



UNIVERSITY OF MIAMI.  
NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING IN ECUADOR.  
THE CASE OF THE WAR ON DRUGS.

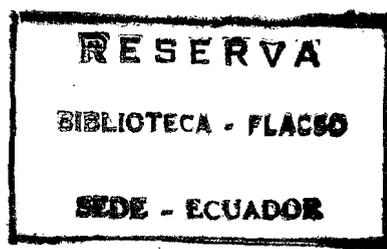
By  
Xavier Adrián Bonilla

A DISSERTATION

Submitted to the Faculty  
of the University of Miami  
in partial fulfillment of the requirements for  
the degree of Doctor of Philosophy

Coral Gables, Florida

October, 1992



## INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	1
Propósitos	2
Relevancia del tema	3
Proposiciones generales	6
Estructura del texto y metodología	9
<b>CAPITULO I.</b>	
<b>NARCOTRAFICO. SEGURIDAD NACIONAL. DISCURSO POLITICO Y MODELOS DE TOMA DE DECISIONES</b>	20
Relevancia de las aproximaciones críticas	21
Fundamentos para una crítica del realismo	21
La noción de seguridad nacional	31
Competencia narrativa como política	31
La imagen realista de la seguridad nacional	37
Modelos de toma de decisión y narcotráfico	44
Política exterior y orden internacional	44
Modelos a aplicarse en esta tesis	51
Conclusiones.	55
<b>CAPITULO II</b>	63
<b>EL ROL DIFERENCIADO DEL ECUADOR EN EL SISTEMA DE PRODUCCION DE DROGAS.</b>	
Antecedentes	64
Descripción sumaria de la producción de Coca en los Andes	66
Economía política de la extinción de la Coca en el Ecuador	73
Conclusiones	85
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA POLITICA EXTERIOR ECUATORIANA Y LA GUERRA DE LAS DROGAS</b>	92
El Ecuador y la dimensión internacional del narcotráfico en el siglo XX	93
Las décadas iniciales	93
Los años sesenta y setenta	103
Drogas y política exterior ecuatoriana	108
La adopción del discurso	108
La guerra de las drogas en el Ecuador	110
La nueva estructura institucional	118
Actitudes de la sociedad ecuatoriana	123
Política exterior en los noventa	131
Las "victorias" en la guerra de las drogas	140
Conclusiones	151
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>LAS IMAGENES DEL NARCOTRAFICO Y LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	163

Introducción	164
Las imágenes estadounidenses	165
Los Estados Unidos y la política de control e interdicción	165
De Cartagena a Clinton	174
La estrategia antidrogas y los países fuente	183
La imagen estadounidense del caso ecuatoriano	194
Conclusiones	207
<b>CAPITULO V</b>	
<b>LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL</b>	<b>221</b>
Introducción	222
La idea de la seguridad nacional en el Ecuador	223
Descripción de las instituciones de la seguridad nacional	227
El ámbito de las Fuerzas Armadas	227
El Consejo de Seguridad Nacional	227
Las jerarquías en las Fuerzas Armadas	231
Las funciones del Presidente	234
El CSN, la Secretaría General y los Frentes de Acción	238
Las áreas bajo control civil	251
El Ministerio de Gobierno	251
La Policía Nacional	258
El Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP)	275
Conclusiones	281
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: LA OPERACION CICLON</b>	<b>293</b>
Introducción	294
La Operación Ciclón: Reconstrucción	295
La Guerra de las drogas y las instituciones estatales en la Operación Ciclón	314
El nivel ejecutivo de la decisión	326
La motivación	326
Los participantes	332
Análisis de la decisión respecto de los modelos	343
El nivel del Estado. Los modelos de Allison	343
La ejecución. El nivel del individuo	349
Política exterior y orden internacional. Modelos consensuales y de disenso	352
Conclusiones	354
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>368</b>
Acerca de las proposiciones generales	368
Implicaciones relativas a la formulación de políticas	371
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>385</b>

CAPITULO V

LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

## INTRODUCCION.

El presente capítulo tiene por objetivo describir la estructura institucional ecuatoriana sobre la que se emiten las decisiones de seguridad nacional con el propósito de que las instituciones aquí descritas puedan analizarse en un proceso específico de toma de decisiones, que en esta disertación se encuentra relacionada con el narcotráfico.

La primera sección de este capítulo discute y analiza algunos elementos que están presentes en la idea de Seguridad Nacional, manejada por el Consejo de Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas, la Policía y las autoridades civiles relacionadas con estas instituciones en el Ecuador. La finalidad de esta sección es la de construir un marco explicativo que dé razón de los discursos y funciones de las instituciones ecuatorianas insertas en el imaginario de la seguridad nacional.

La lectura de las funciones de las instituciones de la seguridad nacional ha sido confrontada con los usos políticos o instrumentales que eventualmente ellas han sufrido en un contexto estructural marcado por la escasez societal de recursos financieros y por un ordenamiento político fundamentado en prácticas informales de carácter clientelar y patrimonial (Menéndez Carrión, 1986, 1992; Burgwal, 1993). Una finalidad adicional del capítulo es relacionar las imágenes discursivas que se reproducen en esas instituciones al mismo tiempo que les proveen de identidad. La construcción

de este relato se ha fundamentado básicamente en fuentes primarias de carácter periódico, en documentos y literatura de las instituciones analizadas y por medio de entrevistas a informantes calificados.

## I. LA IDEA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR.

La visión del orden internacional que privilegia el tema de la seguridad parte del supuesto de la inexistencia de una autoridad política superior que regule la conducta de los Estados nación. El derecho internacional es la institucionalización de relaciones de poder previas que fueron establecidas mediante el uso de la fuerza o la amenaza de hacerlo. La percepción de la seguridad nacional inscrita en la idea del orden mundial preeminente en los países industrializados de occidente, es distinta en la socialización de los agentes de la seguridad latinoamericanos. Sobre todo en sudamérica, la idea de la seguridad tiene al menos una doble dimensión, por una parte, la imagen se construye en la perspectiva de la ubicación internacional de los Estados, que en el caso ecuatoriano añade una tercera implicación: la de fronteras, a la que se suma la visión del orden internacional, y una perspectiva hacia adentro: la seguridad interna, que parte de la percepción de la amenaza localizada dentro de la misma sociedad a la que se pertenecen los actores de la dinámica estatal de la seguridad<sup>(1)</sup>.

En estos términos convencionales, por ejemplo, la seguridad de Sudamérica ha sido concebida, desde decisores de seguridad nacional, como vulnerable a presiones internacionales que vienen del norte en dos sentidos, por una parte como apéndice de un sistema global que la ubica en el Tercer Mundo, y por otra parte como sujeto de una hegemonía radicada en los Estados Unidos, por su pertenencia al sistema interamericano. A estas presiones dominantes se le ha añadido una interna que deviene de la falta histórica de medios por parte del Estado para controlar los procesos políticos y sociales que se desarrollan en sus naciones, y que crean fenómenos como la subversión (Mercado Jarrín, 1989: Capítulos I y V).

La imagen periférica que las naciones latinoamericanas tienen de sí mismas respecto de la jerarquización de las naciones en el orden mundial, ha involucrado en sus doctrinas de la seguridad nacional un intenso énfasis en los asuntos atinentes al espacio doméstico de sus sociedades nacionales. La idea de desarrollo, entendida como crecimiento económico y bienestar general de la población, se ha vuelto sustantiva en las versiones creadas en Latinoamérica en tanto, se asume que el poder nacional es la integración de todos los medios (públicos y privados) de que dispone un Estado para el logro de sus objetivos nacionales (IAEN, 1990:21). En tal virtud, la estabilidad interna y la dinámica del orden político doméstico, así como su afinidad a los objetivos nacionales

previamente definidos por la misma doctrina, adquieren una relevancia fundamental, que no tienen las versiones de la seguridad producidas en el norte.

La imagen de la seguridad nacional ecuatoriana, desde la perspectiva de sus instituciones, se basa en tres fuentes según los textos de enseñanza militar (Ibid:2), la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de Seguridad Nacional y la doctrina de seguridad nacional. En cuanto a la Constitución, que se supone es la ley máxima del Estado, desde la perspectiva de los decisores en seguridad nacional, este instrumento provee, en su declaración de principios, los objetivos nacionales permanentes. Para los decisores en materia de seguridad la Constitución es la fuente que inspira dichos objetivos, sin embargo la enumeración de los mismos es una tarea específica que corresponde al presidente de la república y deben ser confirmados por el Consejo de Seguridad Nacional. De hecho, la Constitución ecuatoriana es un instrumento que puede ser interpretado en muchas más posibilidades que los siete objetivos vigentes en el gobierno de Durán Ballén, los mismos que recogen una tradición de pensamiento militar anterior, incluso a la expedición de la Constitución ecuatoriana que data de 1977<sup>(2)</sup>.

Una comparación de dos lecturas sistémicas de los modelos de la seguridad nacional en una versión estadounidense (Kaufmann et.al.1986) y en la imagen oficial ecuatoriana (IAEN,1990; Consejo de Seguridad Nacional:1994) revela las

diferencias enunciadas. Mientras para los norteamericanos los valores de la sociedad o de la nación informan y atraviesan al sistema, pero se encuentran fuera de él (en calidad de metanormas), para los planificadores de seguridad ecuatoriana, el sistema empieza con las instituciones que definen los objetivos nacionales permanentes. Otra diferencia se establece cuando el sistema norteamericano de Kaufmann está dividido en dos ámbitos: ambiente doméstico y ambiente internacional, y el ecuatoriano no tiene el componente internacional, sino que se divide entre los ámbitos institucionales de los órganos de la seguridad y los órganos del desarrollo.

Siguiendo con la comparación, mientras los valores sociales construyen el interés nacional en la visión estadounidense, en la ecuatoriana son las instituciones del poder político. Ambos sistemas coinciden al plantear que son los intereses u objetivos nacionales los que desembocan en la estrategia de seguridad nacional. Ambas interpretaciones aluden a los actores domésticos de la seguridad nacional concebidos como las instituciones del Estado, pero mientras para la percepción estadounidense esas instituciones son aquellas que se relacionan con el proceso de toma de decisiones de política exterior y de seguridad exterior también, para la ecuatoriana son absolutamente todas las instituciones hasta los niveles más minúsculos del Estado.

## II DESCRIPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR

### 2.1. La localización institucional de la idea de seguridad nacional en el Ecuador. El ámbito de las fuerzas armadas.

Básicamente existen dos clases de instituciones dedicadas a la seguridad en el Ecuador, aunque las leyes que las rigen involucran prácticamente a todas las esferas del Estado y a varias entidades de la sociedad civil. Ellas pertenecen al ámbito militar y al policial. Una primera gran diferencia entre estos dos espacios es que, mientras la policía se encuentra regida, dirigida y comandada directamente por el poder ejecutivo del gobierno, es decir bajo el control civil, las Fuerzas Armadas mantienen importantes niveles de autonomía y se relacionan complejamente con el gobierno.

#### 2.1.1 El Consejo de Seguridad Nacional.

El organismo máximo de la seguridad nacional ecuatoriana es el Consejo de Seguridad Nacional, que es una institución compuesta por las más altas instancias de decisión del Estado, aunque en la doctrina postulada por las fuerzas armadas ecuatorianas, el CSN, cuyas funciones específicas están destinadas a centralizar la información y planificar las actividades que potenciarían el poder nacional y neutralizarían sus amenazas, es sólo uno de dos elementos que

construirían una identidad global del problema. Para la doctrina ecuatoriana, la seguridad es un componente complementario e inseparable de la idea de desarrollo.

De esta suerte, la otra dimensión institucional de la seguridad es el Consejo Nacional de Desarrollo, que es dirigido por el Vicepresidente de la República (IAEN, 1990), y fija las políticas generales, económicas y sociales del Estado, así como elabora los planes de desarrollo.<sup>(3)</sup> Ahora bien, a pesar de las disposiciones legales el CONADE ha tenido una trayectoria más bien irregular, dependiendo del énfasis político y de los valores e ideas que informan a cada gobierno. Desde papeles sumamente activos, como en los gobiernos de Roldós y Hurtado, hasta su virtual desaparición como organismo planificador, como en los gobiernos de Febres Cordero y Borja<sup>(4)</sup>.

