso, pero así fue el procedimiento que se siguió en este caso. El Ejecutivo envió a la Asamblea el proyecto de la Ley de Seguridad Pública y el estado el 3 de junio de 2009.

7. Bonilla, Adrián y Camacho, Cristina. *El Sistema de Inteligencia Ecuatoriano y su Contexto Político*, Washington, 2001.

Tres meses después, con fecha 28 de septiembre de 2009, la Asamblea Nacional aprobó la ley. En el capítulo cuarto de esta ley, entre los artículos 13 y 22, se hace referencia a la Secretaría Nacional de Inteligencia. Se abordan sus funciones, gastos, operaciones, clasificación de documentos y prohibiciones. Los ámbitos más importantes en lo referente a inteligencia que se promulgaron en esta ley fueron que el titular de la SENAIN deberá ser civil y el establecimiento del fondo permanente de gastos reservados (Ley de Seguridad Pública y del estado: Registro Oficial No. 35, 2009).

A pesar del impacto del suceso y que era ampliamente reconocido que una reforma en la inteligencia era urgente, no dejaron de existir ciertas discrepancias en el proceso de delinear la nueva concepción y estructura de seguridad. Según los actores del oficialismo, esta estructura correspondía a la lógica de la Guerra Fría y se encontraba cooptada por influencias extranjeras (Entrevista a Paco Moncayo, 2010). En la oposición, existía bastante desconfianza hacia el proyecto de Ley de Seguridad y esto causó ciertos inconvenientes, más que todo mediáticos. La desconfianza encontraba su origen en afirmaciones que aseguraban que la intención del Ejecutivo era crear su propio servicio secreto (*El Ciudadano*, 13/07/2009). Sin embargo, este desencuentro en el proceso de instauración de la reforma no tuvo mayores implicaciones. El proyecto de ley alcanzó la mayoría que requería para tornarse en la nueva ley que regiría en materia de seguridad.

En el caso de Ecuador, el cambio realizado fue una transformación del tipo institucional de *desplazamiento*. Éste sucede cuando “se remueven las reglas existentes y se introducen nuevas” (Mahoney y Thelen, 2010:15). No se eliminó el sistema de inteligencia por completo, pero sí cambiaron algunas reglas. En primera, instancia tuvo lugar la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia, bajo directiva militar, y se reemplazó por la Secretaría Nacional de Inteligencia, bajo una directiva civil. Posteriormente, estuvo presente la sustitución de la ley marco de la inteligencia, la Ley de Seguridad Nacional, por la Ley de Seguridad Pública y el estado. En un ámbito más específico, un cambio claro se presentó al considerar nuevamente el desarrollo de inteligencia como una prioridad, otorgándole más fondos para su funcionamiento (Entrevista a Fuente anónima 1, 2010).

Apuntes sobre la comunidad de inteligencia en Ecuador

En la estructura de inteligencia existente, estaba presente la prevalencia de Fuerzas Armadas sobre el resto de la comunidad. Desde que se creó, ocupado por un cargo de director nacional de Inteligencia fue siempre un oficial en servicio pasivo. Aunque no existiera en la ley un impedimento explícito para que fuera un ex oficial de Policía, sucedía que los directores de la DNI siempre eran ex militares (Fuente anónima 2, 2010). Este mismo hecho, sumado a otros factores, provocó que el aparataje fracasara en algún punto. Estas circunstancias incluían la falta de centralización, la inconsistencia jerárquica entre autoridades máximas del Consejo de Seguridad Nacional, la Dirección Nacional de Inteligencia y el Comando Conjunto de Fuerzas Armadas (Bonilla y Camacho, 2001:15) y la competencia por primicia en la entrega de la información (Entrevista a Fuente anónima, 4, 2010). También existían problemas causados por la falta de direccionamiento por parte del estado, el presupuesto limitadísimo de la Dirección Nacional de Inteligencia y otros organismos, lo que obligaba a buscar financiamiento externo, (Entrevista a, Mario Ramos, 2010), el personal poco calificado de la Dirección Nacional de Inteligencia y la fuga de información (Entrevista a Fuente anónima 2, 2010,).

Un caso anterior al evento crisis en el que se puede notar todas estas fallas es en el famoso Secuestro de Pompeya. El 12 de octubre del año 2000, en Pompeya, provincia de Orellana, un grupo de técnicos extranjeros de la empresa Helmerich y Pane fue secuestrado (*Diario Hoy*, 15/02/2001). En este caso, existieron demoras en primera instancia debido a que los aparatos de inteligencia militar y policial tenían conocimiento de componentes diferentes de la información, que se negaban a intercambiar dada la rivalidad existente entre las instituciones. La crisis solamente pudo solucionarse después que la Embajada de Estados Unidos enviara a un general para que conversara con ambas partes y pudiera obtener la información. La DNI fue incapaz de juntar la información por su cuenta (Entrevista a Fuente anónima 1, 2010). En este caso, no sólo se evidencia la escasez de funcionalidad de la DNI y los problemas existentes entre las dos grandes instituciones aglutinadoras de inteligencia, sino también la autoridad de quienes otorgan recursos a las instituciones para que éstas

funcionen. Cabe recordar que Estados Unidos cooperaban con recursos para las agencias de inteligencia ecuatorianas.

*¿Cómo se remueven las bases?
normativa, legitimidad y reserva*

Normativa

La Ley de Seguridad Nacional promulgada en 1979 era la base de la política de seguridad. También establecía los lineamientos de la estructura y deberes de la inteligencia. La seguridad y los temas vinculados a ella no han constado como una prioridad en la agenda del estado. En esta materia, solamente ciertas reglamentaciones específicas son las que se han ido modificando y creando durante los treinta años de vigencia de la Ley de Seguridad Nacional. Durante este período, la ley no sufrió modificaciones en sí misma. Únicamente después del evento crítico, se empieza a mencionar en los escenarios políticos comentarios como que la Ley de Seguridad Nacional era caduca y necesitaba una urgente revisión. Debido a la firma de la paz con Perú y a que el estado no se encontraba amenazado de forma explícita, no existían incentivos para que los actores políticos dirigieran su atención a la Ley de Seguridad Nacional y al aparataje de inteligencia.

Otro elemento normativo que se vio sujeto a revisión de forma posterior al evento crítico fueron los convenios internacionales en materia de seguridad. Doce días después del evento crisis, debido a cuestionamientos de la fuerte influencia que parecía existir de parte de Estados Unidos en la formación de los miembros de inteligencia, fueron revisados los convenios entre Fuerzas Armadas y Estados Unidos. El ministro de Defensa, Javier Ponce, identificaba el problema con la cooperación proveniente de Estados Unidos en base a dos fuentes: la capacitación del personal y el financiamiento económico de las unidades de inteligencia (*El Universo*, 13/04/2008). Como consecuencia de esta revisión, en el mes de mayo de 2008, se formalizó la asesoría del estado argentino en el tema de la reforma de seguridad y, específicamente, la reformulación de la comunidad de inteligencia. La reunión llevada a cabo entre los ministros de Defensa de ambos países logró el establecimiento de grupos de trabajo (*El Universo*,



18/06/2008). Las regulaciones para el establecimiento de convenios de cooperación aumentaron como consecuencia adicional del evento crisis. Anteriormente, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional contaban con la potestad de celebrar convenios de cooperación internacional sin autorización previa del Ministerio de Relaciones Exteriores, hecho que se modificó. Además, se priorizó la cooperación sur-sur y se buscó asesoría en el tema por parte de países como Argentina y Chile.

Aunque existieron momentos anteriores a Angostura en los que se identificó dentro y fuera de la comunidad de inteligencia que se necesitaban reformas para mejorar la efectividad, no existió un actor que tomara la iniciativa de provocarlas. Por diversas razones, las propuestas existentes dentro de la DNI no se procesaban en las instancias superiores (Entrevista a Fuente anónima 2, 2010). Las iniciativas de reforma se truncaron porque existían temas más coyunturales que requerían una atención inmediata que el de la seguridad. Es curioso que esta ley haya podido mantenerse vigente por un período más largo que el de las últimas dos constituciones. Sin embargo, cabe resaltar también que el tema de las constituciones es más llamativo para los actores políticos debido a su impacto en varios aspectos del estado.

