



Informe Nacional ECUADOR



FLACSO
CHILE

INFORME NACIONAL ECUADOR

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	2
I. CONTEXTO.....	3
II. SECTOR DEFENSA.....	5
2.1 Institucionalidad del Sector	8
2.2 Liderazgo Civil.....	11
2.3 Control Externo	13
2.4 Fuerzas Armadas.....	14
a. Formación.....	18
b. Servicio Militar.....	21
c. Justicia Militar.....	22
2.4 Presupuesto	23
2.5 Reformas y modernización.....	26
III. SECTOR SEGURIDAD PUBLICA	27
3.1 Ministerio	29
3.2 Liderazgo Civil.....	31
3.3 Policía	32
a. Presentación, año de creación, misión y funciones.....	32
b. Orgánica interna, jerarquía y grados.....	34
c. Formación.....	38
3.4 Control Interno	39
3.5 Control Externo	39
3.6 Presupuesto	40
3.7 Reformas y modernización.....	41
IV. INTELIGENCIA.....	42
VI. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES CONSULTADAS.....	44
V. ANEXOS	46

Índice de Tablas y Gráficos

Gráfico 1. Sistema de Defensa Nacional, 2006.....	6
Gráfico 2. Organigrama Ministerio de Defensa Nacional.....	10
Gráfico 3. Distribución del presupuesto de las FF.AA, 1996-2002.....	25
Gráfico 4. Organigrama Ministerio de Gobierno.....	30
Gráfico 5. Ingresos Policía Nacional de Ecuador, 2001-2004 (en Millones de US\$).....	41
Tabla 1. Intentos de Golpes de Estado en Ecuador, 1984-2005.....	12
Tabla 2. Escala jerárquica de las FF.AA.....	15
Tabla 3. Requisitos para obtener ascenso según grado.....	17
Tabla 4. Gasto militar en relación al porcentaje del PIB, 1997-2003.....	23
Tabla 5. Porcentaje del presupuesto destinado a gasto Ministerio de Defensa Nacional, 2004-2006.....	24
Tabla 6. Ministros de Gobierno y Policía de Ecuador, 2004-2006.....	32
Tabla 7. Escala jerárquica de la Policía Nacional de Ecuador.....	36
Tabla 8. Requisitos para ascensos según grado.....	37
Tabla 9. Distribución del Gasto Sector Asuntos Internos por Institución, 2001-2004 (en porcentaje).....	40

PRESENTACIÓN

El presente informe desarrollado por el Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede en Chile, se enmarca en el proyecto “Reforma del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe”. Dicho proyecto tiene por objetivo central realizar un diagnóstico del sector en veinte países de la región.

Adicional al análisis comparado realizado durante el primer año de implementación del proyecto, nos interesa avanzar en la descripción de las principales características del sector seguridad en cada uno de los países involucrados. Específicamente, este documento presenta el caso de **Ecuador** y contempla cuatro dimensiones claves: (i) el contexto político, económico y social, que permite dar cuenta de los principales elementos asociados a la situación interna; (ii) los elementos y características del **sector defensa**, focalizando la descripción en la institucionalidad pública, liderazgo civil, Fuerzas Armadas, el control externo, presupuesto y elementos del proceso de reforma; (iii) **sector seguridad pública**, que contempla las características institucionales, la policía nacional, además de los ejes de la reforma policial y procesos modernizadores y (iv) la institucionalidad de la **inteligencia**.

Esta recopilación se elaboró con fuentes de información secundaria y de acceso público, tales como leyes, decretos, información estadística, sitios oficiales de las instituciones y revisión de prensa, entre otras. Agradecemos la valiosa colaboración de **Fredy Rivera Vélez**, Profesor Investigador de FLACSO-Ecuador, quien aportó en la recolección de información en su calidad de expertos en temas de seguridad y defensa en Ecuador. La redacción del presente documento estuvo a cargo de **Felipe Salazar Tobar**, asistente de investigación de FLACSO-Chile.