La Ley de Seguridad Nacional, por su parte, no hace sino describir las instancias de coordinación de diferentes entidades estatales, las formas de relación entre ellas, y dispone la centralización de toda la información, y eventualmente dispone actividades para todos los aparatos del Estado en la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, que es una instancia puramente técnica con la capacidad de centralizar los elementos anteriormente nombrados. Más adelante se describirá in extenso las implicaciones y disposiciones de este instrumento.

La doctrina de Seguridad Nacional, en cambio, no está

regentada o contenida en ningún documento público obligatorio o ley de la república. La doctrina de seguridad nacional, que también se llama "doctrina nacional" estaría contenida en todos los documentos del Estado que legitiman sus acciones como nación (Játiva, 1991:69). De modo que efectivamente es un conjunto de datos de la realidad dispersos, que adquieren un orden, cobran un sentido y emanan poder, una vez que han sido emitidos como interpretaciones mandatorias. En la definición de políticas de seguridad es como podrían expresarse los elementos teóricos de las teorías del discurso político, espacialmente de origen foucaultiano.

La literatura de formación de oficiales ecuatorianos sobre el tema es relativamente amplia, pero está constituida por muy distintos orígenes teóricos, que van del realismo de poder clásico, hasta las reflexiones de generales en servicio activo, pasando por clásicos como Clawsewitz. Estos elementos tratarán de ser sistematizados en este trabajo a la luz de las corrientes teóricas de las relaciones internacionales. Una noción generalizada de lo que en el Ecuador se concibe como seguridad nacional afirma:

"Es el grado de protección relativa que proporciona el Estado a la colectividad y al patrimonio nacional, por medio de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, frente a la acción de factores adversos internos y/o externos que se oponen a la consecución de los Objetivos Nacionales" (Félix, 1991:89).

La protección a la colectividad es entendida en este discurso

como la preservación del propio Estado. Las acciones son los ámbitos que la seguridad, que abarcan a todos los resquicios de la sociedad política y la sociedad civil, y los objetivos nacionales permanentes, que son definidos por el Consejo de Seguridad Nacional, se refieren también a metas que sólo pueden ser conseguidas por el Estado, no por los ciudadanos como seres discretos ni por colectividades fuera de su tutela. En el Ecuador estos objetivos son siete: Integridad territorial, Soberanía, Integración Nacional, Desarrollo Integral, Justicia Social, Democracia y Preservación del medio ambiente (Consejo de Seguridad Nacional, 1994). Los dos últimos temas fueron añadidos, el primero en el gobierno de Borja y el final en el de Durán Ballén.

Las tareas policiales, a diferencia de las militares, tienen un ámbito mucho más reducido. Mientras la posibilidad de influencia del Consejo de Seguridad Nacional, cuya secretaría se encuentra en directa relación con el Ministerio de Defensa, invade prácticamente todas las esferas de la acción pública, la Policía pertenece al nivel operacional del Ministerio de Gobierno, cuyos propósitos son cumplir con los programas de trabajo dispuestos por el Ministro y sus subsecretarios<sup>(5)</sup>. La policía funciona alrededor de cuatro tareas básicas: el control del tránsito en todo el Ecuador<sup>(6)</sup>, labores relacionadas con migración, temas de seguridad (Generalmente política. Vigilancia de sospechosos de subversión o conspiración), y labores criminalísticas como

investigación, INTERPOL y estupefacientes..

Sin embargo de lo anterior, la policía en su propia ley orgánica<sup>(7)</sup> es concebida como auxiliar de las Fuerzas Armadas para la seguridad interna y la defensa militar del país. Tareas que son incluso preeminentes a las normamles definidas como seguridad de las personas y biens, conservación de la moral, prevención e investigación de los delitos, tránsito, seguridad penitenciaria, migración, tráfico de drogas y policía internacional.

### 2.1.2 Las jerarquías en las fuerzas armadas.

El presidente de la república es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y de él depende, teóricamente el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional, de donde es su miembro más importante. Aparte del Secretario General del Consejo, que es nombrado por el presidente generalmente a insinuación del Ministro de Defensa<sup>(8)</sup>, este Consejo también está compuesto por el presidente del Congreso, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el vicepresidente de la república (que dirige el CONADE), el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y todos los ministros de Estado, los mismos que se agrupan en cuatro "Frentes": interno, externo, económico y militar. La policía no tiene ninguna representación en este Consejo, ni siquiera a través del ministerio de gobierno. No hay nada que obligue, de otro lado a su participación en el frente interno<sup>(9)</sup>.

La cadena de comando de las fuerzas armadas, después del presidente de la república, va al ministro de Defensa que según la ley militar debe ser el oficial más antiguo; luego de éste se establece la instancia más alta que es el comando conjunto de las fuerzas armadas cuyo jefe, que puede ser de cualquiera de las tres ramas, sigue en estatus al ministro. Inmediatamente después vienen los comandantes de las tres fueras: terrestre, aérea y la marina. Normalmente en el Ecuador, la jefatura del comando conjunto se alternaba entre los comandantes de las fuerzas. Sin embargo, a partir de la insurrección de Frank Vargas (1986) -ex-comandante de la fuerza aérea- contra el presidente León Febres Cordero, en los últimos diez años ningún oficial de la fuerza aérea ha accedido a ese cargo.

Todos los cargos de comando general de las fuerzas armadas son nominados directamente por el presidente de la república: Ministro y subsecretario de defensa, comandantes de las tres ramas y el secretario general del Consejo de Seguridad Nacional. Los oficiales destinados a estos cargos generalmente son militares. Si el presidente de la república hubiese escogido para estos cargos un oficial superado en antigüedad por otros, estos últimos obligatoriamente quedan sin mando y sin cargo efectivo dentro de las fuerzas armadas, lo que le daría al gobierno civil un mayor nivel de control político de las fuerzas armadas, pero, por otra parte puede provocar tensiones, como las ocurridas durante el régimen de

Febres Cordero. Más aún esta relativa capacidad discrecional del presidente de la república para construir un alto mando leal, vuelve vulnerable la institucionalización de las competencias, circulación y delimitaciones del poder dentro de las fuerzas armadas. La sucesión en el mando, eventualmente, se vuelve un rehén de la voluntad política de los actores (Bustamante, 1989:142-143).

Los comandantes de cada una de las fuerzas se les subordina en forma inmediata el jefe del Estado Mayor (que es la asamblea de oficiales superiores de cualquier unidad militar) Conjunto de las Fuerzas Armadas. Cada una de las ramas de las fuerzas armadas tiene formas particulares de organización, que se corresponden entre sí, pero hay algunas jerarquías -las más importantes en términos de política interna- que son comunes: El inspector general, que hace las veces de fiscal y contralor en su respectiva rama, y el jefe de operaciones, que es quien controla directamente la asignación de hombres y recursos logísticos.

Si bien la importancia política de los cargos, una vez que los oficiales llegan a los niveles más altos de la jerarquía, dependería más de la personalidad de quien ejerce antes que de las atribuciones del cargo, los valores en que se socializan los militares volverían difícil legitimar el poder de convocatoria de un oficial que se encuentra fuera de las dignidades mencionadas para la ejecución de una decisión de índole política, por ejemplo.

### 2.1.3. Las funciones del presidente de la república.

Es el presidente de la República, el decisor encargado de formular la política de seguridad nacional. Pero en la particular percepción de las doctrinas de seguridad nacional, la noción de política tiene connotaciones distintas a las que usualmente aparecen en las referencias vinculadas a las ciencias políticas<sup>(10)</sup>. Efectivamente la política nacional se define como la "Ciencia y arte de determinar los objetivos nacionales mediante la interpretación de los intereses naturales o vitales y de las aspiraciones básicas nacionales y de asegurar la conquista y mantenimiento de tales objetivos" (IAEN, 1990:17).

Esta amplia definición, sin embargo, tiene sus limitaciones. En primer lugar va el hecho de que el presidente de la república, cuando es civil, no ha tenido en el Ecuador desde 1978 una formación que lo acerque al código de interpretaciones y signos del discurso militar. Los objetivos nacionales, desde la perspectiva de la doctrina, no son simplemente una agenda propuesta por alguien con capacidad de decidir, sino el resultado del análisis de una serie de variables de carácter geopolítico. La idea de intereses naturales o vitales es copiada de fuentes clásicas de la geopolítica y se refiere al proceso de caracterización de los intereses de un Estado, en relación a sus recursos naturales o productivos referidos al espacio<sup>(11)</sup>.

El poder de decidir qué es y que no, materia de seguridad, jamás ha abandonado el ámbito militar, aunque en los regímenes civiles de origen electoral, ha necesitado una sanción explícita del jefe del Estado. Esto, la determinación de los objetivos a partir del asesoramiento, no ha sido en la historia contemporánea del Ecuador un tema conflictivo ni motivo de tensiones entre las fuerzas armadas y los presidentes<sup>(12)</sup>.

Normalmente, bien en las conversaciones previas a la inauguración de su mandato, o en aquellas en donde se le informan de asuntos relacionados con el Ministerio de Defensa, tanto asesores como oficiales del ministerio destinados a funciones de enlace con un nuevo mandatario, informan al presidente electo de la necesidad de ratificar o añadir temas a los objetivos nacionales permanentes. Generalmente el consenso se produce antes de la primera reunión del Consejo de Seguridad Nacional, en donde se consolidan políticas formuladas incluso años antes de la asunción de los presidentes<sup>(13)</sup>.

#### 2.1.4 Otras funciones presidenciales.

Además de los objetivos nacionales permanentes, la doctrina de la seguridad nacional plantea la existencia de objetivos nacionales actuales. (IAEN, 1990). Estas metas son contingentes a cada gobierno en particular y, se determinarían de acuerdo

a la capacidad del llamado poder nacional, al tiempo que expresarían etapas intermedias destinadas a alcanzar los objetivos permanentes. En su formulación intervendrían los mismos aparatos estatales que en la de los objetivos nacionales permanentes.

Los objetivos actuales son el resultado de la interacción en el contexto de las situación política nacional e internacional de la llamada "política nacional" con los objetivos permanentes, alimentados por el conjunto de ideas que los militares designan con el nombre de doctrinas de la seguridad nacional y doctrinas del desarrollo nacional. Los objetivos actuales vienen a ser la expresión de la política gubernamental.

Sin embargo de lo anterior, el presidente de la república tiene algunas limitaciones, que no constan en la Constitución sino en disposiciones secundarias. En efecto, el "Reglamento General a la Ley de Seguridad Nacional"<sup>(14)</sup>, que no es expedido por el congreso, sino que es el resultado de un decreto del presidente, es decir que no tiene la facultad de alterar una ley, dispone que la política de seguridad nacional no admite iniciativas periódicas, ni está subordinada a la estabilidad de los gobernantes y funcionarios de Estado.

Este principio, desde luego puede ser interpretado por el propio presidente, pero su inclusión en el reglamento es mas bien una constancia de la preeminencia del conjunto de ideas que los sistematizadores de la seguridad ecuatoriana han

llamado doctrina, antes que de las prerrogativas del jefe de Estado. En efecto, este principio no tendría fuerza legal ante una decisión de transformar o hasta eliminar todos los objetivos nacionales, que imaginariamente le corresponde al presidente. Su fuerza viene mas bien de la capacidad simbólica que deviene de la representación del poder y las ideas militares.

El presidente aprueba la política de seguridad nacional, el concepto estratégico y el plan de seguridad nacional. Todas estas labores corresponden formular en primera instancia al Consejo de Seguridad, pero en la práctica, y de acuerdo a disposiciones legales, finalmente esas son responsabilidades del Consejo de Seguridad Nacional, en relación directa con las Fuerzas Armadas y generalmente ellas han correspondido a la fuerza terrestre.

Otras capacidades del presidente en materia de seguridad nacional tienen que ver con la determinación de los organismos del Estado que se responsabilicen de los estudios o de la ejecución de las políticas, coordinar entre varias instituciones, pedir opiniones a los estamentos militares y ejercer la dirección política de la guerra.

Atribuciones políticas de uso común han sido la declaratoria de Estado de emergencia en sitios del territorio, lo que limita las garantías relativas a los derechos humanos y facilita la contratación directa de servicios. El Consejo de Seguridad, es decir su Secretaría General, o sea las fuerzas

armadas, en relación al presidente tienen funciones de asesoría en la planificación de la política y de la estrategia, así como e la elaboración de planes de seguridad, supervisión de la ejecución de esas políticas, incluso en lo que tiene que ver con la creación o coordinación de distintas entidades estatales, dictaminar (que es emitir juicios finales) sobre las delimitaciones de jurisdicciones geográficas y orientar la búsqueda de información así como su provisión. En definitiva, la estructura de seguridad del Ecuador rodea al presidente no solamente de la doctrina, sino de los funcionarios ejecutantes.