Legitimidad

Con el evento crisis, la legitimidad de la comunidad de inteligencia en Ecuador se vio claramente afectada. Sin embargo, vale recalcar que se podría sostener que el mismo actuó únicamente como un desencadenante que hizo pública la pérdida de legitimidad. Por omisión, el estado puso en duda la legitimidad de la comunidad de inteligencia mucho antes, cuando empezó a asignar cantidades irrisorias a los presupuestos de inteligencia y ésta se vio obligada a aceptar cooperación internacional para poder seguir funcionando (Entrevista a Fuente anónima, 1, 2010). Las cosas habían llegado a un punto tan exagerado que hasta las sillas de la Uies provenían de donaciones del extranjero (Entrevista a Mario Ramos, 2010). En otras ocasiones, los encargados de contactar con informantes debían financiar por sus propios medios la compra de información (Entrevista a Fuente anónima, 1, 2010). De cualquier manera, el potencial problema del finan-

ciamiento proveniente del exterior era invisible porque la cooperación en este tema se encontraba normalizada. Las primeras capacitaciones que recibió el personal de Fuerzas Armadas en el país provinieron de cooperación internacional, específicamente de Estados Unidos (Entrevista a Paco Moncayo, 2010). También por este motivo se evidencia que la doctrina base de los organismos de inteligencia en ambos países presenta cierta similitud y la misma incapacidad de prever ataques sorpresa.

Una comunidad de inteligencia no puede contar con legitimidad cuando no se brinda siquiera condiciones para que opere. Adicionalmente, la legitimidad de la comunidad de inteligencia termina de erosionarse cuando el presidente la responsabiliza directamente por los eventos de Angostura. Como ya se señaló, existía el antecedente de que no sólo la comunidad de inteligencia, sino todas las instituciones del estado requerían una refundación. En este sentido, los eventos de Angostura proveyeron al Gobierno de una excusa ideal y visiblemente válida para reformar el sistema de inteligencia de Ecuador (Entrevista a César Montúfar, 2010).

En Ecuador, la inteligencia no ha sido un tema típico de debate público o de conocimiento de miembros de la sociedad civil, por lo que su legitimidad ante los ciudadanos es cuestionable. Si existe un momento clave en el cual se rompe el paradigma que señalaba que la inteligencia es materia que corresponde a personal militar y policial (Entrevista a Fuente anónima 5, 2010), es Angostura. Aunque antes de ello se reconocía que para lograr mayor efectividad en los organismos de inteligencia se debía “desmilitarizar” el concepto, esto no se lo logró (Castillo, 2009:102).

Reserva

El segundo aspecto definido de la inteligencia es “proteger la información y las actividades de las personas y las estructuras estatales que la producen” (Castillo, 2009:102). Este postulado deja más claro el nivel supremo de importancia que tiene la reserva para una agencia de inteligencia. Cuando ésta no existe dentro de un organismo de inteligencia, su adecuado funcionamiento pelagra debido a que las fuentes de información se pierden y se corre el riesgo de que los productos obtenidos no tengan mayor relevancia (Entrevista a Fuente anónima 3, 2010). La reserva sí era de una

importancia reconocida dentro del estado. El contenido del artículo 81 de la Constitución de 1998 abordaba el tema de la información clasificada. En lo que se refiere a los contenidos de esta Constitución anterior, se incluye “la información en el ámbito de inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar” (Constitución Política de la República del Ecuador: Registro Oficial No. 1, 1998; Ley de Transparencia y Acceso a la Información: Registro Oficial No. 337, 2004). La información podía ser considerada clasificada hasta por un período de 15 años. De violarse la reserva de la información, este acto podría acarrear responsabilidad de tipo civil, administrativa o penal (Ley de Transparencia y Acceso a la Información: Art. 18).

En este plano, la Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales ecuatorianos fue creada el 15 de mayo de 2009 por el presidente. Se creó con el objetivo de indagar sobre una posible influencia de otros países en los servicios de inteligencia ecuatorianos. Además, constituyó un esfuerzo sin precedentes en lo que concierne al control de las entidades de inteligencia. El apoyo que tuvo la comisión fue clave para su funcionamiento y facilitó su trabajo. No existieron documentos clasificados de ningún tipo para la comisión; toda la información que requería, sin importar su nivel de clasificación, debía ser entregada por disposición del presidente (*El Universo*, 21/03/2009). Al visibilizar el antes y el después de la reserva, se muestra la evidente remoción de esta barrera luego del evento crítico.

Aunque la desclasificación de la información otorgó el claro beneficio de esclarecer los eventos del 1 de Marzo de 2008, esta información colapsó algunas redes de informantes de los aparatos de inteligencia (Entrevista a Fuente anónima 3, 2010). A diferencia del caso de Estados Unidos, la desclasificación de la información se hizo de forma indiscriminada. Debido al proceso de desestabilización de la DNI, las consecuencias peligrosas que podría traer la desclasificación de la información les importó poco o nada a los tomadores de decisión.

La prioridad de la comunidad de inteligencia para los tomadores de decisión

La inteligencia no se ha caracterizado por ser uno de los ámbitos prioritarios para los tomadores de decisión en Ecuador. Se le ha dado mayor importancia cuando el país ha enfrentado períodos de desestabilización nacional, en comparación a la casi nula que se le presta normalmente. La última vez en la que existió un apoyo y un presupuesto coherentes con la labor que se espera de la comunidad de inteligencia fue durante la Presidencia del ing. León Febres Cordero (Fuente anónima 1, 2010). El respaldo del estado es indispensable, considerando que las operaciones de inteligencia son costosas ya que requiere de toda clase de recursos para su realización (Entrevista a Mario Ramos, 2010). Son necesarios recursos humanos, tecnología de señales, informantes, observadores, agentes, entre otros. (Krizan,1999:11). Otra ocasión similar tuvo lugar en el año 1995, durante la Guerra del Cenepa. Es ampliamente reconocido el rol determinante que jugó la inteligencia, especialmente la militar, ante esta amenaza inminente contra la integridad del estado (Fuente anónima 4, 2010). Las operaciones de inteligencia durante el conflicto armado son consideradas como uno de los factores más importantes en la victoria ecuatoriana (Entrevista a Paco Moncayo, 2010). Posteriormente a este momento glorioso de la inteligencia, no se registra una mayor preocupación por ella en los poderes Ejecutivo y Legislativo del país.

El cambio en el nivel de interés y prioridad de la materia de inteligencia se evidencia en el contraste marcado entre el antes y el después de Angostura. Luego de los eventos del 1 de Marzo, los tomadores de decisión crearon la Secretaría Nacional de Inteligencia, con una asignación de recursos que le devolvería la funcionalidad a la comunidad de inteligencia. También se crea un nuevo marco para direccionar la política de seguridad a través de la Ley de Seguridad Pública. Las acciones nombradas no eran del tipo de reformas sencillas de implementar. Sin embargo, estaba claro para el presidente Correa que los organismos de inteligencia existentes funcionaban “de forma desarticulada, sin conducción y sin control democrático” (*Diario Hoy*, 10/06/2009). Precisamente, es el presidente Rafael Correa quien es considerado por una diversidad de actores como el motor

principal de la reforma en la inteligencia en el país (Entrevista a César Montúfar, 2010).

La inteligencia pasó a ser prioridad para los tomadores de decisión debido a las dimensiones del evento crítico. Al igual que en el caso analizado anteriormente, el impacto de Angostura fue de carácter internacional (*El Ex-preso*, 24/04/2010), con la salvedad de que existían en este caso suficientes pruebas para señalar un culpable sin lugar a dudas. Ecuador fue vulnerado en su soberanía por medio de un ataque armado en su territorio sin su consentimiento. La evidente vulnerabilidad del estado ante amenazas similares a los eventos ocurridos fue suficiente para que el Ejecutivo y sectores del Legislativo se alinearan con la iniciativa, aunque no comparieran la metodología para realizarla (*El Universo*, 14/04/2008).

La similitud en el proceso

La magnitud de los eventos críticos analizados no tendría punto de comparación si se evalúa en términos de pérdidas humanas, económicas y *shock* social. Sin embargo, el significado que tuvieron estos eventos para los estados fue similar en el impacto causado sobre los sistemas de inteligencia. Tanto el atentado cuádruple como el bombardeo en Angostura revelaron una debilidad de los sistemas de seguridad de ambos países, particularmente la incapacidad prospectiva de las comunidades de inteligencia y la falta de condiciones estructurales que les permitieran a ambas responder al menos preventivamente a un ataque sorpresa.

El primer elemento que asemeja a los eventos críticos analizados anteriormente es que, tanto en el 11 de Septiembre de 2001 como en el 1 de Marzo de 2008, los actores que ejecutaron acciones en contra de los estados fueron externos. En ambos casos, dichos agentes aprovecharon que su actuación no se consideraba una posibilidad real. En el caso de Estados Unidos, debido a que se concebía a sí mismo como un estado fuerte. De hecho, ni siquiera como un producto de Hollywood se había estudiado la posibilidad de que el World Trade Center fuera destruido por aviones manejados por terroristas. En el caso de Ecuador, la firma de los acuerdos de paz con Perú desarticuló la idea de que el enemigo era el estado vecino, por lo tanto, la posibilidad de un ataque desde Colombia se invisibilizó.