Confiamos que el esfuerzo realizado permita avanzar en el desarrollo de análisis y debates académicos y de política pública en Ecuador. Asimismo, esperamos que este aporte sea el inicio de una mirada regional sobre uno de los temas centrales de la consolidación democrática en América Latina y el Caribe. Finalmente, agradecemos el aporte de Open Society Institute en el financiamiento de esta iniciativa y al auspicio de la Organización de Estados Americanos.

Lucía Dammert
Programa Seguridad y Ciudadanía
FLACSO Chile

Santiago, Agosto 2006.

I. CONTEXTO

La inestabilidad política ha sido la tónica de Ecuador a partir de la segunda mitad de los años 90 y los primeros años del siglo XXI. En este sentido basta mencionar la salida abrupta del poder de Abdalá Bucaram en 1996, luego de seis meses de un mandato cruzado por la corrupción e ilegalidades. Posteriormente llega al poder de forma interina de Fabián Alarcón -quien logró redactar una nueva Constitución (1998), pero que tampoco estuvo exento de acusaciones de corrupción- y terminó su mandato al convocar las elecciones de 1998, en donde el elegido fue el ex Alcalde de Quito Jamil Mahuad. Este último gobernó solo dos años (1998-2000), una gran crisis económica que desató la quiebra de bancos y la fuga de capitales derivó en la debacle de la economía nacional al sufrir una fuerte alza de la inflación y del precio del dólar, y finalmente fue depuesto del cargo a través de un golpe militar liderado por el entonces Coronel de Ejército Lucio Gutiérrez, con el apoyo de organizaciones civiles e indígenas. Los líderes de ésta acción finalmente fueron apresados por las FF.AA y el poder lo asumió el entonces Vicepresidente Gustavo Noboa como lo expresa la Constitución de la República.

La última gran crisis política de Ecuador fue la vivida durante el año 2005, en donde diversas medidas tomadas por el entonces Presidente de la República Lucio Gutiérrez -ex Coronel de Ejército- provocaron indignación en la población, por ejemplo -y en particular-, el nombramiento de facto de los miembros de la Corte Suprema, fuera de los procedimientos y mecanismos propios de la Constitución; además, por su vinculación con el ex Presidente Bucaram permitió la anulación de los procesos judiciales en su contra. Mientras que en el ámbito económico, el intento de controlar la inflación generó enormes costos sociales y la recesión de algunos sectores productivos de vital relevancia para el país, como el agro. En síntesis, su gobierno estuvo caracterizado por *“la política autoritaria derivada de un manejo económico concentrador y excluyente, se multiplicaron las violaciones a la Constitución, a las leyes y a los Derechos Humanos”* (Acosta, 2005:54).

La situación del país llevó a la ciudadanía a realizar la *“rebelión de los forajidos”* durante el mes de abril de 2005, en donde cerca de 20.000 personas salieron al centro de Quito a exigir la renuncia del Presidente Gutiérrez. Fue el Congreso Nacional quien lo destituyó del cargo, dictó una orden de captura para él y algunos de sus Ministros, pero éstos solicitaron asilo político en Brasil. Actualmente el país intenta recomponer sus estructuras e instituciones democráticas bajo el mandato del Presidente Palacio, pero aún existe mucha incertidumbre sobre el devenir del país, considerando que se avecina un nuevo proceso electoral en octubre del año 2006, en donde el depuesto Lucio Gutiérrez ha expresado su voluntad de participar como candidato nuevamente.

El país también ha sufrido de conflictos bélicos durante los años noventa, la Guerra del Cenepa fue en donde se enfrentaron Ecuador y Perú durante 1995, por rencillas territoriales en la Amazonía. Las habituales escaramuzas en la región amazónica fueron tomando una intensidad mayor que derivó en la movilización de tropas de ambos países y

el incremento de los enfrentamientos. En Octubre de 1998 los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro -Brasil, Argentina, Chile y EE.UU- propician el acuerdo de paz que cierra más de medio siglo de conflictos limítrofes entre Ecuador y Perú, quienes logran demarcar su frontera hacia el año 1999. Este acuerdo fue firmado por los Presidentes de la época: Jamil Mahuad, de Ecuador, y Alberto Fujimori, de Perú.