No ha habido, desde 1978, ninguna discrepancia importante entre el presidente y las fuerzas armadas sobre asuntos relacionados con la seguridad, aunque sí acciones autónomas que puedan haber aludido a estos temas. En concreto, la política de amnistía del presidente Borja a los restos de los grupos que proclamaban la participación política violenta en los años ochenta: Alfaro Vive Carajo y Montoneras Patria Libre. Decisión, que si bien fue consultada con las fuerzas armadas<sup>(15)</sup>, fue tomada independientemente de su opinión aunque no interpeló ni a las instituciones ni a las ideas de la seguridad nacional.

## **2.2. El Consejo de Seguridad Nacional: Su secretaría General y Frentes de Acción.**

La investigación de las potenciales atribuciones de la

Secretaría del Consejo de seguridad se fundamentó tanto en entrevistas con informantes calificados cuanto en la revisión de las leyes y reglamentos que regularían su actividad. A diferencia de otras entidades, la información relevante al proceso de toma de decisiones fue hallada en documentos secundarios, básicamente en su reglamento interno y en el reglamento a la ley de seguridad nacional, en donde se expresan las atribuciones de este organismo. Este instrumento, sin embargo, no necesitó una ley para ser expedido. La ley simplemente enuncia principios básicos de guía y de organización. El reglamento define las atribuciones. Lo que se expone a continuación da cuenta de las facultades de los que probablemente sea la entidad estatal más poderosa, en el sentido de su presencia, información y posibilidades de compeler conductas sociales, del Ecuador.

Esta entidad es en sí misma el Consejo de Seguridad Nacional, pues no solo que sus atribuciones implican la provisión de toda la información necesaria para el funcionamiento de éste, sino que también ejecuta las disposiciones del Consejo y del presidente de la República. La Secretaría General tiene que analizar los ámbitos de la política interna y externa y la seguridad internay externa<sup>(16)</sup>. Es decir, que en la lógica de construcción de significaciones y sentidos de poder, esta Secretaría tiene el don exclusivo de interpretar la realidad oficialmente y decidir cuáles son los problemas de seguridad.

a Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional puede coordinar con otras instituciones políticas nacionales de transporte, minería, acerías, energía, petróleo, industria, ciencia y educación, migración sindicalización y telecomunicaciones (Art.2 del Reglamento). La secretaria puede además autorizar, o no, actividades que van desde la concesión o venta de tierras a extranjeros hasta la construcción de caminos puentes y otras obras públicas.

Todas estas responsabilidades están centralizadas prácticamente en un solo decisor. El secretario del Consejo de Seguridad, que es nombrado por el presidente de la república a insinuación del ministro de Defensa. La Secretaria se organiza en varios estamentos administrativos pero en lo que tiene que ver con la emisión de políticas tiene cuatro departamentos, que se refieren a asuntos políticos, económicos, psicosociales y militares.

Operativamente, la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional funciona a través de grupos de estudio y planeamiento y de unidades y Comisiones permanentes de seguridad nacional. Los grupos son en realidad las instancias en donde se procesa la información y se recomiendan políticas a partir de cuatro fases reglamentadas: apreciación política, que es un ejercicio de evaluación; formulación del concepto estratégico, que es la adaptación de la estrategia: "Arte de preparar y aplicar el poder nacional, considerando los obstáculos existentes o potenciales, para alcanzar o mantener los objetivos nacionales

"(Játiva, 1991:62) (17).

Otras funciones generales de la Secretaría del Consejo, aparte de las de asesoramiento al presidente, son las de elaborar los documetos oficiales en donde conste la evaluación de la situación política nacional e internacional, las recomendaciones pertinentes, pero además, las de coordinar los "frentes de acción", que son agrupaciones ministeriales clasificadas por funciones, y recabar toda la información que precise independientemente de que el ámbito en donde ella se colecte sea publico o privado, además de otras atribuciones de orden administrativo.

Naturalmente, las potencialidades de ese poder tienen que relativizarse no sólo a los patrones de relación cívico militares, que en el Ecuador han sido estables únicamente a partir de 1978, con la excepción del régimen de Febres Cordero, sino al hecho de que también las fuerzas armadas están sujetas a una intensa vida política interna que las ha llevado en más de una ocasión a fragmentarse ideológica y doctrinariamente, así como a sufrir prácticamente las mismas crisis de hegemonía que la sociedad civil, aunque estas mismas condicones hayan generado otras ocasiones la necesidad institucionalizarse y distanciarse de la escena política (Bustamante y Varas, 1978:134). Precisamente por ello, la presencia militar en la vida del país, expresada por ejemplo en las instituciones de la seguridad nacional, que vienen desde 1972, pudo reflejar, de algún modo, la intención de

mantener su presencia orgánica y la continuidad de sus políticas en los gobiernos sucesivos.

Efectivamente, la propuesta militar de la década de los setenta, implicó políticas de reforma globales de la sociedad, que habrían la constitución de un interés nacional "estatista", la angustia por construir una economía autocentrada que no sustentada en exportaciones primarias, el desarrollo de cierta normatividad estatal ajena al clientelismo partidario, y la atribución del Estado de planificar el desarrollo general, entre otros puntos (Bustamante, 1988:102). Es en esta dirección que los instrumentos de la seguridad nacional son pensados; y, a pesar de que las circunstancias estructurales del país han cambiado desde que ellos fueron contruidos, prácticamente no han existido reformas en el plano institucional.

Las tensiones entre las fuerzas armadas y la elite ecuatoriana, portadora de una cultura política contradictoria a la idea de modernización postulada por las fuerzas armadas en los setenta, de otro lado, ha sido evacuada mediante la reclusión preventiva de los militares en sus actividades profesionales y en entidades técnicas con el objeto de despolitizar sus actividades (Ibid:108). De hecho, desde la perspectiva de las fuerzas armadas, las actividades y políticas emanadas o sugeridas por el Consejo de Seguridad Nacional, son "profesionales" y no políticas<sup>(18)</sup>, independientemente de que potencialmente influyan en

decisiones que interpelan al conjunto de la sociedad ecuatoriana.

Administrativamente el Consejo de Seguridad Nacional tiene dos tipos de departamentos. Unos son direcciones de planificación atinentes a cada uno de los frentes: militar, interno, externo y económico, que se encargan de sistematizar la información que proviene de los distintos ministerios y las entidades estatales adscritas a ellos; y otros, funcionales, pueden convertirse eventualmente en brazos ejecutores de políticas. Estos son la dirección nacional de defensa civil, que se encargaría de la movilización de la población en caso de guerra o catástrofes. Defensa civil tiene una normatividad propia que enlaza prácticamente todas las instituciones de la sociedad civil, gobiernos municipales o iglesia, por ejemplo, con un mando centralizado con gran influencia de las fuerzas armadas.

demás de defensa civil, existe la dirección nacional de movilización, que se encarga de planificar el uso potencial de todos los recursos nacionales, estatales y privados, en caso de una decisión presidencial. La movilización es un recurso político admitido por la constitución ecuatoriana. Ha sido utilizada rara vez. En la década de los noventa el presidente Borja emitió un decreto de movilización para contrarrestar un paro de transportes. El año de 1992 y amenazar a los dueños de los transportes con la expropiación de sus unidades. Este tipo de medidas pueden ser totales o parciales, públicas o

secretas. Básicamente el recurso de movilización supone la posibilidad de socializar, por causas emergentes, los bienes privados en forma transitoria o permanente. La movilización puede además significar acciones conducentes al registro o censo de ecuatorianos o extranjeros.

Las causas que pueden legitimar la declaratoria de Estados de excepción<sup>(19)</sup> son emergencia nacional, conmoción interna que alude a la posibilidad de insurrección o levantamientos civiles, amenazas del extranjero, y a su vez estas situaciones pueden servir para declarar una parte del territorio como zona de defensa, que implica la vigencia de leyes especiales en donde la población civil se sujeta directamente a autoridades militares, o zonas de emergencia o seguridad, que supone una normatividad especial que facilita sobre todo la contratación o el despliegue de recursos (Jaramillo, 1991:44-48).

Un rango similar tiene la dirección nacional de inteligencia, que también se encuentra bajo la administración de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. Su organización y funcionamiento son reservadas y no hay informaciones (ni informantes sobre su estructura o proceso de toma de decisiones. De todas maneras, esta agencia debe centralizar y coordinar la información de todos los organismos de información del Estado, que, de acuerdo a la tradición latinoamericana y a la influencia brasileña antes que

estadounidense<sup>(20)</sup>, son: tres pertenecientes a las fuerzas armadas, uno por rama, uno policial y otro dependiente de la presidencia de la república.

Finalmente, con el rango de "Dirección", adscrita al Consejo de Seguridad Nacional, se encuentra el Instituto de Altos Estudios Nacionales, que es una institución bastante similar al CAEM peruano, fundada a principios de los años setenta. El IAEN es una especie de escuela superior de posgrado en donde se imparten cursos en materias técnicas, así como en temas militares, tanto a civiles cuanto a miembros de las fuerzas armadas.

#### **2.2.1 Los Frentes de la Seguridad Nacional.**

Cuatro serían las dimensiones en que el conjunto de las entidades del Estado, sobre todo aquellas que se encuentran bajo el mando del poder ejecutivo, operan para la seguridad nacional. El frente Interno, que agrupa a los ministerios de gobierno o del interior, de educación y cultura, de salud pública, de trabajo y recursos humanos y al de bienestar social y promoción popular. El Frente Externo, que está constituido solamente por el ministerio de relaciones exteriores. El Frente Económico, que se conforma con los ministerios de finanzas, agricultura y ganadería, obras públicas y telecomunicaciones, industrias y comercio y por el ministerio de energía y minas. Finalmente, el frente militar,

compuesto por el Ministerio de Defensa, pero integrado además por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas<sup>(21)</sup>. El ámbito de acción de la seguridad nacional invade además a las entidades adscritas a cada uno de estos ministerios o bajo su dirección.

En cada una de las secretarías de Estado funciona una "Dirección de planeamiento de seguridad para el desarrollo nacional", que es una entidad de enlace entre estos organismos y la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional<sup>(22)</sup>. La excepción es el ministerio de defensa en donde el comando conjunto la reemplaza<sup>(23)</sup>. Cada frente tiene un ministro (o ministerio) que dirige la política conjunta de seguridad nacional. En el frente interno la dirección corresponde a gobierno; el frente externo solo se compone por relaciones exteriores, igual ocurre en el militar donde está el ministerio de Defensa; en el económico es la secretaría de Finanzas. La idea es coordinar información y actividades de cada una de estas instituciones.

Las atribuciones comunes de cada uno de estos frentes son las de asesorar al presidente de la república y al Consejo de Seguridad Nacional en materias específicas relativas a los fines de estas áreas. Es el Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional ecuatoriana, y no un cuerpo legal principal el que establece con precisión algunas de las metas de los frentes, las mismas que por sus características legitimadoras de decisiones ejecutivas, bien podrían haberse consignado en la

Constitución del Estado. Buena parte de estos fines específicos de cada frente, sin embargo, son proposiciones programáticas de conductas postuladas para conseguir una sociedad desarrollada y unida alrededor de la identidad de la nación; en ese sentido pueden parecerse a los planteamientos programáticos de un partido político.

Los puntos programáticos sugeridos por el reglamento mencionado tienen un contexto. Tanto la ley cuanto los reglamentos originales de la seguridad nacional se expidieron en 1972, que fue el año en que las fuerzas armadas ecuatorianas accedieron al poder deponiendo al cinco veces presidente José María Velasco Ibarra (quien completó solamente una de sus cinco administraciones). El gobierno militar se calificó a sí mismo como nacionalista y revolucionario, y de hecho reformó radicalmente tanto la estructura económica como el andamiaje institucional del Ecuador.

Una primera etapa de dicho gobierno "moderniza" al Ecuador. Lleva adelante desde 1972 a 1976 un proceso significativo de reforma agraria, estatiza las áreas estratégicas de la economía, básicamente la producción, distribución y comercio de derivados petroleros, y desconstituye algunas de las bases previas de un régimen económico de carácter oligárquico(Quintero y Silva, 1991, T.3); y en una segunda fase que va desde 1976 a 1978, el gobierno militar si bien detiene las reformas, intenta normativizar la participación política y las políticas

productivas. En conjunto el régimen habría construido sociedad civil desde el Estado (Echeverría, 1991:30-31).