Los motivos por los que los ataques no pudieron preverse en ambos casos corresponden a deficiencias en el cruce de información entre agencias y también en la comunicación. En Estados Unidos, parte del problema fueron las continuas advertencias de ataques pero sin detalles específicos. Esto hizo que no se tomara seriamente el peligro ante tanta advertencia. En el caso de Ecuador, no se previó el ataque, principalmente, debido a que los tomadores de decisión relevantes no llegaron a conocer de la existencia del campamento de las FARC. Esto significó que no se tomaran acciones concretas o preventivas alrededor del caso y que se facilitara cualquier tipo de intervención externa en el problema. En ambos casos, la causa de las distintas fallas estuvo vinculada a un manejo egoísta de la información dentro de la propia comunidad de inteligencia y a la ausencia de conocimiento real del presidente sobre los eventos.

En el caso de Estados Unidos, se contaba con ciertos indicios que Al-Qaida realizaría algún tipo de ataque. Lo que no se hizo es el cruce de esta información entre las diferentes agencias que conforman la comunidad de inteligencia. Éstas contaban con distintos datos que no significaban mucho por separado pero que en conjunto podrían haber hecho la diferencia. Por ejemplo, informes sobre estudiantes de aviación poco preocupados con aprender a aterrizar (ABC, 27/05/2010) no se combinaron con reportes de la intención de realizar ataques terroristas utilizando aviones. En Ecuador, la Uies contaba con información sobre la existencia de campamentos de las FARC en territorio ecuatoriano, pero no compartió la información con otras instancias. Hasta que sucedieron los eventos de Angostura, ésta sería la única parte de la comunidad de inteligencia que contaba con esta información dentro del país. Tal vez los eventos podrían haber sido evitados si ambas comunidades de inteligencia hubieran contado con un mecanismo para compartir información y con un ente que pudiera hacer efectiva esta iniciativa.

Otra similitud radica en el hecho de que existía en ambos casos el antecedente de críticas y propuestas de reforma del sistema de inteligencia que no fueron aplicadas con anterioridad. La coincidencia se encuentra en que, en cierta medida, sí se buscaba reformar la comunidad de inteligencia antes de los eventos críticos. Aunque existían iniciativas de cambio, algunos motivos no permitieron que las reformas se logaran antes. Estos



eran específicamente la fortaleza institucional de las agencias de inteligencia en Estados Unidos y la poca relevancia que se le brindaba al tema en Ecuador, sumada a la inestabilidad política. Las falencias del sistema de inteligencia en Estados Unidos no eran difíciles de visibilizar. Se sabía que la inteligencia necesitaba una reforma pero, sin un evento que la volviera forzosa, el costo a pagar por la misma era demasiado alto. Las críticas a la falta de autoridad de la agencia centralizadora en Estados Unidos, la DNI, estaban ya institucionalizadas a partir de 1951. En el caso de Ecuador, específicamente dentro de Fuerzas Armadas, se manejaron algunas propuestas de reforma. Lo lamentable de estas propuestas es que terminaban olvidadas por la importancia mínima que se le otorgaba a la inteligencia en este país.

Luego del evento crisis, las comunidades de inteligencia en Estados Unidos y en Ecuador emprendieron procesos de reforma que culminaron exitosamente. La fortaleza institucional de las agencias de inteligencia de Estados Unidos se encontraba muy consolidada. Por este motivo, muchos habrían sostenido que la reforma en este país no se realizaría. En este caso, las lógicas institucionales de autoconservación y sus mecanismos de operación hicieron que la reforma tuviera lugar tres años después del evento crisis. En el caso de Ecuador, la comunidad de inteligencia se encontraba debilitada, entre otros motivos, por el proceso de refundación que el país atravesaba. La reforma pudo realizarse en un período más corto de tiempo debido al debilitamiento institucional previo. En conclusión, el resultado de la reforma se pudo dar en ambos casos. La diferencia presente entre los dos casos está en la temporalidad y en el grado de reforma. La naturaleza del cambio hacia una mejor coordinación es la misma.

La reserva constituye un pilar fundamental para el funcionamiento de las comunidades de inteligencia. En las dos comunidades de inteligencia analizadas, la reserva se vio afectada luego del evento crisis. Existió un manejo disímil del proceso de la remoción momentánea de la reserva y de la investigación de los eventos críticos. Sin embargo, la reserva desaparece en ambos casos por un período determinado. En Estados Unidos, el acceso a información clasificada que se le otorgó a los miembros de las comisiones pasó por diversos controles y se realizó bajo cláusulas muy estrictas. En Ecuador, se abrieron absolutamente todos los archivos sin

distinción y, debido a una ausencia de controles, mucha información se filtró y se desarticulaban varias redes de informantes. Más allá de los efectos negativos, las comisiones de investigación creadas contaron en ambos casos con toda la información necesaria para cumplir con sus funciones. La reserva, un elemento importantísimo, se rompió con un poco más de profundidad en el caso de Ecuador. Sin embargo, en ninguno de los dos casos existe alguna denuncia por parte de las comisiones vinculada a falta de acceso a la información.

Otro aspecto coincidente es el cambio en el nivel de prioridad que los tomadores de decisión le otorgaban a las agendas de seguridad y en el grado de funcionalidad de la comunidad de inteligencia antes y después del evento crisis. En ambos casos, el tema se incorpora en las agendas de los tomadores de decisión con una importancia muy alta luego del evento crisis. Al ser causados por fallas en el aparato de seguridad del estado, recordaron la importancia del tema a los tomadores de decisión. La prioridad de la agenda de seguridad se había dejado de lado en Ecuador debido a la firma de la paz con Perú y, en Estados Unidos, debido al fin de la Guerra Fría. Este cambio en la prioridad se puede evidenciar en que las reformas buscadas desde hace tanto tiempo finalmente se implementan luego del evento crisis. En ambos casos, se evidencia la presencia que adquiere el tema para el poder Ejecutivo por lo que se levanta una línea de acciones dirigidas a que las fallas no vuelvan a suceder. Las comisiones de investigación son implementadas por orden ejecutiva y las reformas se concretan finalmente. Como ya se mencionó en este capítulo, este tipo de reformas necesitan de una voluntad fuerte por parte de los tomadores de decisión.

El cambio de prioridad de la inteligencia para los tomadores de decisión se evidencia también en el crecimiento de los presupuestos destinados a este ámbito en los dos casos analizados (Entrevista a Fuente anónima 1, 2010). Además del crecimiento, se implementan con la reforma mecanismos para una distribución más funcional de los recursos entre las distintas agencias de inteligencia (Fessenden, 2005: 2).

La manera en la cual se desencadena la pérdida de legitimidad en ambos casos por la influencia del evento crisis es similar. Antes de que sucedan, no se hablaba abiertamente en la prensa ni en las esferas políticas de

que los aparatajes de inteligencia no funcionaban. En cambio, en ambos casos, una serie de actores que no habían estado involucrados tradicionalmente con el tema se incluyeron en él posteriormente al evento. En Estados Unidos, los actores que se involucraron fueron los familiares de las víctimas y los medios de comunicación, que empezaron a reportar sobre el tema, algo que no sucedía antes. Especialmente, los familiares de las víctimas presionaban a los miembros de la comisión investigadora para que se discutiera y se implementaran cambios en materia de seguridad que permitan a los ciudadanos estadounidenses estar tranquilos otra vez. En el caso de Ecuador, los actores que se involucraron fueron también los medios de comunicación y ciertos sectores de la sociedad civil que reaccionaron ante el *shock* que deslegitimó el sistema de inteligencia. En este caso, el bien vulnerado no fueron centenares de vidas humanas, pero el impacto de la violación de soberanía le recordó al público en general la presencia de amenazas a la seguridad del estado. Es impresionante cómo el discurso de ciertos actores que tradicionalmente cuestionaban los costos de las operaciones de seguridad apoyaron luego el fortalecimiento de las mismas. En las dos instancias analizadas, la opinión alrededor del tema de actores no tradicionales cobra peso. Lamentablemente, para las comunidades de inteligencia y los estados, las opiniones de los actores incorporados se pueden resumir en críticas bastante duras y en denuncia de falencias evidentes a las que no se les había prestado atención.