De esta suerte, los objetivos que se atribuyen a los frentes son el resultado del conjunto de ideas que informaban a los militares reformadores al inicio de su gobierno, y de hecho ellos se repiten en los documentos que aluden a los planes y programas que rodearon las políticas emanadas durante esos años.

#### 2.2.2. El frente externo.

El ministerio de relaciones exteriores es la única secretaría de Estado que constituye el frente externo. Las misiones de este frente complenen al ministerio del ramo, por los fines de la seguridad nacional a cooperar en el logro de la paz, a defender la justicia internacional y del derecho, a velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales válidos<sup>(24)</sup> suscritos por el Ecuador, a contrarrestar las presiones externas contradictorias con los intereses de la nación por vías diplomáticas, y a coordinar con otros frentes la ejecución de las políticas que a ellos les corresponde.

#### 2.2.3 El frente interno.

El frente interno deberá mantener el orden público y propiciar un ambiente de paz que garantice armonía y seguridad, y además le corresponden misiones administrativas

y políticas, como mantener relaciones fluidas entre el gobierno y las agrupaciones y partidos políticos, así como funciones "psicosociales", como acrecentar el sentimiento cívico, la unidad nacional y la moral del pueblo, del mismo modo que su respeto por autoridades e instituciones, entre más tareas que aluden a la educación y a los principios de nacionalidad. (25)

#### **2.2.4 El frente Económico.**

Al frente económico se le asignan tareas concretas para promover el crecimiento. Sus funciones son imaginadas mas bien a la manera de un programa o de una declaración de intención, y comprenden desde la necesidad de estimular los mercados externo e interno hasta vigilar por la preservación de los recursos naturales. En definitiva, la retórica del desarrollo deseado infiltró una vez más los fríos documentos legales sin que a ello haya acompañado la imaginación de instrumentos plausibles. El frente económico deberá propender también a establecer condiciones favorables dentro del contexto de interdependencia internacional. A esto se añaden tareas como planificar el almacenamiento de materiales estratégicos o críticos y la previsión de recursos necesarios para satisfacer oportunamente los requerimientos de defensa del país.

#### **2.2.5. El frente militar.**

A diferencia del frente interno y del frente económico,

el frente militar está constituido por un solo ministerio: el de defensa, de modo que sus atribuciones son básicamente las mismas del ministerio o de las fuerzas armadas. La diferencia estriba únicamente en el ordenamiento de las instituciones del Estado, es decir en un nivel o imagen distinta del espacio operativo en donde trabaja, por ejemplo, el comando conjunto de las Fuerzas Armadas. El frente militar es concebido en esta doctrina integral de la seguridad nacional y es imaginado como la columna vertebral de la idea de la nación. El eje de todas las dinámicas de la sociedad nacional que articulan desde economía hasta cultura (la dimensión "psico-social"). Precisamente, la idea de la seguridad nacional consiste en la construcción de una red de interacciones que pueda convocar en una sola dirección todos los recursos humanos y físicos del Estado-nación, aquello que es concebido como el "poder nacional". Esta dirección aparentemente es provista por los objetivos nacionales permanentes.

La primera misión del frente interno es el fortalecimiento de las mismas fuerzas armadas, y además de ello, concibe las estrategias necesarias para prevenir los riesgos a la soberanía originados en el exterior, establece las políticas de seguridad interna, participa en el desarrollo del país y en asistencia a la población civil, coordina políticas exteriores con el frente externo y coopera con el frente económico para establecer las decisiones en caso de que se necesite establecer economía de guerra.

El frente militar es dirigido por el Comando Conjunto de las fuerzas armadas y su jefatura es desempeñada por el ministro de Defensa. El comando conjunto, concretamente, diseña el concepto estratégico militar que es una metodología para tratar de conseguir objetivos midiendo presiones y obstáculos, además de otras funciones específicas como asesorar al presidente de la república o elaborar y cumplir planes de carácter profesional.

Todos los ministros de Estado están, según el reglamento de la ley de seguridad nacional<sup>(26)</sup>, subordinados no solamente al presidente de la república sino al director de cada uno de los frentes a que pertenecen, y están obligados a realizar tareas específicas de seguridad nacional, alrededor de objetivos de planificación.

### **2.3. Las Areas Bajo control Civil.**

#### **2.3.1 Ministerio de Gobierno y Policía.**

La administración de la seguridad interna en el Ecuador, que es la dimensión de este tipo de procesamiento político que más casos ha tenido a lo largo de la historia de ese país, se encuentra también bajo el mando del presidente de la república quien es el responsable de la emisión de políticas, y bajo la ejecución del ministerio de gobierno, que además es la secretaría de Estado que coordina las decisiones relativas a temas policiales y de municipalidades y gobiernos locales.

Las funciones de este ministerio, como puede presumirse,

abarcan desde disposiciones de tránsito hasta el control de juegos de azar o de entidades deportivas. Generalizando, puede afirmarse que este ministerio es en sí el espacio de la emisión y ejecución de políticas de los gobiernos. Está organizado en varios niveles jerárquicos. Uno, ejecutivo, conformado por los subsecretarios -de gobierno y de policía-; otro, asesor, que comprende no solamente a los consejeros propiamente dichos, sino también a departamentos de funciones puramente administrativas y no políticas, como auditoría, departamentos jurídicos y de información y programación; y otro, llamado nivel auxiliar o de apoyo que comprende prácticamente todas las dependencias de esta secretaría de Estado y asume tareas que van desde secretaría hasta administración de personal.

En general la estructura del ministerio de gobierno está reglamentada. Sin embargo cada uno de los ministros, según sus prioridades políticas, además de escoger los funcionarios que manejan los niveles ejecutivo y asesor prioriza, de acuerdo a sus percepciones, el énfasis administrativo y político en el manejo de las instituciones a su cargo<sup>(27)</sup>. Durante el gobierno del presidente Borja, además, se creó la subsecretaría de justicia, que presidía y emitía políticas de rehabilitación y carcelarias, y que debía controlar a los jueces de instrucción, que dependen según la legislación ecuatoriana no del poder judicial sino del ejecutivo, entre otras funciones relativas a la prevención de delitos<sup>(28)</sup>.

Hay un cuarto nivel que trasciende la burocracia necesaria para la administración, diseño y emisión de políticas, es el "Operacional", que está conformado por las gobernaciones en cada provincia; la policía nacional, que tiene las funciones normales de seguridad interna; la dirección de extranjería que administra las políticas migratorias del gobierno; la dirección de registro civil, que administra la información sobre nacimientos, vivienda, defunciones, censos electorales, etc., y la dirección general de rehabilitación penitenciaria, que administra el sistema carcelario del Ecuador.

Las gobernaciones son instancias ejecutivas en cada una de las provincias del Ecuador, presididas por un funcionario con capacidad de tomar decisiones, que hace las veces de delegado local del presidente de la república (o del ministro de gobierno); y la policía nacional. Los gobernadores, en términos de seguridad, además de presidir sobre una jurisdicción comandan sobre las fuerzas de seguridad relacionadas solamente con la policía. Las unidades provinciales de las fuerzas armadas, en cambio, se organizan bajo una estructura propia: generalmente brigadas. No están subordinadas en modo alguno a las gobernaciones. Su línea de mando natural es autónoma y corre hasta el ministerio de defensa e indirectamente al presidente de la república.

El subsecretario de gobierno se encarga de manejar todo lo relacionado a la administración, presupuesto, gastos, y

abastecimiento logístico de la policía nacional. Tiene básicamente las mismas funciones que el ministro, a quien se subordina. Usualmente el subsecretario de policía participa con iniciativas en el diseño y emisión de políticas de seguridad interna, aunque desde el proceso de reestructuración de la gobernabilidad civil en el Ecuador, estos funcionarios en todos los gobiernos han tenido un perfil más bien bajo.

La importancia, número y atribuciones de los asesores dependen del manejo personal del ministro. Además de los subsecretarios, los asesores son probablemente los funcionarios con más influencia dentro de esta secretaría de Estado. En caso de ausencia del ministro, por ejemplo, los asesores quedan con mucha frecuencia con tareas ejecutivas que son simplemente ratificadas por el subsecretario bajo cuya responsabilidad queda el ministerio<sup>(29)</sup>.

En el ministerio de gobierno, de otro lado, existe también una dirección de planeamiento de la seguridad para el desarrollo nacional, que es una de las entidades que obligadamente existe en todos los ministerios para enlazar en sus funciones al Consejo de Seguridad Nacional<sup>(30)</sup>. La Secretaría tendría que establecer con el nivel ejecutivo, es decir el ministro y los subsecretarios, las normas metodológicas de la planificación de la seguridad nacional; además debe asesorar y organizar la aproximación a los asuntos de seguridad nacional de acuerdo a las instrucciones del Consejo de Seguridad Nacional, así como mantener a esta última

institución informada de las actividades del ministerio, y encargarse de otros detalles tales como garantizar el secreto y la custodia de la información clasificada, así como observar las actividades que no se ciñan a la política de seguridad del Consejo.

Las amplias atribuciones de esta secretaría, sin embargo, son relativas a las necesidades del ministerio. Normalmente las actividades son marcadas por la exigencia de respuestas urgentes a situaciones concretas. El orden político ecuatoriano, en general, tiene un nivel de institucionalización y normatividad mas bien bajo, atravesado por prácticas de carácter informal, clientelar, y por la prevalencia de una cultura política autoritaria. La débil existencia de la condición de ciudadanía, entendida como una capacidad colectiva de igualdad política, rendición de cuentas y participación en las decisiones (Menéndez-Carrión, 1993). Bajo esas circunstancias sobre todo los asuntos de seguridad, que generalmente aluden en la percepción interna de las administraciones ministeriales más a la idea de estabilidad del régimen que a la riesgo nacional, en la visión militar, son manejados reservadamente por el ministro y sus asesores de suerte que la secretaría de planificación para la seguridad y el desarrollo tradicionalmente ha sido una instancia burocrática e irrelevante en el proceso de toma de decisiones<sup>(31)</sup>.

Además de esta dependencia, en el ministerio de gobierno

funcionan también un departamento de Defensa Civil, una unidad de seguridad nacional, que duplica literalmente las funciones de la secretaría de planificación para la seguridad y el desarrollo; y una unidad de movilización nacional. Todas estas dependencias se inscriben en la lógica de replicar la estructura orgánica del Consejo de Seguridad Nacional al interior de las secretarías de Estado, las mismas que eventualmente garantizarían la aplicación permanente de las políticas de seguridad. De todos modos, las evidencias parecen sugerir que el trabajo de estas oficinas llega a ser referencial en el mejor de los casos. Esta realidad, incluso ha sido pensada, desde los responsables militares de las políticas de seguridad como una de las causas de la debilidad económica ecuatoriana (Moncayo, 1992: 96-97), pues de acuerdo a la doctrina vigente de la seguridad nacional, esta idea está asociada a la de desarrollo.

Para ilustrar la idea anterior puede mencionarse las actividades realizadas por la Secretaría de Planificación para la Seguridad y el Desarrollo durante la administración del presidente, que además es el período en el que se hace un estudio sobre el proceso de toma de decisiones en el siguiente capítulo de esta disertación. Durante cuatro años las actividades de esta secretaría estuvieron orientadas básicamente a la educación capacitación de su propio personal y del ministerio. Prácticamente no hubo una sola tarea operativa que esta dependencia haya asumido.

De 1988 hasta 1992, la instancia máxima de la seguridad dentro del ministerio de gobierno trabajó en lo siguiente: un seminario sobre seguridad nacional; un plan sobre la hipótesis de guerra para el frente interno, planes de movilización para las tres provincias menos pobladas del Ecuador, seminarios con funcionarios de rango medio en municipios de nueve provincias, se actualizó el plan de movilización para casos de conflicto externo, se elaboró un plan de movilización para el caso de conflicto interno, se diseñó un plan de defensa civil ante la hipótesis de erupción de tres volcanes, se hicieron seminarios para prevenir inundaciones y desastres, simulaciones de maremotos y un operativo de protección a una marcha indígena que contemplaba campamentos, primeros auxilios, etc. (Verduga, 1992:42-44) <sup>(32)</sup>.