La similitud final que tiene lugar con la aprobación de las reformas es que estuvieron encaminadas en ambos casos hacia la centralización, la desmilitarización y el establecimiento de mecanismos de acciones coordinadas entre las agencias de inteligencia. En el caso de Estados Unidos, se reemplaza a la DCI por la DNI. Con esta acción, se eliminan las barreras que le impedían centralizar verdaderamente a la DCI, como la presupuestaria, la jerárquica y las dobles funciones de su director. En el caso de Ecuador, también se reemplaza la agencia que se supone debía centralizar y se solucionan barreras como la presupuestaria, la falta de direccionamiento y la barrera operacional de que fuera un militar retirado el encargado de dirigir esta institución. Se desmilitariza la inteligencia en Estados Unidos, centralizando el manejo de presupuesto en la DCI. En Ecuador,

se realiza la misma acción al determinar que el encargado principal de inteligencia sea una persona civil y al involucrar en las mismas condiciones al sistema policial de inteligencia.

En resumen, podría decirse que no han sido relevantes las diferencias en los estados a pesar de ser evidentes. En ambos casos se comprueba que se remueven los elementos base de la normativa, legitimidad y reserva. De igual manera, la importancia que tomó el tema en la agenda de los tomadores de decisión fue determinante para que los cambios hayan podido tener lugar. Se necesita romper con una fuerte voluntad las barreras institucionales para que se den reformas en este tipo de estructuras.

Observando los detalles, se nota en los dos casos que las tres barreras mencionadas fueron retiradas para lograr un cambio significativo en la organización de las comunidades de inteligencia. En los dos casos, se han detallado las barreras, sus mecanismos de remoción y las acciones emprendidas para evitar que los eventos crisis vuelvan a repetirse. Se ha observado que el camino seguido en los dos casos es muy similar.

En el siguiente capítulo, se presentan las conclusiones de cada uno de los puntos analizados en este trabajo. Se espera que las conclusiones obtenidas de la comparación entre dos países con contextos diferentes pero con caminos similares sea un aporte al entendimiento de los sistemas de inteligencia y del concepto de coyunturas críticas propio del neoinstitucionalismo histórico. Además, se plantean áreas adicionales de estudios pendientes dentro de estas temáticas

Tabla N° 2
Cambios en los sistemas

ESTADOS UNIDOS		ECUADOR	
Antes	Después	Antes	Después
Acta de Seguridad Nacional 1947	Acta de reforma de Inteligencia y de Protección del Terrorismo 2004		
DCI	ODNI	Dirección Nacional de Inteligencia	Secretaría Nacional de Inteligencia
Con problemas de centralización	Autoridad efectiva	Con problemas de centralización	Capacidad legal coordinadora
			
Departamento de Defensa 80% del presupuesto	ODNI con competencia para asignar y asignar presupuestos	Primera autoridad personal militar en servicio activo	Primera autoridad civil *
Reserva	Acceso a las zonas	Reserva	Apertura de archivos
Disminución presupuesto	Fortalecimiento a CTC	Reserva	Más de 125 Nacionalistas.

Elaboración propia.
Fuente: Textos usados.

Eventos crisis desencadenantes de cambios

Los eventos críticos analizados en este estudio evidencian mucho más que fallas en las agencias de inteligencia o en su coordinación. Al igual que otro tipo de eventos que no han sido mencionados, como los atentados del 11 de Marzo del 2004, en España, estos dejan ver evidentes y serias grietas en los sistemas de seguridad de los estados involucrados. Los sistemas de seguridad en la mayoría de los países del mundo continúan estructurándose alrededor de una visión de la seguridad tradicional, la cual aborda sintomáticamente los problemas pero no se anticipa a los eventos que la amenazan, y se ha comprobado que no funciona (Montero, 2006: 1-13). Los estados tienen la obligación de otorgar seguridad a las personas dentro de sus circunscripciones, ya que ésta fue una de las primeras funciones para las cuales se los pensó. Estos se enfrentan a retos complejos que son consecuencia de la interdependencia global (Velasco, Navarro y Arcos, 2010: 17) y el hacerles frente requiere de una revisión de las estructuras estatales de seguridad.

El examen de la temática de los cambios en la estructura de seguridad del estado constituye una iniciativa relativamente nueva. La escasa producción académica sobre esta perspectiva fue causada por la creencia errónea de que no existía razón para que este tipo de estructuras cambiaran. Debido a este hecho, el abordaje de los cambios en los sistemas de inteligencia también es paupérrimo. Una de las partes de la estructura de seguridad más complejas y donde los cambios requieren de ciertas condiciones para poder llevarse a cabo corresponde a las comunidades de inteligencia. Hoy, no es una novedad la necesidad de adaptación al contexto de los aparatos de inteligencia. Esto ha llevado a que los estados emprendan por diver-

sos motivos iniciativas que buscan que sus comunidades de inteligencia sean capaces de responder a nuevos retos. Sin embargo, estos organismos tienen conflictos para cambiar debido a sus fuertes mecanismos de auto conservación e inercia institucional.

Además de poner en evidencia la existencia de un enfoque de seguridad caduco en ambos casos, el estudio desarrollado explica y analiza dos casos en los cuales tiene lugar el cambio organizacional tan difícil de consolidar en los organismos de inteligencia. Como ya se ha mencionado, es importante tener conocimiento de casos en los que el cambio sucede y explicar bajo qué condiciones el proceso tiene éxito. Este conocimiento ayuda a ampliar la escasa gama de aportes existentes sobre la materia específica del cambio en las comunidades de inteligencia. A continuación, el lector podrá encontrar una compilación crítica y explicativa del trabajo realizado, así como sus motivaciones.

Precisiones necesarias para el estudio de los sistemas de inteligencia

Este estudio dio inicio con la propuesta de aclarar, a manera de introducción, que es falso el paradigma construido alrededor de las actividades de inteligencia, el cual la considera igual al espionaje. Constituye un hecho muy preocupante que inclusive algunos de los primeros textos que buscaban establecer a la inteligencia como teoría tuvieran que recurrir a llamarla espionaje para que el público, incluyendo parte de la academia, asimilara sobre qué materia se emitían reflexiones. La referencia hacia la vinculación del campo de estudio de las relaciones internacionales y la inteligencia justifica la realización de este tipo de estudios. Con sus aportes, estos generan una cadena de efectos que inciden finalmente en un manejo estratégico y acertado de la política exterior de los estados. Realizadas las precisiones básicas, se mencionan las definiciones teóricas de la inteligencia, se hace referencia también a los sectores involucrados con ella, despolicializando y, sobre todo, desmilitarizando la actividad. Se hace referencia a conceptos como las comunidades de inteligencia y el control democrático a estos organismos para proporcionar un primer acercamiento global al estudio expuesto. Quedan claros los factores que han incidido en un pobre abordaje académico a la

inteligencia y, como consecuencia, que estas organizaciones no alcancen sus máximos niveles de desempeño. Para cerrar la referencia al nivel de acceso a la literatura sobre inteligencia, se aclara que se tuvo un acceso desigual a investigaciones y otro tipo de fuentes escritas en los dos casos analizados.

El concepto de eventos críticos también es abordado brevemente en este capítulo. Se señala el tipo de acción que generan estos eventos en toda clase de organizaciones y, posteriormente, en los sistemas de inteligencia. A continuación, se mencionan los casos en los que se presentan los eventos críticos a ser analizados: los sucesos del 11 de Septiembre en Estados Unidos en el año 2001 y los sucesos del 1 de Marzo de 2008 en Angostura. Este acápite representa la propuesta del presente estudio. La misma gira alrededor del análisis del cambio en los organismos de inteligencia, utilizando la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico y las coyunturas críticas. Se emplean estas aproximaciones dada la precisión de las mismas al momento de rastrear el cambio organizacional en las investigaciones referenciadas. También se mencionan brevemente las acciones a tomarse para obtener los datos necesarios en la realización del estudio y se hace referencia a los momentos que contestan las hipótesis planteadas sobre el comportamiento de las bases de los organismos de inteligencia y los tomadores de decisión políticos.

El uso del neoinstitucionalismo histórico para analizar cambios en los sistemas de inteligencia

Esta parte desarrolla ampliamente algunos de los temas mencionados sucintamente en el acápite primero. La primera parte aborda el debate alrededor de la inteligencia, mientras que la segunda parte trata el neoinstitucionalismo histórico y los eventos críticos. El debate alrededor de la inteligencia empieza con la explicación de las llamadas “nuevas amenazas” que coaccionan la seguridad de los estados contemporáneos y muestra esta nueva configuración de peligros aceptada en la gran mayoría de estados del mundo. Posteriormente, el capítulo expone la definición de inteligencia utilizada de entre una variedad existente. También ubica temporalmente el momento en el cual los estudios de inteligencia empiezan a salir de la esfera de lo secreto para ser tratados desde el ámbito académico.