El tiempo es básico en la gestión gubernamental en este ministerio. La sucesión de elecciones en la vida política ecuatoriana, sumada al hecho de que prácticamente todos los gobiernos hayan tenido que operar en situaciones de recursos escasos, marcados por distintas políticas de ajuste, ortodoxas y heterodoxas, han planteado la evidencia de que a nivel de ministerio de gobierno se entienda que "Todo gobierno que asume el poder sabe, de partida, que tiene dos años de ejercicio del gobierno con consenso institucional y que a mitad del período, lo más probable es que enfrente el disenso institucional. Eso ocurre lógicamente en una sociedad en

crisis, con tal diversidad y heterogeneidad de partidos que a mitad del período se tiene un congreso opositor y mermada la capacidad de gobernar" (León, 1992:27) <sup>(33)</sup>.

El ministro de gobierno es quien normalmente trata con la oposición, con los mismos militares y discute los problemas de trascendencia con el presidente, los mismos que generalmente interpelan a temas relacionados con la estabilidad del propio gobierno y la ejecución de sus políticas y que, por lo tanto son contingentes a una actividad que depende en gran medida de la coyuntura. Todo esto hace que en la práctica se produzca un divorcio real entre las reglas y las conductas por el hecho de que las primeras no son funcionales a las necesidades de los funcionarios públicos. De ahí que las actividades de las instancias de la seguridad nacional sean una referencia muy lejana para los decisores, incluso en el caso de decisiones que aluden a precisamente a esos temas. <sup>(34)</sup>

### **2.3.2 La Policía Nacional.**

La policía actual del Ecuador fue creada recién en la década de los años treinta tras una serie de antecedentes en los cuales se manifestó la crónica inestabilidad de un sistema político débilmente integrado. Efectivamente, a principios de esa década, del 28 de agosto al 1 de septiembre de 1932 hubo una guerra civil en Quito. El antiguo cuerpo de carabineros, que eran entidades que dependía de los gobiernos locales, tomó partido por uno de los bandos. Cuando la situación se

estabilizó, y en el contexto de un régimen dictatorial modernizador, el del general Alberto Enríquez Gallo se crea esta institución en 1938 diferenciándola de las fuerzas armadas y otorgándole jurisdicción nacional.

La policía, por su parte, funciona alrededor de cuatro entidades nacionales básicas, la dirección de tránsito, la dirección de migración, la dirección de investigación e INTERPOL que se encarga de las actividades delincuenciales, y la dirección nacional de seguridad, que está orientada a la información política y a la prevención de lo que las autoridades estatales imaginen como subversión o terrorismo. la policía además cumple tareas de vigilancia en las prisiones.

En lo que tiene que ver con seguridad el ministro de gobierno es el nexo entre la autoridad civil y la policía, que se subordina a él directamente. Además de ello, está obligado a presidir el frente interno, elaborar los planes de política interna y de movilización de acuerdo a su ubicación en la estructura de la seguridad nacional, que también permea los instrumentos legales específicos que norman la acción de esta secretaría de Estado<sup>(35)</sup>. De hecho, políticamente el ministro de gobierno controla la policía y es en realidad su comandante, aunque este título corresponda normalmente a un oficial general. Precisamente, las atribuciones del comandante general en cuanto a pases, es decir el traslado de una plaza a otra de un oficial, ascensos y bajas deben ser aprobados por

el ministro de gobierno quien puede, incluso disponer el cese del más alto oficial policial.

Si se aplican modelos de relaciones cívico militares para América Latina (Fitch, 1991:2-5), aunque pensados para el caso concreto de la policía, las interacciones entre los gobiernos ecuatorianos contemporáneos y los mandos policiales, responden mas bien a un patrón de control democrático consolidado, pues la policía se encuentra subordinadas política y profesionalmente a las autoridades civiles. Si bien a lo largo de su historia, y particularmente durante la década de los noventa, la policía tuvo una historia de escándalos e incidentes a su interior que resultaron en varios procesos sucesivos de reorganización, no es menos cierto que jamás se llegó a poner en riesgo la estabilidad del régimen<sup>(36)</sup>.

La subordinación al poder civil, desde una perspectiva "emic", hacia adentro de los actores de la institución, es vista además como subordinación a los militares. La policía, por ejemplo, no forma parte de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, y ese parece ser un viejo reclamo de su oficialidad<sup>(37)</sup>; su tratamiento institucional es la de una institución autónoma adscrita al ministerio de gobierno.

Los elementos anteriores, sumados a la amplia capacidad discrecional del ministro de gobierno, han legitimado algunos mecanismos informales de manejo de la institución que son entendidos como parte de las capacidades personales o

atribuciones de cada ministro.

Un problema presente en la policía, que baja el perfil de su influencia o su capacidad de negociación con el poder político civil, es que depende absolutamente en términos presupuestarios de las decisiones gubernamentales. A diferencia de las fuerzas armadas cuyo presupuesto es reservado y generalmente aprobado sin debate por el congreso o por el poder ejecutivo<sup>(38)</sup>, el presupuesto policial es público. Por ejemplo, para el año de 1992, mientras las autoridades policiales presentaron un proyecto que pedía 120 mil millones de sucres (Aproximadamente US\$ 60 millones), el gobierno contraofertó menos de la mitad, 52 mil millones de sucres (US\$ 26 millones), y se negoció finalmente la cantidad en 90 mil millones de sucres (Verduga, 1992:123-124).

Normalmente quien se relaciona directamente con esta institución en el ministerio de gobierno es el Subsecretario de Policía, que eventualmente es un oficial superior de la misma institución, aunque esta no es una comparable con la costumbre de nombrar un ministro de Defensa militar, que inclusive está estipulado por la ley orgánica de las fuerzas armadas aunque la constitución ecuatoriana le da libre atribución al presidente de la república.

En el actual ordenamiento ecuatoriano, la policía es concebida como una fuerza auxiliar de las fuerzas armadas para la seguridad interna y la defensa militar del país. Sus funciones tienen un amplio espectro de acción que va desde la protección

de personas y bienes hasta la defensa de la moralidad pública<sup>(39)</sup>.

En definitiva, es el ministerio de gobierno la entidad que ejerce la dirección administrativa y política de la policía. Sólo el ministro, que ejecuta sus decisiones a través del comandante general, tiene facultades de movilizar de un lugar a otro a oficiales y promover ascensos o dar la baja, así como también de ejercer el mando operativo <sup>(40)</sup>. Estas facultades pueden ser delegadas al subsecretario de la policía, quien normalmente ha sido un funcionario civil, aunque han sido frecuentes los casos en que esta dignidad ha sido desempeñada por un miembro de la institución.

La comandancia general de la policía es una institución afín al comando conjunto. No es por lo tanto solo la figura del comandante general, sino que además está compuesta por la oficina de relaciones públicas y el jefe del Estado Mayor de la institución. El propio Comandante General, que tiene que ser un oficial del más alto rango es designado directamente por el ministro de gobierno.

El Estado mayor, que es un organismo de coordinación y consejo, planifica las actividades de capacitación, tiene control sobre los proyectos de estudio, los centros de capacitación de tropa y oficiales, y además se encarga de la emisión de reglamentos y de actualizar las normas de la institución. Sin embargo, el Estado mayor está afuera de la

cadena de mando y se subordina al comandante general. El jefe del Estado mayor, que es quien subroga en caso de ausencia al Comandante General también es designado directamente por el ministro de gobierno.

Es evidente, luego de una lectura crítica de la forma en que se ha organizado la policía ecuatoriana, que el ordenamiento de las instituciones, la constitución del mando y las relaciones de subordinación al poder civil, dan cuenta de una necesidad estatal, prolongada a lo largo del tiempo por bajar el perfil de participación de la policía y por exonerarla de cualquier posibilidad de influencia en decisiones de carácter político, así como por recortar, controlar y ordenar su autogobierno. En última instancia, la policía no es una organización autónoma. No tiene las capacidades para imponer políticas propias a gobiernos civiles ni para autogestionarse.

#### **2.4. .Comparación entre el estatus político de Fuerzas Armadas y Policía en el Ecuador.**

La autoridad máxima de la policía es el presidente de la república, pero generalmente esa autoridad se delega al ministerio de gobierno. La estructura policial, en ese sentido, es distinta a la de las fuerzas armadas, porque mientras esta últimas dependen operativamente de su Comando Conjunto, que se enlaza para efectos de coordinación con el

Ministerio de Defensa, que es una instancia de emisión de políticas; la policía está subordinada jerárquicamente a dos Organismos superiores: el ministerio de gobierno y su propia comandancia general. (FUENTES)

Una segunda diferencia con los militares consiste en que mientras el Comando Conjunto de las fuerzas armadas es un organismo de dirección, además de asesoramiento y planificación, el Estado Mayor de la policía apenas si tiene funciones de asesoramiento, coordinación y consejo. El Estado mayor policial se conforma por varios departamentos que tienen funciones más bien administrativas: informaciones, operaciones, lingüística y administración. Otra instancia de asesoramiento, que sin embargo legitima políticas y direcciones es el Consejo Superior.

Una explicación eminentemente funcional del papel de subordinación de la policía en comparación con el de las fuerzas armadas tiene que ver con la gran diferencia en recursos políticos y materiales entre ambas instituciones.

1. En lo relativo a la influencia política, las fuerzas armadas en el caso ecuatoriano se relacionan con el poder civil en un patrón que podría ser el de subordinación condicionada (Fitch, 1991:10). Efectivamente, los militares con el primer régimen civil mantuvieron relaciones de acomodación mutua, y luego con el de Febres Cordero fueron llevadas al centro del escenario político para respaldar las políticas de un gobierno sin consenso de gobernabilidad en la

sociedad civil y en los otros poderes del Estado (Bonilla y Páez, 1989), mediante estrategias clientelares de cooptación (Fitch, 1991:10-11).

urante la administración gubernamental de Borja los militares mantuvieron casi absoluta autonomía en la emisión de las políticas de defensa, así como en los asuntos relativos a ascensos. En la presidencia de Durán Ballén el alto mando de las fuerzas armadas ha tenido una dinámica de carácter organizacional en su renovación. Prácticamente no han existido influencias gubernamentales en su designación ni en el movimiento de sus cargos<sup>(41)</sup> y su imagen de la sociedad y sus problemas se acerca más a la percepción socialdemócrata de la política antes que a la idea neoliberal del régimen( Gallardo, 1993; Molina, 1993).

Otro elemento distinto es aportado en la percepción de la seguridad policial durante el gobierno de Borja. Efectivamente, uno de sus departamentos, el Servicio de Investigación Criminal, fue acusado de prácticas de tortura sistemática y violación de los Derechos Humanos. A partir de la desaparición de dos adolescentes, presumiblemente muertos por agentes de esa dependencia durante el régimen de Febres Cordero, el gobierno reorganizó la policía y creó la Policía Judicial, que estaría a órdenes de los jueces. Ese proyecto, sin embargo, por distintas causas, no ha llegado a concretarse. La policía, desde estas premisas, no tendría posibilidad deliberante en temas de seguridad.

La policía, como se ha descrito, ha tenido una estabilidad institucional precaria y dependiente de los cambios producidos en el gabinete de los gobiernos. Prácticamente cada ministro de gobierno, al menos desde 1984 en adelante, ha tenido por lo menos un comandante general que normalmente ha sido distinto al predecesor y al que le ha sucedido en el cargo.

2. En lo relativo a los recursos materiales, solamente la fuerza terrestre, que es la rama de las fuerzas armadas mas importante del Ecuador con aproximadamente 50.000 hombres<sup>(42)</sup>. La policía tiene alrededor de 20.000. Lo cual ha sido importante en la definición del rol político interno de las fuerzas armadas, de hecho son el grupo determinante. La marina cuenta con 4.800 hombres y la fuerza aérea con tres mil efectivos. En total, hacia principios de los años 90, en el Ecuador existían 57.800 personas en las fuerzas armadas.

En términos presupuestarios, mientras en el Ecuador -en precios constantes, indexados a dólares de 1988- se gastaron solamente en armamentos US.\$160 en 1989, El record porcentaje del PIB invertido por Ecuador en gastos de defensa fue el 2.0% en 1987<sup>(43)</sup>. El total del presupuesto de defensa del Ecuador, por otra parte, sin tomar en cuenta solo compra de armamentos, fue de US\$ 290.43 millones para 1991(International Institute for Strategic Studies, 1991:197), aunque en 1988 se habría gastado US\$345 millones, que era equivalente al 10,9% del presupuesto nacional de ese año<sup>(44)</sup>.

A todo esto, en 1992 el presupuesto total de la policía, que comprende además salarios, inversiones sociales, construcciones, capacitación, etc. ascendió solamente a los US\$ 90 millones.