Lo que sigue a las referencias realizadas es el desarrollo del estado de la literatura en el tema de inteligencia. La presentación divide el desarrollo de la misma en seis categorías. Primero, presenta las bases y definición de la inteligencia junto con los acercamientos que tienen el propósito específico de consolidarla como teoría. A continuación, se presentan los abordajes de distintos autores sobre el ciclo de inteligencia, que es un procedimiento bastante establecido y poco cuestionado para la producción de la misma. Se recopilan los puntos de vista de quienes realizan modificaciones en el ciclo clásico de la inteligencia y de quienes critican el mismo, señalando la serie de errores que se pueden producir en éste. Luego de estas reflexiones, se puede concluir que el cumplimiento del ciclo de inteligencia no asegura un producto perfecto, sino que se debe tener cuidado con cómo se cumple. Posteriormente, se toca un área que ha tenido un desarrollo extenso y que corresponde a los estudios descriptivos de las agencias y comunidades de inteligencia, así como a su desempeño. La sección que trata sobre las comunidades de inteligencia culmina con una referencia a otras áreas de estudio menos desarrolladas, como son la cooperación internacional en temas de seguridad, los controles democráticos a los organismos de inteligencia y los cambios institucionales de los mismos, la cual constituye una de las áreas menos abordadas.

La segunda parte define el neoinstitucionalismo histórico y las coyunturas críticas apuntando sobre sus partes fundamentales. Especifica las condiciones que deben estar presentes en un fenómeno para que éste constituya una coyuntura crítica y, finalmente, aborda estudios en los que esta perspectiva ha sido utilizada para explicar el cambio. Entre los estudios abordados, se menciona uno muy relevante y similar al que se propone realizar, el cual explica el proceso de independencia de Kosovo por medio de la acción de coyunturas críticas. En este caso, el cambio tiene lugar cuatro años después del suceso de las mismas. Se concluye este acápite con la enunciación de las hipótesis a ser comprobadas en el estudio. La primera asevera que los eventos críticos influyen en el cambio de los sistemas de inteligencia removiendo las bases que sostenían su *status quo* anterior: la normatividad, la legitimidad y el secreto. La segunda hipótesis sostiene que los eventos crisis influyen en el cambio de los sistemas de inteligencia al colocar dicho tema en la agenda de discusión de los tomadores de decisión.



Fallas y consecuencias similares

El capítulo tercero desarrolla las hipótesis planteadas anteriormente. Para esto, empieza con la descripción de la metodología que se utilizó para comprobar las hipótesis. Posteriormente, en dos subtítulos, se aborda primero el caso de la comunidad de inteligencia en Estados Unidos y, luego, el caso de la comunidad de inteligencia en Ecuador. En ambos casos, se describe el estado de los sistemas de inteligencia antes de los eventos crisis y se encuentran similitudes entre ellos. Asimismo, las comunidades de inteligencia se encontraban militarizadas antes de los eventos críticos. Una evidencia de esto es que en Ecuador el grueso del presupuesto era destinado mayoritariamente a las Fuerzas Armadas y, además, éstas contaban con mayor importancia dentro de la Dirección Nacional de Inteligencia. En Estados Unidos, el 80% del presupuesto llegaba a las agencias militares antes del evento crítico. A continuación, se describen los eventos críticos. Se encuentra que, en ambos casos, el evento crítico tiene lugar por fallas en el sistema, especialmente dificultades de comunicación. Además, se evidencia en esta parte que los dos sistemas de inteligencia fueron incapaces de detectar un ataque prevenible mientras se gestaba. Posteriormente, se abordan las iniciativas de reforma previas a los eventos crisis presentes en cada uno de los casos para culminar con la descripción de cómo se quitaron las barreras organizacionales y cómo el tema de inteligencia subió de prioridad en la agenda del tomador de decisión. Luego de la exposición y explicación de los dos casos mencionados, el capítulo tercero culmina al señalar las semejanzas que han tenido lugar dentro de los procesos de cambio.

Líneas de investigación pendientes

Existen elementos que no han podido ser abordados en este estudio debido a la delimitación específica del tema. Sería interesante, y complementaría este estudio, explicar el cambio en los organismos de inteligencia cuando el evento crítico es causado por acciones dentro del mismo país o aparato de inteligencia. Cabe preguntarse si bajo estas circunstancias los elementos que permiten que se dé el cambio son los mismos y si son igual

de importantes las acciones de los tomadores de decisión y agrupaciones de la sociedad civil, entre otros elementos mencionados. Para responder a las inquietudes formuladas, se necesitaría analizar casos en los que el evento crítico tuvo lugar por motivos internos. Los eventos críticos a ser identificados para el estudio podrían ser realizados en los sistemas de inteligencia de Argentina, Chile y Perú, específicamente en lo que concierne a las violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar en períodos específicos de su historia. En el caso de Argentina, entre 1976 y 1983; Chile, entre 1973 y 1990, y en el caso de Perú, entre 1990 y 1997.

Si bien en los casos ecuatoriano y estadounidense los eventos críticos y sus efectos fueron similares, sería interesante estudiar casos en los que las reformas y los resultados de una coyuntura crítica sean diferentes entre sí. Sería muy enriquecedor para los estudios alrededor de la inteligencia conocer más acerca de lo que produce diferentes tipos de reformas. No todos los sistemas de inteligencia están predeterminados a seguir el mismo camino y evolucionar de la misma manera. Es imperativo comprender por qué ocurren estas diferencias y cómo se manifiestan. Los diferentes sistemas de inteligencia y sus reacciones ante los estímulos a los que se ven sometidos son un rico campo de estudio. Es por esto que un análisis de largo plazo sobre la evolución y desarrollo de diversos sistemas de inteligencia es llamativo y podría aportar en gran medida a nuestra comprensión sobre los mismos. Adicionalmente, sería relevante hacer un seguimiento a largo plazo de los cambios analizados en el presente estudio. Este seguimiento permitiría comprender mejor su sostenibilidad y efecto duradero en las comunidades de inteligencia ya analizadas.

Otra agenda de investigación aún no abordada se refiere al papel de las agencias que producen inteligencia de manera privada y su relación con el estado. El estudio de esta temática no sólo es escaso en Ecuador, sino a nivel general. Aunque inexplorado, éste es un tema clave que va ganando relevancia a grandes pasos. Hoy en día, no solamente los estados desarrollan inteligencia, sino que el ámbito privado incursiona cada vez más en la materia y se perfeccionan los mecanismos. Entre las áreas de las que se ocupa la inteligencia privada, tenemos: la empresarial, la competitiva, entre otras. Los temas mencionados son sólo una muestra de la amplia gama de ámbitos sobre los cuales aún no se cuenta con un desarrollo académico

significativo. La inteligencia como teoría se encuentra aún consolidándose y quedan muchas áreas por desarrollar dentro de ella.

Un sistema de inteligencia que funcione adecuadamente se transforma en una herramienta útil para la toma de cualquier tipo de decisiones. La asociación más inmediata que se realiza alrededor de la inteligencia se vincula a la seguridad. Es verdad que la inteligencia sirve para prevenir y enfrentar las diversas amenazas que podría tener un estado, pero va más allá de eso. Un régimen democrático también puede alimentar a sus tomadores de decisión con los productos de la inteligencia, a fin de tomar las mejores decisiones para la población a la que representa. Un sistema de inteligencia no tiene necesariamente que ser contrario a los fundamentos de la democracia, como sistemas de transparencia y control o respeto a los habitantes y sus derechos. Es posible tener un sistema de inteligencia productivo compatible con un régimen democrático.

Es especialmente beneficioso que regímenes democráticos cuenten con las mejores herramientas para la toma de decisiones. Se pueden llevar a cabo acciones acertadas para el bienestar del estado con los insumos adecuados. La inteligencia es capaz de brindar algunos de ellos. Al ser útil para precautelar la seguridad del estado, para orientar y para la toma de decisiones, una inteligencia funcional y productiva se convierte en una poderosa aliada para los gobernantes y la población en general. Precisamente por esta razón, se necesitan los controles democráticos para que la inteligencia se enfoque en servir al estado y no a otros intereses.

En lo que concierne a los estudios sobre los organismos de inteligencia en Ecuador, existe una gran variedad de temas que podrían ser abordados. Como se evidenció en este estudio, son escasas las investigaciones sobre el caso ecuatoriano. La ausencia de análisis en este ámbito provoca que sea más difícil el proceso de disolver el mito alrededor de la inteligencia, que nos hace pensar que tiene que ver con violación de derechos humanos y otras actividades enmarcadas dentro de lo impropio. En una etapa en la que se busca democratizar las actividades de inteligencia, un primer paso es construir una narrativa completa sobre los inicios y el desarrollo de la misma.