Uno de los organismos de consulta de la policía es el Consejo Superior Asesor, que está constituido por varios departamentos: el de personal, que se encarga del manejo administrativo de los miembros de la policía, la selección de aspirantes, tareas de aseguramiento y bienestar, en general. El departamento de operaciones, que es el que emite las órdenes, las instrucciones y los planes de acción, así como también le corresponden tareas de seguridad interna y de control de comunicaciones.

Al departamento de operaciones también le cabe la responsabilidad de la capacitación, especialización y formación de tropa y oficiales. Aparentemente este departamento también es el encargado de elaborar la doctrina policial. No existe un cuerpo de ideas sistematizadas que pueda compararse, por ejemplo, a la metodología e imagen del mundo que los militares asumen con la doctrina de la seguridad nacional. La doctrina policial no es un cuerpo sistematizado de conceptos. En realidad, lo que existen son una serie de documentos técnicos y algunos códigos morales que funcionan, por ejemplo, alrededor de las ideas de honor y lealtad<sup>(45)</sup>.

El departamento de logística también es parte del Consejo Superior Asesor. Tiene a su cargo lo relacionado con

aprovechamiento, transporte y adquisiciones de material. Finalmente, está el departamento administrativo. En realidad, de los datos expuestos se desprende que el Consejo Superior Asesor tiene funciones operativas importantes, y de hecho, alrededor de las atribuciones de sus departamentos gira el manejo administrativo de la institución. Su práctica usual es mucho más que consultiva. Sin embargo, los eventuales poderes de diseñar políticas, tomar decisiones y ejercer influencias están limitados por los estatutos en los que funciona. Este caso, como el de toda la forma de organización de la policía, pueden sustentar la hipótesis de que esta entidad está estructurada en forma deliberada para prevenir el acceso de sus miembros a la toma de decisiones políticas y para cortar, si fuera necesario cualquier intento de insubordinación, que es el espectro que gira alrededor de una estructura organizativa elaborada para la sumisión a poderes sobre los cuales no se tiene acceso.

Es probable que ello, precisamente, haya sido un telón de fondo en que la socialización e internalización de valores de los miembros de la institución hayan sido generados en un clima caracterizado por la enajenación, el alejamiento de los policías concretamente, de la institución a la que pertenecen. Por oposición, la Policía no les pertenece a ellos. La inestabilidad del mando, provocada por la dependencia hacia el más contingente de todos los ministerios, la falta de

normatividad en las promociones, y la imagen de un estatus devaluado de parte del resto de la sociedad hacia ellos, habrían creado una cultura política que explicaría el escepticismo respecto de las funciones a que están encomendados, y por lo tanto la persistente práctica no institucional, a veces al borde mismo del delito, aparentemente generalizada en tropa y oficiales.<sup>(46)</sup>

La acción de la policía se ejerce, finalmente, a través de sus organismos técnicos y de servicios. Estos funcionan a través de direcciones nacionales que controlan el tránsito en todas las provincias del país, excepto en Guayas en donde hay una entidad autónoma constituida por los gobiernos seccionales, la empresa privada y el Estado. también está la dirección de investigaciones que se encarga del seguimiento de los delitos comunes y de aquellos relacionados con el tráfico de drogas, la dirección de migración, que controla la permanencia de los extranjeros, y la de seguridad pública, que tiene una forma de organización reservada, y tiene por misión prevenir y reprimir los delitos relacionados a causas políticas.

Otros organismo importante es la Inspectoría General de la Policía, que es la réplica ecuatoriana de las oficinas de Internal Affairs estadounidenses, debe estar dirigida por un general y, además de inspeccionar los distintos distritos, se responsabiliza de que se cumplan las reglamentaciones

policiales, de la disciplina interna y el mantenimiento de la moral.

#### 2.4.1. La estructura geográfica. Una comparación con las Fuerzas Armadas.

La organización distrital y geográfica de la policía es distinta de la de las fuerzas armadas. Mientras la primera se establece alrededor de zonas aledañas y comunicadas entre sí como prioridad, la otra, en cambio toma en cuenta este factor pero está atravesada por la necesidad de ofrecer un frente funcionalmente sólido hacia la frontera. La policía se vuelca hacia adentro y se organiza de acuerdo al régimen administrativo provincial.

La policía se administra en cuatro distritos que agrupan varias provincias cada uno. El primero es el distrito de Quito y comprende básicamente el norte del país. Se encuentran en él la provincia costeña limítrofe con Colombia de Esmeraldas. Las provincias serranas de Pichincha, Imbabura y Carchi -desde Quito hasta la frontera norte, y las provincias amazónicas nororientales de Napo y Sucumbíos. Otro distrito es el de Ríobamba, ciudad andina en el centro del país que agrupa a las provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Pastaza, es decir la región central del Ecuador desde la sierra hasta la amazonía. Está además el distrito de Guayaquil cuya jurisdicción incluye todas las provincias costeñas y las

islas Galápagos, a excepción de la de Esmeraldas. Por último, está el distrito de Cuenca en donde se agrupan las provincias del sur, de la sierra hasta el oriente.

En lo militar, el país ha sido dividido en cuatro zonas de defensa: Quito, Guayaquil, Pastaza y Cuenca. La zona de Quito comprende las provincias del norte del país, sin incluir la Amazonía, y es junto a la de Cuenca la de menor relevancia material. Esta zona expresa, de algún modo, la relativa tranquilidad de la frontera norte. La zona de Guayaquil defiende toda la Costa ecuatoriana, e incluye los batallones insignia de la fuerza terrestre en la provincia fronteriza de El Oro. La zona de Guayaquil es especialmente importante en términos estratégicos porque a ella está articulada prácticamente todo el poder aéreo de las fuerzas armadas ecuatorianas.

La zona de Cuenca controla la frontera sur y sur oriental del país. Es probablemente la más convencional de todas en su organización y tareas. Las tensiones internacionales con el Perú si bien la han movilizado, generalmente han supuesto la movilización militar hacia la provincia de El Oro, con una economía relativamente más desarrollada, bajo la jurisdicción de la zona de Guayaquil.

La zona militar de Pastaza está integrada por varios batallones dependientes de tres brigadas de selva fundamentales. La de Pastaza, la de Napo y la del Cóndor. En la década de los noventa esta zona ha tenido que ser reforzada

y es, probablemente, la más activa de todas por la emergencia de al menos tres tipos de conflictos. En primer lugar la permanente tensión fronteriza con el Perú, en segundo lugar, tensiones interétnicas y económicas entre las poblaciones indígenas locales, las empresas petroleras y de agricultura intensiva y las oleadas de colonización, a este elemento se añade la presencia de intereses ecológicos movilizados desde dentro y fuera del Ecuador (Bonilla, 1993 B); y en tercer lugar conflictos derivados de la violencia social y política colombiana que son básicamente migración, tráfico de precursores y asociación para la producción de drogas ilegales, así como delincuencia articulada a redes colombianas guerrilleras o delincuenciales, como secuestros, delitos contra la propiedad o incursiones armadas<sup>(47)</sup>. Desde 1994, el Ministerio de Defensa tomó la decisión de trasladar un batallón entero de fuerzas especiales desde su sede, la cuenca del río Daule en la costa ecuatoriana hasta la ciudad de Iago Agrio, capital de la provincia fronteriza de Sucumbíos.

La zona militar de Riobamba se ubica en el centro del país y su importancia estratégica reside en la brigada blindada Galápagos que es la unidad militar más grande del Ecuador. Equidistante de Quito y Guayaquil, la brigada Galápagos ha definido desde la década de los setenta las decisiones de intervención en la vida política del país por parte de las fuerzas armadas. En 1975, esta unidad fue leal al gobernante militar de esa época, Guillermo Rodríguez Lara, y

movilizada hacia Quito contuvo un golpe de Estado protagonizado por militares con fuerzas leales en la capital. En 1986, la brigada Galápagos se movilizó hacia la Costa para reducir al Comandante de la Fuerza Aérea, general Frank Vargas, que se había alzado en armas contra el gobierno (Ortiz, 1986).

La marina se responsabiliza de la seguridad de las islas Galápagos -cuyas cualidades estratégicas fueron usadas por los Estados Unidos durante la II Guerra Mundial, porque controla el Pacífico Sur en relación al canal de Panamá- en donde se ha conformado una zona naval. Analizando su situación geográfica, tres de las zonas militares están orientadas hacia el Perú. Guayaquil defiende la Costa del Pacífico, Cuenca la frontera de la sierra y la Amazonia Sur, y Pastaza la Amazonia norte y este. La zona de Quito se encarga aparentemente de la frontera colombiana, pero la estructura parece mas bien orientarse a problemas de seguridad interna (English: 1985: 253-258; Copley, 1989: 277- 279) <sup>(18)</sup>.

La división distrital de la policía se fundamenta en las ventajas comparativas de la distancia geográfica y en la posibilidad de movilidad rápida para la intervención sobre casos, conflictos o incidentes que requieren respuesta inmediata. De la misma manera que, por la naturaleza de su actividad, la noción de seguridad de la policía no imagina una realidad pensada en términos estratégicos a largo plazo, salvo las políticas de prevención del delito, su organización

geográfica prescinde del mundo exterior. Así mismo es difícil comparar la doctrina policial a la de la seguridad nacional en términos de consistencia e influencia en la forma del Estado. Las fuerzas armadas en cambio, orientan sus regiones hacia afuera. Con excepción de la zona militar de Riobamba, que puede estar dirigida hacia un hipotético frente interno, las demás imaginan la percepción del riesgo y la seguridad fuera de las fronteras. Sin embargo de esto, no hay una sola ciudad de relativa importancia en el Ecuador, independientemente de su distancia a las fronteras que no tenga cerca una guarnición militar proporcional a sus habitantes.

Cada uno de los distritos policiales, a cuyo mando debe estar obligatoriamente un oficial general, tiene a su vez comandos provinciales localizados en las ciudades que hacen de capital de cada provincia<sup>(49)</sup>, quienes también son designados por el Ministro de Gobierno a pedido del Comandante General. Finalmente, de acuerdo a las actividades específicas, los integrantes de la policía sirven en unidades rurales, de tránsito, investigación criminal o del delito y migración. Existe también el servicio de seguridad pública, orientado hacia la política o la subversión, cuyos oficiales de dirección responden directamente al ministerio de gobierno; y durante la presidencia de Rodrigo Borja se intentó funcionalizar a la policía judicial, que operaría bajo el mando directo de los jueces, pero el intento no prosperó, luego incluso de que se reclutaron sus futuros oficiales.

## 2.5. El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP).

A finales de 1990 el gobierno ecuatoriano decide la creación del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Esta entidad es el resultado de la aprobación de una nueva ley antidrogas que se caracteriza básicamente por un endurecimiento de las penas para los delitos relacionados con las drogas y por la necesidad pensada por los decisores de esa época de adecuar la legislación ecuatoriana a los requerimientos de un problema internacional<sup>(50)</sup>. El CONSEP, mirado en perspectiva comparada con las otras instituciones de la seguridad nacional, puede ser imaginado como una réplica estructural del Consejo de Seguridad Nacional. Al igual que este último, está dirigido por un Consejo Directivo conformado por varios ministros (o sus delegados). Estos ministerios son los mismos del frente interno de la doctrina de la seguridad nacional, que son los de gobierno, educación, salud y bienestar social, a los que se añaden las secretarías de defensa y de relaciones exteriores y la Procuraduría General del Estado, que es una dependencia gubernamental que hace las veces de una secretaría de justicia. Representa los intereses del Estado en los procesos judiciales.

De la misma manera que en el Consejo de Seguridad Nacional hay una secretaría general, en el CONSEP existe una

secretaría ejecutiva que está compuesta de una burocracia perteneciente a la misma institución. Esta secretaría es dirigida por el Secretario Ejecutivo del CONSEP, quien es nombrado por el Consejo Directivo de una terna propuesta por el Procurador General del Estado, que es también el presidente nato del CONSEP. Normalmente el secretario ejecutivo del CONSEP, sin embargo, ha sido una posición que se designa previa consulta con el ministerio de gobierno y las autoridades policiales<sup>(51)</sup>.