Conclusiones

El campo de estudio de las relaciones internacionales se caracteriza por el análisis de la dinámica del sistema internacional. Por su naturaleza, los estados se encuentran expuestos a una serie de lógicas internas y externas que les demanda elaborar estrategias para poder mantenerse y fortalecerse a través del tiempo en un escenario cambiante. Aunque la inteligencia no ha sido tradicionalmente un área de estudio de las relaciones internacionales, su vínculo con esta disciplina es claro. La inteligencia es una herramienta que no le atañe directamente a los estudios internacionales, pero que sí otorga ventajas comparativas a los tomadores de decisión, no solamente en el ámbito doméstico, sino también en el ámbito externo.

La inteligencia como área de estudio recientemente constituida no representa uno de los ámbitos en los que la academia ha incurrido tradicionalmente. Desde sus inicios, ha estado asociada al secretismo. Este hecho ha desempeñado un papel en contra de la sistematización de la actividad sobre la cual se contaba únicamente con referencias especulativas en sus primeros años. Por estos motivos, existen aún áreas sobre las que apenas se empieza a elaborar análisis; por ejemplo, el cambio en los sistemas de inteligencia es un ámbito poco desarrollado. La idea de que las estructuras estatales y, especialmente, aquellas dedicadas a la seguridad eran inmutables marginó este tema específico.

En este sentido, una de las consecuencias de no conocer que está detrás de los cambios en las organizaciones de inteligencia es que dichas instituciones se estancan en el tiempo y, por lo tanto, no cumplen su función a cabalidad. Como consecuencia de esta realidad, el presente trabajo investigativo elabora una explicación a la incidencia de los eventos crisis en el cambio de los sistemas de inteligencia. En el caso específico de Ecuador, la ausencia de estudios que expliquen las lógicas institucionales de los organismos de inteligencia es preocupante. De hecho, existe un claro vacío

cuando se trata específicamente el tema del cambio en dichos organismos. Los estudios se han concentrado alrededor de otras temáticas vinculadas con la inteligencia como sus objetivos, su proceso de elaboración, la relevancia de la reserva presente en la actividad, entre otras.

En esta investigación, la perspectiva utilizada para explicar el cambio institucional desencadenado por eventos críticos es el neoinstitucionalismo histórico. Esta perspectiva es la más adecuada debido a su capacidad de explicación de cambios organizacionales, enfocándose en factores propios de las burocracias. Su efectividad ha sido comprobada al ser usada para analizar cambios de otras índoles en estados y organismos estatales. En este estudio, se utiliza específicamente el neoinstitucionalismo histórico y su concepto de coyunturas críticas para examinar procesos de cambio en instituciones de seguridad.

Los casos seleccionados para la realización del trabajo son el atentado cuádruple y el bombardeo en Angostura. Esto último debido a la similitud existente entre ambos. Dicha semejanza se evidencia en que el actor perpetrador de los eventos que se constituyeron en críticos fue externo y en que el evento crítico fue un síntoma incontenible de sistemas de inteligencia que venían acarreando serias dificultades. Cabe resaltar que, en los sistemas analizados, la competencia entre agencias y la falta de comunicación existente eran secretos a voces. Precisamente, estas fallas encontradas en los dos casos fueron las que desembocaron en la incapacidad de prevención de los sistemas. Otra similitud se evidencia en las iniciativas previas de reforma que no llegaron a ser concretadas por diversos motivos. En el caso de Estados Unidos, se registran propuestas de cambio desde la década de los cincuenta y, en el caso de Ecuador, las iniciativas surgen a partir de los noventa desde las Fuerzas Armadas. Las causas principales de que dichas iniciativas de reforma no llegaran a ser efectivas fueron la ausencia de voluntad política y la resistencia institucional.

Al realizar el análisis de los casos de Estados Unidos y Ecuador, se pudo notar que aparte de que los eventos críticos fueron causados por acción de un agente externo, estos desembocaron en reformas que, entre otras cosas, desmilitarizaron las comunidades de inteligencia. Además, en ambos casos, los ataques pudieron ser evitados de existir una mejor comunicación y manejo de información internos.



Una vez ocurridos los eventos crisis, los efectos en común son la remoción de la reserva alrededor de las operaciones de los sistemas de inteligencia y el surgimiento de nuevos actores articulados alrededor del debate de la inteligencia. Dichos actores se resumen en asociaciones de familiares de las víctimas del 11 de Septiembre en Estados Unidos y, en el caso de Ecuador, en actores políticos individuales, grupos que no se habían pronunciado anteriormente en esta materia como los medios de comunicación y académicos que encontraron un punto de despegue para el desarrollo de la inteligencia como una área por analizar.

Es importante destacar que tanto las comunidades de inteligencia de Estados Unidos como de Ecuador perdieron su legitimidad luego de los eventos crisis. Esta pérdida fue consecuencia en ambos casos de fallas evidentes que permitieron que los eventos crisis sucedieran. Los organismos de inteligencia escasamente cuestionados por la opinión pública y los tomadores de decisión pasaron a ser altamente criticados. Esto debilitó su imagen y su estructura organizacional.

Otra de las consecuencias de los eventos crisis es la modificación de los marcos legales de referencia de las comunidades de inteligencia en ambos países. En Estados Unidos, se reformó la norma que regía el sistema de inteligencia creando, entre otras cosas, el cargo de director nacional de Inteligencia. Asimismo, en Ecuador, se reformó la normativa interna específica disolviendo la Dirección Nacional de Inteligencia, reorganizando la comunidad de inteligencia e, inclusive, prohibiendo el establecimiento de acuerdos de cooperación externa en materia de seguridad sin la aprobación previa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De igual manera, los tomadores de decisiones retomaron en ambos casos la agenda de seguridad, y el funcionamiento de los aparatos de inteligencia se convirtió en una prioridad. La inclusión de los sistemas de inteligencia en la agenda doméstica como un aspecto prioritario se evidenció en que una reforma de inteligencia terminó siendo implementada, a pesar de que ésta representa un proceso complicado para los estados. La existencia de la voluntad política suficiente fue de gran importancia en los dos eventos crisis analizados para que los cambios se materializaran en elementos como la asignación de presupuestos y la emisión de decretos y discursos de los tomadores de decisión.

Bibliografía

- ABC, (2010). La rivalidad entre CIA, FBI y Policía da alas a los terroristas, 27/05/2010. Visita 6 junio de 2010 en www.abc.es/20100527/internacional-estados-unidos/rivalidad-entre-policia-alas-201005271954.html.
- Adcock, Robert (2009). Mills Methods Redux, (working paper). Vancouver: Department of Political Science The George Washington University.
- Aid, Matthew (2007). "Prometheus Embattled: a post-9/11 report card on the National Security Agency". En Johnson, Lock H. (Comp). Strategic intelligence: understanding the hidden side of government, tomo 2. Westport: Praeger Security International. Pp. 41-60.
- Andrew, Christopher M. (1996). For the president's eyes only: secret intelligence and the american presidency from Washington to Bush. New York: Harper Perennial.
- Andrew, Christopher, Richard Aldrich y Wesley Wark (2009). Secret intelligence: a reader. New York: Routledge.
- Apter, David (1991). "Reconsideración del institucionalismo". En Repensar la democracia: institucionalismo, mayoría o consenso, sociedad civil, religión, medios de comunicación. Vol. XLIII, N°3, pp. 487-506.
- Apple, R.W (2001). "A day of terror: news analysis; awaiting the aftershocks". En New York Times, septiembre 12, Sección U.S.
- Apple, R.W (2001). "After the Attacks: the tripback; aides say Bush was one target of hijacked Jet". En New York Times, septiembre 12, Sección U.S.
- Ballesteros Martín, Miguel Ángel (2007). "¿Qué es el conflicto asimétrico?: soluciones globales para amenazas globales". En Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia, Navarro Bonilla, Diego, y Miguel Ángel Esteban Navarro (Comps): 65-86. Madrid: Plaza y Valdes Editores.