El Secretario ejecutivo, debe tener al menos un título universitario, más de treinta y cinco años de edad, y acreditar una experiencia de trabajo de al menos cinco años en materias relacionadas a la ley. De otro lado, esta persona no podrá ser candidato, ni tener otro trabajo, ni tampoco puede ser asesor o accionista de empresas que produzcan o comercialicen sustancias sujetas al control del CONSEP<sup>(52)</sup>. El CONSEP es, entonces, también la institución que autoriza la importación, exportación o comercialización de aquellas sustancias que eventualmente puedan estar dirigidas a la producción de estupefacientes. Las personas autorizadas para realizar estas actividades deberán reportarlas mensualmente al CONSEP.

De esta suerte, al CONSEP, y más específicamente a su secretaría ejecutiva se le han otorgado poderes que van desde el control de la venta de productos médicos a nivel de farmacias, hospitales y otros centros de salud, hasta la

fiscalización de la industria química y de todas las actividades económicas que requieran del uso de sustancias químicas. Por otra parte, el CONSEP tiene facultades para observar e intervenir en el sistema financiero. Así mismo, sus poderes afectan al ámbito del sistema penal y las libertades individuales. Es el CONSEP quien califica un informe médico respecto de la adicción de una persona, y quien lleva los registros de adictos. El CONSEP también define las características de una acusación por narcotráfico o tenencia de drogas.

El secretario ejecutivo es en realidad el responsable administrativo, la persona que lleva los registros, e incluso la que prepara los informes a propósito de los bienes incautados, y suscribe los documentos primarios sobre los cuales resuelve el Consejo Directivo. De otro lado, los requisitos para el cargo vuelven idóneos para su ejercicio, básicamente a oficiales superiores de la policía, que han sido quienes generalmente han desempeñado el cargo, y a miembros de la burocracia de la misma institución o de aquellas de las cuales se originó. Esto, de alguna manera, vuelve menos permeable al juego de intereses políticos inmediatos la dirección del CONSEP como instrumento de negociación, pero no escapa, de todos modos, ese mismo tipo de dinámica de intercambio al interior de la policía o del ministerio de gobierno.

Además de los administrativos, la secretaría ejecutiva

del CONSEP, que en realidad ubica la decisión en la persona que está ejerciendo el cargo, puede disponer la retención de cualquier medio de transporte, aéreo, marítimo, terrestre, sobre el que haya sospechas de tener sustancias ilegales a bordo, hasta que termine la investigación. El mismo secretario dispone, también la incautación de los bienes de los sospechosos de narcotráfico.

En lo que tiene que ver con lavado de dinero, el CONSEP, que funciona como se ha visto a través del Secretario Ejecutivo, será la institución que reciba en una cuenta suya aquel dinero que haya sido incautado en el sistema financiero por motivos relacionados al narcotráfico. Los bancos, que funcionan desde 1992 con leyes similares a las estadounidenses que les obligan a declarar cualquier operación superior a los diez mil dólares<sup>(33)</sup>, deben rendir dar cuenta al CONSEP de todas las operaciones que realicen, y además no pueden cobrar por sus servicios en el caso de transacciones financieras con los dineros que usa el CONSEP fruto de las aprehensiones.

El Consejo Directivo es básicamente una instancia construida para la emisión de políticas antidrogas con amplias tareas que van desde la prevención, hasta la represión del tráfico y la rehabilitación de los adictos. Sus atribuciones son mas bien de índole general. Se supone que esta instancia elabora un plan nacional que contiene la estrategia antidrogas del Estado, aunque ese documento es generalmente provisto por las

propias oficinas de la Secretaría Ejecutiva del CONSEP. Es difícil pensar que un organismo multidisciplinario con representantes de alto nivel de los ministerios, cada uno en sus actividades específicas pueda elaborar ese material. De suerte que, al igual que lo que sucede en el Consejo de Seguridad Nacional, en donde la Secretaría General propone políticas que normalmente son avalizadas por la instancia superior, en el CONSEP la Secretaría Ejecutiva termina también sustituyendo las funciones del Consejo Directivo.

El Consejo directivo del CONSEP puede requerir información sobre hechos que considere relacionados con el narcotráfico, puede también reformar las listas en donde se especifican las substancias que son consideradas psicotrópicas y también aquellas que puedan ser precursores. Es el Consejo Directivo del CONSEP, la entidad que dispone, entrega provisionalmente, el uso de los bienes incautados a sospechosos de narcotráfico. Ha sido precisamente esta última atribución, la de disponer de los bienes incautados, el eje de una serie de conflictos interinstitucionales por recursos, y probablemente una de las fuentes de poder convencional más notorias del CONSEP<sup>(54)</sup>.

La génesis del CONSEP y su secretaría general se encuentra en dos organismos que dependían de la procuraduría general del Estado con fuerte influencia Policial: DINACONTES, dirección nacional contra el tráfico de Estupefacientes y DINACTIE, Dirección Nacional contra el Tráfico Ilícito de

Estupefacientes. En la medida de que las actividades de estas oficinas que iban desde inteligencia hasta tareas operativas de represión, cruzaban o distraían las actividades específicas de la procuraduría, y sufrían a la vez, los mismos estragos presupuestarios, fueron fundidas entre las dependencias del CONSEP, de modo que buena parte de su personal -y probablemente de las ideas y prácticas originales- forman parte actual del CONSEP, en donde la burocracia se socializa en un espacio compartido por las prácticas cotidianas de la función judicial y la procuraduría, el ministerio de gobierno y la policía. El plan nacional de prevención, rehabilitación y represión tendrá, entonces, altas posibilidades de ser impregnado por ese tipo de valores.

Sin embargo de todo lo anterior, la efectividad del CONSEP para afrontar la enorme cantidad de tareas que tiene es relativa probablemente por las dimensiones de los ámbitos donde opera. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con prevención se ha observado que no hay una definición de esa actividad en sus instrumentos legales, ni tampoco una política clara que establezca los mecanismos pertinentes. El CONSEP es una entidad que fiscaliza, que diseña programas y también los evalúa, que coordina, y ejecuta operaciones punitivas, además que rehabilita adictos. En lo que tiene que ver con sus programas sociales, es difícil pretender que haya sido eficiente. Desde 1991 en adelante, al contrario, se presume que los niveles de consumo de drogas en el Ecuador han

aumentado (Herrera, 1993). En lo relacionado con represión y fiscalización, en la operación más importante de la historia de la guerra de las drogas en el Ecuador, cuando se desarticuló a la organización de Reyes, el CONSEP simplemente no participó. Fue convocado después de los sucesos para efectos de la asignación de las propiedades capturadas.

Más aún, sucesivas encuestas aplicadas a población en riesgo sobre su conocimiento de instituciones de control y prevención, arrojan resultados negativos a las instituciones públicas. El 72% de los encuestados desconocen la existencia de organismos de prevención, frente a un 58% que ignora a los organismos de control, especialmente policiales. Quienes respondieron afirmativamente en el primer caso se remitieron al ministerio de salud, que ocasionalmente realiza este tipo de trabajo, con un 7,6% de respuestas positivas. Las instituciones especializadas son conocidas por menos del 2%. (Laufer, 1993:140-141).

## **2.6 Conclusiones.**

Los orígenes legitimadores del discurso de la seguridad nacional en el Ecuador, son el resultado de la proposición previa de una serie de imágenes de un orden deseado sobre los que se levanta la finalidad de la construcción y preservación del Estado; a diferencia de los Estados Unidos, que ha sido el caso usado en este capítulo para comparar la idea de la

seguridad nacional ecuatoriana, en donde los valores dominantes de la sociedad aparecen como pre-existentes a la noción de Estado nacional -que los protege-, y no éste como la meta por construir.

El Estado aparece también como la sublimación de la nación y de la sociedad: su expresión orgánica. De ahí que la doctrina de la seguridad nacional, así concebida, entienda los objetivos del Estado, que en última instancia son los objetivos de una de sus instituciones: la militar, como los de la sociedad, y encuentre legítimo imponerlos al conjunto de la sociedad como los requisitos de todas las demás dimensiones de la vida social, abarcando -desapareciendo-, en caso de emergencia a la sociedad civil dentro de la sociedad política, que es el modelo in extremis que permiten las leyes de la seguridad en el Ecuador.<sup>(55)</sup>

Otro elemento que diferencia a la idea de la seguridad nacional ecuatoriana de las del norte industrializado es la percepción del orden mundial. Mientras para las doctrinas del norte, la ubicación de la jerarquía de las naciones vista a nivel mundial, define las amenazas y los riesgos, y por lo tanto los bienes a proteger, para el Ecuador este tipo de análisis es periférico. Su visión estratégica si bien se encuadra en el orden internacional, mira fundamentalmente hacia sus fronteras y hacia adentro de su propia sociedad.

En rigor, toda relación de poder es supuesta como intimidatoria o compulsiva, en la imagen realista, que es un

paradigma que informa la noción de seguridad nacional. Si bien la seguridad nacional, en el norte industrializado tiene una imagen volcada hacia el sistema internacional, mientras que en el Sur la percepción de la amenaza mira hacia adentro de sus propias sociedades; ambas en esencia suponen la seguridad como un acto compulsivo destinado a limitar conductas amenazantes naturales en los actores del sistema.

La influencia del presidente de la república en materias de seguridad relacionadas a la "Política nacional", que servirá de base a la "estrategia" es discrecional, pero siempre estarán limitadas por la vocación profesional de esa autoridad, su conocimiento del tema y las expectativas en sus relaciones con las fuerzas armadas. Desde 1978, y de acuerdo a la ley orgánica de las Fuerzas Armadas, el ministro de Defensa obligatoriamente será el oficial más antiguo. Ello ha implicado un patrón altamente institucionalizado de relación de los presidentes con el ejército, que se refleja en la formulación de los objetivos nacionales permanentes, que por definición se encuentran fuera de la coyuntura.

Dada la concentración de poder para determinar los temas de seguridad y la influencia en la toma de decisiones que radica en el Consejo de Seguridad Nacional, solamente el presidente de la república tiene facultades superiores al Secretario. Ni siquiera el Ministro de Defensa tiene atribuciones de mando sobre este funcionario de acuerdo a las

normas, aunque la jerarquía de la cadena de mando usualmente subordina el Consejo de Seguridad Nacional al Ministerio de Defensa, puesto que el secretario del Consejo se nomina bajo insinuación del ministro y generalmente es un oficial del ejército bajo su mando. Este hecho cambia la ecuación de fuerzas a pesar de la normatividad. Todas las capacidades de poder atribuidas al Consejo de seguridad Nacional, son ejecutadas y emanan de la Secretaría, pero finalmente, radica en el Ministerio de Defensa. La política de seguridad del Ecuador, que invade todos los ámbitos públicos y tiene la capacidad para hacer lo propio en los privados, radica en las Fuerzas Armadas.

Independientemente de la vocación de quien dirija el ministerio de gobierno, la dirección política de la policía ha supuesto la construcción de una intrincada red de negociaciones y colaboradores para cada administración<sup>(56)</sup>. El establecimiento de relaciones especiales, sin embargo sólo puede establecerse a través del intercambio de lealtades o la sumisión a políticas, con la provisión de recursos por parte del ministerio. Los recursos de un ministro pasan necesariamente por la promoción de jerarquías y disposición de recursos salariales, mientras que los del comando de la policía por la voluntad política de respaldo al funcionario. Si las relaciones entre el poder civil y la policía se establecieran, entonces, sobre la base de un complejo clientelar y patrimonial de relaciones, entonces la

estabilidad de los mandos de la institución sería contingente a la propia permanencia de los funcionarios que representan, finalmente, la expresión de coaliciones diversas en el gobierno. Los datos de la realidad parecen comprobar esta hipótesis. Por una parte la inestabilidad de los ministros de gobierno es frecuente en el Ecuador, a pesar de que en las últimas administraciones ha existido un esfuerzo deliberado por corregirla. El gobierno de Febres Cordero tuvo dos ministros; el de Borja también dos e igual número el de Durán Ballén. La policía, por su parte ha tenido seis comandantes generales en los períodos de los cuatro ministros de gobierno últimos hasta mediados de 1994<sup>(57)</sup>.

La literatura ecuatoriana sobre Seguridad Nacional ha estado vinculada a las fuerzas armadas y concretamente al ejército. Su visión, desde una perspectiva estratégica, privilegia el problema fronterizo pero, a diferencia del pensamiento producido en el mundo del norte industrializado, enfatiza también los riesgos que los procesos sociales y políticos potencialmente otorgan a la constitución misma del Estado, y a lo que los portadores de ese discurso creen que son sus objetivos.