- Barger, Deborah (2005). *Toward a revolution in intelligence affairs*. Santa Monica RAND.
- Basabe, Santiago (2007). “El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción”. En *Instituciones e institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Santiago Basabe (Comp):173-202. Quito: Ediciones Continente.
- Berkowitz, Bruce y Allan E. Goodman (1991). *Strategic Intelligence: for American national security*. Princeton : Princeton University Press.
- Betts, Richard (2002). “Fixing Intelligence”. *Foreign Affairs*, Vol. 81, N° 1, pp. 43-59.
- Bonilla, Adrián y Cristina Camacho (2001). *El Sistema de Inteligencia Ecuatoriano y su Contexto Político*. Washington D.C.: FLACSO- Ecuador. Visita 5 enero de 2009 www3.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block2/Intel%20panel%20I/Bonilla.Intel%20Panel.rtf.
- Born, Hans y Ian Leigh (2007). “Intelligence accountability: a comparative perspective”. En *Strategic Intelligence: Intelligence and accountability*. Jockson Loch K (Comp): 141-165. Westport: Praeger Security International.
- Bozeman, Adda (1992). *Strategic Intelligence and Statecraft*. Virginia: Brassey US.
- Capoccia, Giovanni y Daniel Kelemen (2007), “The study of critical junctures: theory, narrative and counterfactuals in institutional theory”. *World Politics*, Vol. 59, N.º. 3, pp. 341-369.
- Castillo, Jaime (2009). “La influencia en la Estructura de Inteligencia Nacional en el Ecuador”. En Swenson, Russell y Susana Lemozy (Comps): 91-109. Washington: NCDI Press.
- Cataño, Gabriel, Paula Botero, Juan Gabriel Vanegas, Javier Castro y Andoni Ibarra (2008). *Redes de conocimiento en sistemas regionales de innovación: un estudio comparado. El caso de las PYMES en Antioquia y el País Vasco*. Fondo Editorial Medellín: ITM. Visita 3 marzo de 2010 en www.books.google.com.ec/books?id=iXXi8NOJRT0C&pg=PA37&dq=definicion+path+dependence&hl=es&ei=NQNfTLHmKMT38Aac8ti5DQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false.

- Cejudo, Guillermo (2007), "Critical Junctures or slow-moving processes? The effects of political and economic transformations on the Mexican public sector". estado y Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública, N°.10, pp.5-26.
- Celi, Pablo (2008). Ecuador: transformación de la defensa y reestructuración de las Fuerzas Armadas, RESDAL. Visita 20 febrero de 2010 en www.wresdal.org/atlas/atlas08-ecuador-paper.html.
- Central Intelligence Agency (2007). History of American Intelligence, CIA. Visita 13 julio de 2010 en www.wcia.gov/kids-page/6-12th-grade/operation-history/history-of-american-intelligence.html.
- Chávez, Paúl (2009). "Virtudes y pecados de la inteligencia en tiempos de tratado de libre comercio – el caso de Costa Rica". En Democratización de la función de inteligencia, National Defense Intelligence College Swenson, Russell y Susana Lemozy (Comps): 329-348. Washington D.C.: NDIC Press.
- Cocozzelli, Fred (2009). "Special focus: Kosovo. Critical Junctures and local agency: how Kosovo became independent". Southeast European and Black Sea Studies, Vol 9, pp. 191-205
- Comisión Nacional de Investigación (2005). Extracto del informe final de los atentados terroristas contra Estados Unidos. Madrid: Paidós.
- Congreso de los Estados Unidos (2004). Bill Summary and Status. Visita 13 agosto de 2010 en www.thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:S.2845
- Congreso de los Estados Unidos B (2004). Summary of 12/17/2004 Public Law. Visita 13 agosto de 2010 en www.thomas.loc.gov/cgi-in/bdquery/z?d108:SN02845:@@D&summ2=m&.
- Davies, Philip (2009). "Divergent national concepts and institutions". En Secret Intelligence: a reader. Christopher Andrew, Richard Aldrich y Wesley Wark: 12-18. New York: Routledge.
- Department of Defense (2009). Dictionary of Military and Associated Terms. United States: Joint Chiefs of Staff.
- Dunlavy, Colleen A. (1992). "Political structure, state policy, and industrial change: Early railroad policy in the United States and Prusia". En Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Lonstreth: 114-154. New York: Cambridge University Press.

- Fox, John (2003). The Birth of the federal Bureau of investigation Office of Public/Congressional Affairs. CIA. Visita 5 agosto de 2010 en www.fbi.gov/libref/historic/history/artspies/artspies.htm.
- Fry, Michael y Hochstein, Miles (1994). "Epistemic Communities: Intelligence Studies and International Relations". En *Espionage: past, present, future?* Wark Wesley: 14-28. Canadá: Ilford.
- George, Roger y Kline Robert (2004). *Intelligence and the National Security Strategist*. Washington, D.C: National Defense University Press.
- Gill, Peter, Stephen Marrin y Mark Phythian (2008). *Intelligence Theory: key questions and debate*. New York: Routledge. Visita 14 de marzo de 2010 en www.books.google.com/books?id=_XOpXOV7wbgC&printsec=frontcover&dq=theory+intelligence+2008&hl=es&ei=wIyNTN6oE8T48Aalx-21Cg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CDIQ6AEwAg#v=onepage&q&f=true.
- Gómez de la Torre Rotta, Andrés (2008). "¿Quién vigilará a nuestros vigilantes? (reinventando a Juvenal ante el Foro de Roma, en Perú y Sudamérica)". *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, N° 5, pp. 35-52.
- Gray, John (2004), *Que significa ser moderno*. Barcelona: Paidós.
- Gutiérrez Carlos y Silva Juan Domingo (2000). *Un sistema de inteligencia para Chile*. Visita 15 de abril de 2009 en www.cee-chile.org/estudios/gut03.htm.
- Hall, Peter (1992). "The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970". *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Sven Steinmo, Katheleen Thelen y Frank Lonstreth : 90-113. New York: Cambridge University Press.
- Herman Michael, (2008). *Intelligence Power in peace and War*, New York: Cambridge.
- Holzman, Guillermo (2006). *Características de un sistema de inteligencia estratégica para países emergentes. Análisis y propuesta*. Visita 25 mayo de 2009 en www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2006/Holzmann_essay-formatted.pdf.
- Hulnick ,Arthur (2007). "What's wrong with the intelligence cycle?". En *Strategic Intelligence: the intelligence cycle, the flow of secret infor-*

- mation from overseas to the highest councils of government, Loch K Johnson (Comp): 1-22. Westport : Praeger Security International.
- Hulnick, Arthur (2008). "Intelligence reform 2009: Where to from here". En *International Journal of Intelligence and counterintelligence*, Vol.21, Issue 4, pp. 621-634.
- Immergut, Ellen (1992). "The rules of the game: The logic of health policy making in France, Switzerland and Sweden". En *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Lonstreth: 57-89. New York: Cambridge University Press.
- Johnson, Lock H (Comp) (2007). *Strategic Intelligence: understanding the hidden side of government*. Westport: Praeger Security International.
- Johnson, Lock H (B) (Comp) (2007). *Strategic Intelligence: The Intelligence cycle*. Westport: Praeger Security International.
- Johnson, Lock H (D) (Comp) (2007). *Strategic Intelligence: counterintelligence and counterterrorism*. Westport: Praeger Security International.
- Kahn, David (2008). "An historical theory of intelligence". En *Intelligence Theory: key questions and debates*. Peter Gill, Marrin Stephen y Mark Phytian: 4-15. Nueva York: Routledge [Versión electrónica].
- Kean, Thomas y Hamilton Lee. (2004). *The 9/11 Report: The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Nueva York: St. Martins Press.
- Kent, Sherman (2007). The need for an intelligence literature. En Johnson, Lock H (Comp). *Strategic Intelligence: understanding the hidden side of government*. Westport: Praeger Security International.
- Kirkpatrick, Lyman B (2007). Origin, missions, and structure of CIA. CIA. Visita junio 27 de 2010 en www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no1/html/v02i1a01p_0001.htm.
- Krizan, Liza (1999). *Intelligence essentials for everyone*. Washington: Joint Military Intelligence College.
- Lander, Stephen (2009). "International intelligence co-operation, in institutions." En *Secret Intelligence: a reader*. Christopher Andrew; Aldrich Richard y Wesley Wark: 140-153. New York: Routledge. Pp.
- Langley, Andrew (2006). *September 11: attack on America*. Estados Unidos: Compass Point Books. Visita 13 mayo de 2010 www.books.com.

google.com.ec/books?id=9c35HJ2gaWQC&printsec=frontcover&dq=september+11+attacks&hl=es&ei=fRjzTM6oIYGdlgeD2bGyDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CD4Q6AEwAw#v=onepage&q&f=false.

- Lefebvre, Stephane (2003). "The difficulties and dilemmas of international intelligence cooperation". En *International Journal of intelligence and Counterintelligence*, Vol.16, N°. 4, pp. 527-542.
- Lieberman, Evans (2001). "Causal inference in historical institutional analysis". En *Comparative Political Studies*, Vol. 34. N°.9, pp 1011-1035.
- Lowenthal, Mark M. (2009). *Intelligence from secrets to policy*. Washington, DC: CQ Press.
- Luna, Manuel (2004). *Porqué el terrorismo*. Sevilla. Universidad de Sevilla. Visita agosto 19 de 2010 www.books.google.es/books?id=5Etm9ucmx6oC&pg=PA72&dq=qu%C3%A9+es+al+qaeda&hl=es&ei=KmZ9TNX9AsOqlAefpaG0Cg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCoQ6AEwAA#v=onepage&q=qu%C3%A9%20es%20al%20qaeda&f=false.
- Magariños, Jose García (2010). "Inmigración e inteligencia". En *La inteligencia como disciplina científica* Fernando Velasco Navarro y Rubén Arcos: 207-218. Madrid: Plaza y Valdez Editores.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010). "A theory of gradual institutional change". En *Explaining Institutional Change*. James Mahoney, y Kathleen Thelen: 1-37. New York: Cambridge.
- Maldonado Prieto, Carlos (2002). *Servicios de Inteligencia en Sudamérica: estado de situación en una perspectiva comparada*. Georgia: Instituto de cooperación para la Seguridad Hemisférica. Visita 30 julio de 2009 en www.ww.archivochile.com/imperialismo/otros_doc/usotros-doc003.pdf
- Marquis, Christopher (2001). "A Nation Challenged: In the Cockpit; recording details takeover of downed flight". *New York Times*, 16 de noviembre de 2001, Sección U.S.
- Marsh, David; Batters, Elizabeth y Savigny, Heather (2004). *Historical institutionalism: beyond Pierson and Skocpol*. Visita 13 de marzo de 2010 www.dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/42126/1/davemarsh.pdf.
- Montero, Andrés (2006). *Inteligencia Prospectiva de Seguridad* (documento de trabajo), Madrid: Real Instituto Elcano. Visita 17 de septiembre

- de 2009 www.api.ning.com/files/UMInZbV1AaxJ859J8dPVB9fKy-B5xTdbPg4i7kQ4mf8Xv2-51yEJBhPva8kDaefZaAPIX6li3cbqQM-pUjTr2TLRRQ6ZfpH-oF/InteligenciaProspectivadeSeguridad.pdf.
- Moreano, Hernán (2010), *Inteligencia Policial*. Quito: Subsecretaría de Seguridad Interna Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.
- Naciones Unidas (2008). "Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo". Visita 21 de mayo de 2010 www.un.org/spanish/terrorism/framework.shtml.
- New York Times (2001). "After the Attacks; Text of Joint Resolution Allowing Military Action". Sección U.S, 15 septiembre 2001.
- Nolan, Cynthia (2007). "More perfect oversight". En *Strategic Intelligence: Intelligence and accountability* Jockson Loch K (Comp): 115-149. Westport: Praeger Security International.
- Olmos, José (2009). "En Angostura los controles militares aún son a medias". *El Universo*, enero 1, Sección Política.
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Posner, Richard y Luis Garicano (2005). *Intelligence Reform since 9/11: An Organizational Economics Perspective*. Chicago: University of Chicago. Visita 20 diciembre de 2009 en www.economics.uchicago.edu/download/Draft25.pdf.
- Posner, Richard (2006), *The reorganized U.S intelligence system after One year*. Washington. D.C: American Enterprise Institute for Public Policy Research. Visita 18 noviembre de 2009 en www.wa.ei.org/docLib/20060411_SENSOg.pdf.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio (2001). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de cultura económica.
- Provost, Phyllis (1996). "A Brief history of U.S. Intelligence". En *Strategic Intelligence: understanding the hidden side of government* Johnson, Lock H (Comp): 213-236. Westport: Praeger Security International.
- Richelson, Jeffrey (2008). *The US Intelligence Community*. Philadelphia: Westview Press books.
- Sara Rimer y Jere Longman (2001). "After the attacks: the Pennsylvania Crash; Searchers find plane cockpit voice recorder". *New York Times*, 15 de septiembre, sección U.S.



- Rosales Pardo, Ignacio Antonio (2007). “Conceptos clave: integración, inteligencia compartida y análisis”. En *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*. Navarro Bonilla, Diego y Miguel Ángel Esteban Navarro :127-144. Madrid: Plaza y Valdes Editores. Pp.
- Russell, Richard (2007). *Sharpening Strategic Intelligence Why the CIA gets it wrong and what needs to be done to get it Right*. New York: Cambridge.
- Saín, Marcelo (2003). “Los desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización”. Visita 14 de diciembre de 2008 <http://www.resdal.org/iiichds-sain.pdf> .
- Sancho, Carolina (2009). “Reflexión en torno a la Comunidad de Inteligencia en Chile a Partir de la Cultura de Inteligencia Nacional: los desafíos pendientes”. En *National Defense Intelligence College, Democratización de la función de inteligencia Swenson, Russell y Susana Lemozy (Comps): 165-196*. Washington: NDIC Press.
- Sansó Rubert-Pascual, Daniel (2010). “Inteligencia criminal: retos y oportunidades para la acción frente a la delincuencia organizada”. En *La inteligencia como disciplina científica* Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos: 191-204.. Madrid: Plaza y Valdez Editores.
- Schalch, Margaret (2003). *Intelligence reform: the phoenix of 9/11?*. Pennsylvania: U.S Army War College.
- Sckocpol, Theda (1984). *Los estados y las revoluciones sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sckocpol, Theda (1995). “Why I am an Historical Institutionalist”. *Polity*. Vol. XXVII, N°. 1, pp 103-106.
- Sckocpol ,Theda y Margaret Somers (1980). “The uses of comparative history in macrosocial inquiry”. En *Comparative Studies in society and history*, Vol. 22, N°.2, pp. 174-179.
- Shelby, Richard C (2002). *September 11 and the Imperative Reform in the U.S. Intelligence Community*. Federation of American Scientists. Visita 30 noviembre de 2009 www.fas.org/irp/congress/2002_rpt/shelby.pdf.
- Shulsky, Abram y Gary Schmitt (2002). *Silent Warfare: understanding the world of intelligence*. Washington: Potomac Books.

- Intelligence: counterintelligence and counterterrorism. Johnson, Lock H (Comp): 220-237. Westport: Praeger Security International.
- Vallejo, Margarita y Horacio López (2009). El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano. Buenos Aires: Ediciones Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Velasco, Fernando, Diego Navarro y Rubén Arcos (2010). La inteligencia como disciplina científica: actas del Primer Congreso Nacional de Inteligencia. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Velasco, Fernando, Diego Navarro y Rubén Arcos (2010). “Introducción”: En *La inteligencia como disciplina científica: actas del Primer Congreso Nacional de Inteligencia*. Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos: 17-20. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Wark, Wesley (2009). “The Study of Espionage: Past, Present, Future?” En *Espionage: past, present, future?* Wesley Wark. Canadá: Ilford. Pp. 1-13.
- Warner, Michael (2009). “Wanted a definition of intelligence”. En *Secret Intelligence: a reader* Andrew Cristopher, Richard Aldrich y Wesley Wark : 3-11. New York: Routledge.
- Warner, Michael y J. Kenneth McDonald(2005). *US Intelligence Community Reform Studies Since 1947*. Washington, DC: The Strategic Management Issues Office y The Center of Study of Intelligence.
- Wilson, James (1989). *Bureaucracy*. Estados Unidos: Basic Books Inc.
- Torres, Arturo (2009). *El juego del camaleón*. Quito: Eskeletra Editorial.
- Zegart, Amy (2005). September 11 and the adaptation failure of U.S. Intelligence Agencies en *International Security*, Vol. 29, N°. 4, Harvard college y MIT. Visita 25 septiembre de 2009. www.muse.jhu.edu/logic?uri=/journals/international_security/v029/29.4zegart.pdf.

Entrevistas

Katalina Barreiro 17/08/2010.

Adrián Bonilla 23/08/2010.

Fuente Anónima 1.

Fuente Anónima 2.

Fuente Anónima 3.

Fuente Anónima 4.

Fuente Anónima 5.

Fuente Anónima 6.

Paco Moncayo Gallegos 24/08/2010.

César Montufar 13/08/2010.

Hernán Moreano 17/08/2010.

Alexei Páez 16/08/2010.

Fredy Rivera 16/08/2010.

Mario Ramos 18/08/2010.



Este libro analiza el sistema de inteligencia de Ecuador a partir de cómo eventos inesperados o coyunturas críticas provocaron cambios sobre dichos sistemas. Desde una perspectiva crítica, se revisan el bombardeo de Angostura, el 1 de marzo de 2008 y los sucesos del 30 de Septiembre de 2010.

Al existir limitadas explicaciones sobre el comportamiento del sistema de inteligencia ecuatoriano, este estudio constituye un aporte que permitirá construir bases para su adecuada administración. Esta investigación es también relevante porque incorpora una reflexión académica sobre la comunidad de inteligencia en Ecuador.