## NOTAS

1. Esta argumentación es una síntesis de las premisas fundamentales del realismo (Ver por ejemplo: Morgenthau, 1960; Keohane, 1986; Tucker, 1977).

2. Dos altos oficiales entrevistados (4 y 9) plantearon que la agenda de las fuerzas armadas para definir tanto los fines de la nación, cuanto los posibles riesgos a la seguridad, no son elaboración propia, sino una simple sistematización de elementos contenidos en la propia Constitución. (Cfr. Entrevistas. Ambas realizadas en enero de 1994).

3. "Constitución de la República", Registro Oficial, No.763, Quito 12 de junio de 1984.

4. La suerte y protagonismo del CONADE en la vida política nacional, no ha sido la misma que la de su director, el Vicepresidente de la República. De hecho, en el régimen de Durán Ballén, caracterizado por una filosofía abierta al mercado, la institución ha perdido presencia, pero el Vicepresidente de la República probablemente es uno de los funcionarios más activos del gobierno y su influencia política ha sido superior a la de sus antecesores.

5. "Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Gobierno" Registro Oficial, No.833, 16 de diciembre de 1992. Sección: Primera-Cuarta.

6. El control del tránsito si bien es en todo el Ecuador, se exceptúa la provincia del Guayas que tiene un organismo mixto estatal y privado, la Comisión de Tránsito que se encarga de esas tareas.

7. Registro Oficial. No.757, 7 de marzo de 1975.

8. Entrevista número nueve , 3 de enero 1994.

9. Esta exclusión es un elemento que ha creado tensiones respecto de la imagen y status de su misión. Cfr. entrevista con Guillermo Jijón, ex-comandante general de la Policía, 11 de febrero, 1994.

10. Puede definirse política, en términos convencionales, por ejemplo, como el conjunto de prácticas colectivas que se organizan a partir de intereses y demandas específicas, así como

determinaciones estructurales, para participar o influir en dinámicas que involucren decisiones. (Bonilla, 1991:121)

11. Según Hans. W. Wigert "Geopolítica es la Geografía política aplicada a la Política del Poder Nacional y su estrategia de hecho en la paz y la guerra". Según Jorge Atencio: "El poder y la política se vinculan ya que es el territorio el ámbito espacial en donde el poder se manifiesta" (Citados por Paco Moncayo, 1991:47). Estos conceptos son parte de la formación normal del personal de la Academia de Guerra ecuatoriana, han sido citados de uno de sus libros de texto. El instructor que lo escribió es probablemente el militar más prolífico en trabajos teóricos del Ecuador de la época moderna de su ejército

12. Entrevistas número nueve y número cuatro. Enero de 1994. Ambos entrevistados, oficiales superiores, coincidieron en la respuesta a una pregunta formulada en similares términos y tendiente a indagar si hubo conflicto alguna vez en la determinación de los objetivos y su procedimiento.

13. Entrevista número cinco (Abril, 1994)

14. "Reglamento General a la Ley de Seguridad Nacional", Decreto ejecutivo 2264, Registro Oficial. No.642. Quito, 14 de marzo de 1991.

15. Entrevista número cinco.

16. Reglamento interno de la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional. Decreto Supremo No.1002. Registro Oficial No.141, 11 de septiembre de 1972.

17. El concepto expuesto es atribuido al Brasil. Según el autor, que es un Coronel de Estado Mayor, este concepto se adapta mejor a las necesidades del Ecuador que otros atribuidos a Francia y Estados Unidos que básicamente se refieren al arte de alcanzar los objetivos nacionales. La diferencia con la noción brasileña únicamente radica en la mención a los obstáculos (Játiva, 1991:62)

18. Entrevista número nueve.

19. Estas causas son recogidas por la Ley de Seguridad nacional, artículo 11. Registro Oficial, 892, 9 de agosto, 1979. Quito.

20. En Brasil, en la época en que la doctrina de la seguridad nacional informó a otros países del continente, se creó el sistema nacional de informaciones, que coordinaba las actividades de inteligencia también en todos los ministerios y que invadía, igualmente, las actividades privadas. Una agencia central dentro del sistema era el órgano ejecutivo (Stepan, 1988: Chapter 2).

En los Estados Unidos, en cambio, la CIA y la inteligencia de las fuerzas armadas solo se vinculan en el Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización depende básicamente del presidente de la república y es permeable a los cambios en la visión política de cada presidente. A la inversa de lo que ocurre en América latina, en los Estados Unidos, la información e inteligencia es funcional al poder civil y no está normatizada estrictamente, ni depende su uso de actividades autónomas de las entidades de seguridad (George: 1981; Kaufman et al. 1985)

21. "Ley de Seguridad Nacional".

22. Prácticamente todos están integrados a alguno de los frentes, con excepción de aquellas secretarías de Estado de creación reciente que probablemente se incluirán en alguna reforma posterior a la ley de seguridad nacional. Es el caso de Información y Turismo, ministerio creado por Durán Ballén el primer año de su mandato, que tiene independencia del sistema de seguridad nacional por esta circunstancia.

23. Reglamento a la ley de Seguridad Nacional". Registro Oficial No. 642, 14 de marzo de 1991. Art. 9

24. Prácticamente toda la literatura oficial ecuatoriana que se refiere a convenios y tratados suscritos por el Ecuador, añade el adjetivo "válidos" porque a juicio de los gobernantes ecuatorianos desde 1960, el Protocolo de Río de Janeiro, que fija los límites con el Perú, es nulo, y ello constituye, sin duda, parte integrante y fundamental, de la política exterior ecuatoriana, pero también de la identidad nacional.

25. La dimensión "psicosocial" es reiteradamente incluida en toda la literatura sobre seguridad nacional en el Ecuador. Se refiere al mismo ámbito que en la literatura americana aparece como "creencias e imágenes" (George, 1980, Cap. 3), pero que en el Ecuador y en otros países latinoamericanos, hace relación a una vocación prescriptiva, a la necesidad por crear valores semejantes y obligatorios para construir la identidad nacional. Sus instrumentos son las políticas de comunicación y educación, por ejemplo (Oswaldo Jarrín, 1993: 20-

21)

26. Sección séptima del Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial No.642, 14 de marzo de 1991. Quito.

27. La estructura del ministerio de gobierno está normada por el Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Gobierno. Registro Oficial No.833 de 16 de diciembre de 1977. Quito.

28. Decreto Presidencial No.2692, Quito 30 de agosto de 1991. (En Verduga, 1992:76-90)

29. Entrevista número diez, septiembre de 1993.

30. Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Gobierno, op.cit., artículo 19.

31. Entrevista número diez. Septiembre de 1993.

32. En este informe Sintético de labores del ministerio de gobierno, los temas de seguridad abarcan apenas nueve páginas de las 170 de que consta el documento (verduga, 1992).

33. El texto citado es de César Verduga, ex-ministro de gobierno de Borja. El libro de Ninfa León citado es la transcripción de una serie de entrevistas, donde además de exponer sus valores ideológicos, se presentan algunos datos de los que se pueden inferir percepciones del ministro respecto de su propia condición política de decisor y funcionario público.

34. Es el caso del narcotráfico, por ejemplo. Un extenso estudio del proceso de toma de decisiones durante el gobierno de Borja y de las instituciones de seguridad operando ante un problema se trata en el siguiente capítulo de esta disertación.

35. Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Gobierno. Op.cit. Artículo 8, literal e).

36. Samuel Ficht(1991) describe así al patrón de relaciones con control democrático consolidado:

Civilian governments can prevail on issues where military officers disagree with civilian policy without threatening the stability of democratic regime. Civilians exercise their responsibility to determine the military budget and set defense policy..." (p.3).

Que es, trasladado a la policía, el conjunto de relaciones usual con el poder civil ecuatoriano de parte de esta institución.

37. Entrevista número siete, marzo 1994

38. Desde el año de 1992, y durante el mandato de Sixto Duran ballén, el presupuesto general del Estado es aprobado por el presidente de la república mediante decreto ejecutivo. En las administraciones anteriores el presupuesto era una ley de la república. Tenía que ser, por lo tanto, discutido y aprobado por el Congreso luego de que el presidente elaborara un proyecto. Esto abría muchas posibilidades de negociación y cabildeo.

39. La descripción de las funciones y estructura de la policía está fundamentada en varios documentos:

-Ley Orgánica y Régimen Administrativo de la policía nacional. Publicada por la Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito: 1961.

-Ley Orgánica de la Policía Nacional. Registro Oficial. No. 757, 7 de marzo de 1975.

-Código de Procedimiento Penal de la Policía Civil Nacional. Publicado por la Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito: 1961.

Las funciones de las diferentes entidades se reconstruyeron en base a entrevistas a funcionarios claves. Decisores y asesores de personas con capacidad de decidir. (Entrevistas 7, 8, 11, 12, 10, 3).

40. Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Policía, op.cit.

41. Entrevista número cinco. Quito, abril de 1994.

42. Los datos varían. Esta cantidad esta tomada de International Institute for Strategic Studies, The military Balance 1991-1992, Brassey's, London, 1991. Para 1990 Defense &..Handbook op.cit.(1991), calculo 35.000; en 1984 (English) habrían sido 30.000.

43. Estos datos son provistos por Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI YEARBOOK 1991, op.cit.

44. International Institute for Strategic Studies, Defense Handbook, op.cit.1990, p.304.

45. La imagen de la seguridad nacional es impartida también en algunos cursos dentro de la institución. Prácticamente no hay una literatura propia de las doctrinas, como en el caso de la abundante producción sobre seguridad nacional (independientemente de su calidad). Las referencias técnicas tienen básicamente tres influencias extranjeras: chilena, estadounidense y española.

Entrevista número once, abril 1994.

46. Entrevista número siete.

47. En octubre de 1990, una unidad guerrillera colombiana atacó a una patrulla del ejército ecuatoriano en el río San Miguel, con un saldo de nueve bajas (US. Department of State, 1991:130). En diciembre de 1993 un batallón guerrillero emboscó a una patrulla conjunta del ejército y la policía. En 1994 se han producido decenas de secuestros y actos delictivos en la Amazonia Nororiental atribuidos a grupos asociados con la guerrilla colombiana o con las organizaciones de narcotraficantes. ("Nuevos secuestros en el Oriente". Hoy. Quito, 7 de mayo de 1994).

48. Datos sobre la estructura militar del Ecuador pueden encontrarse en: English, 1985:, pp.253-258.

- ver también: Defense and Foreign Affairs Handbook 1990-1991, International Media Corporation, Alexandria VA, US. London, Copley 1989, pp.277-281.

49. Son veinte provincias en el Ecuador.

50. Entrevistas número seis (febrero de 1994) a Jorge García, ex ministro fiscal de Pichincha y número uno, ex-procurador nacional del Estado, funcionarios ambos que si bien no diseñaron la ley fueron de los primeros en aplicarla, quienes además fueron parte de la unidad asesora de decisión última del ministerio de gobierno de 1992 a 1994 (ver siguiente capítulo).

51. Entrevista número siete. Quito, 11 de Febrero de 1994.

52. Las atribuciones del director ejecutivo del CONSEP y requisitos para ejercer el cargo se encuentran en el Artículo 18 de la Ley sobre sustancias estupefacientes y Psicotrópicas. Op.cit., y en el artículo 17 del Reglamento a esa misma Ley. Registro Oficial. Suplemento.No.637, Quito, 7 de marzo de 1991.

53. Ver capítulo anterior.

54. Por ejemplo, la desarticulación de la organización de la familia Reyes, el valor de cuyas propiedades se calculaba en un billón de dólares, originó una serie de conflictos entre variadas instituciones, entre ellas, las universidades, la Casa de la Cultura Ecuatoriana, la policía, el propio CONSEP, que pedían que se les asignara el usufructo de lo incautado. Finalmente los bienes son manejados por la policía. Para una descripción más detallada del caso véase el siguiente capítulo.

55. Las ideas totalizantes de la seguridad nacional para el Ecuador se encuentran prácticamente en toda la literatura de texto para los cursos de instrucción de estas materias, en las instituciones militares especializadas. Un ejemplo de estas aproximaciones puede encontrarse en Lituma, sf., capítulo I, cuyo texto, aparentemente escrito a finales de los ochenta es una referencia obligatoria en varios cursos de seguridad nacional en el Ecuador, y fue escrito por un oficial de esa nacionalidad mientras cumplía misiones militares en Venezuela.

56. Entrevista número tres.

57. Datos de los informes anuales del ministerio de gobierno presentados al Congreso nacional. Ver, Verduga, 1992.