La corrupción también es un elemento transversal de la situación política. La información de Transparencia Internacional (Transparency International, 2005) ubica a Ecuador en el lugar 117 de un total de 158 analizados. Al revisar el listado de los últimos Presidentes del país, es posible observar esta situación, ya que varios de ellos están acusados o tienen investigaciones en curso por diversas ilegalidades o malversación de fondos públicos durante el tiempo que ejercieron el poder, siendo el caso emblemático el de Abdalá Bucaram.

En materia económica y social la situación de Ecuador no es muy auspiciosa, como en varios de los países de la subregión andina. El crecimiento económico del país -según la información del Banco Mundial- cayó en una profunda crisis entre 1998 y 2000, en donde el crecimiento del PIB cae a -6,3% en el año 1999 (World Bank, 2005). La economía ecuatoriana ha oscilado bastante en lo que respecta al crecimiento, pero ha logrado sostener e incrementar el PIB per capita a partir del 2001, es por ello que para el 2005 éste fue de US\$2.429 dólares. En materia de inflación la política ha sido relativamente exitosa al reducir ostensiblemente este indicador luego de la crisis del año 2000 -en donde alcanzó el valor de 96.1%-, hasta el año 2005 en donde se sitúa en el 2%.

Por su parte, la población del país al año 2005 se estima en 13.215.000 habitantes (INEC, 2006), en donde el 6,83% corresponde a población indígena en que predomina fundamentalmente la etnia Quechua. En lo que respecta a personas en situación de pobreza, de acuerdo con los antecedentes de CEPAL (2005), para el año 2002 el 49% de los habitantes del país estaban en esta condición. En términos de empleo la situación también tiende a ser compleja, durante el año 2004 la tasa de desempleo fue de un 11%, y el desempleo juvenil comprendido entre 15 y 24 años se había reducido en 2001 a un 14,8% (según los datos existentes), mientras que su valor más alto fue durante la crisis del 1999 en que un 25,9% de los jóvenes no tenían empleo.

En términos socio-económicos la distribución del ingreso es un factor clave que permite describir la situación social de sus habitantes. Entre 1997 y 2002 el 20 % más rico de la población ha crecido en desmedro del 20% más pobre; así por ejemplo, para el año 2002 el 20% más pobre accedía al 3,9% de los ingresos, mientras que el 20% más rico concentraba el 56,4% (CEPAL, 2005). El Índice de Desarrollo Humano 2003 clasifica a Ecuador en la categoría de *desarrollo humano medio* -en el lugar 82 de la lista- con un valor de 0,759 (PNUD, 2005).

II. SECTOR DEFENSA

El objetivo de la Defensa Nacional expresado en la Constitución es *“garantizar la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional asegurando la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas, sociales y militares”* (República de Ecuador, 1979, art. 2). La ley define que el Estado es el responsable de la Seguridad Nacional, de este modo el *Sistema de la Defensa Nacional* está integrado por: (i) el *Presidente de la República*, (ii) el *Congreso Nacional*¹, (iii) el *Consejo de Seguridad Nacional* (COSENA), (iv) el *Ministerio de Defensa Nacional*, (v) el *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas* (COMACO), (vi) los *Órganos Operativos del COMACO: Fuerza Terrestre, Fuerza Naval y Fuerza Aérea*, además de la *Policía Nacional* como *Fuerza Auxiliar* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006:46-47).

El sistema es la instancia donde se vinculan las entidades del Sector Defensa para la coordinación de la política respectiva. Está encabezada por el Presidente de la República, quien es la máxima autoridad del sector y el responsable de ejercer la conducción política de la seguridad y defensa nacional, además preside el COSENA, que de acuerdo con la Constitución de la República es el organismo superior responsable de la Defensa Nacional (República de Ecuador, 1998, Art.189). Este Consejo lo conforma el Presidente del Congreso Nacional, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los Directores de cada frente² y el Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA, siendo su misión asesorar al Jefe de Estado en materias de política de seguridad y defensa nacional, con un carácter meramente consultivo. Además, esta compuesta por la Secretaría General de carácter permanente en donde hay representantes de la Dirección Nacional de la Defensa Civil, Dirección Nacional de Movilización, Dirección Nacional de Inteligencia y del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

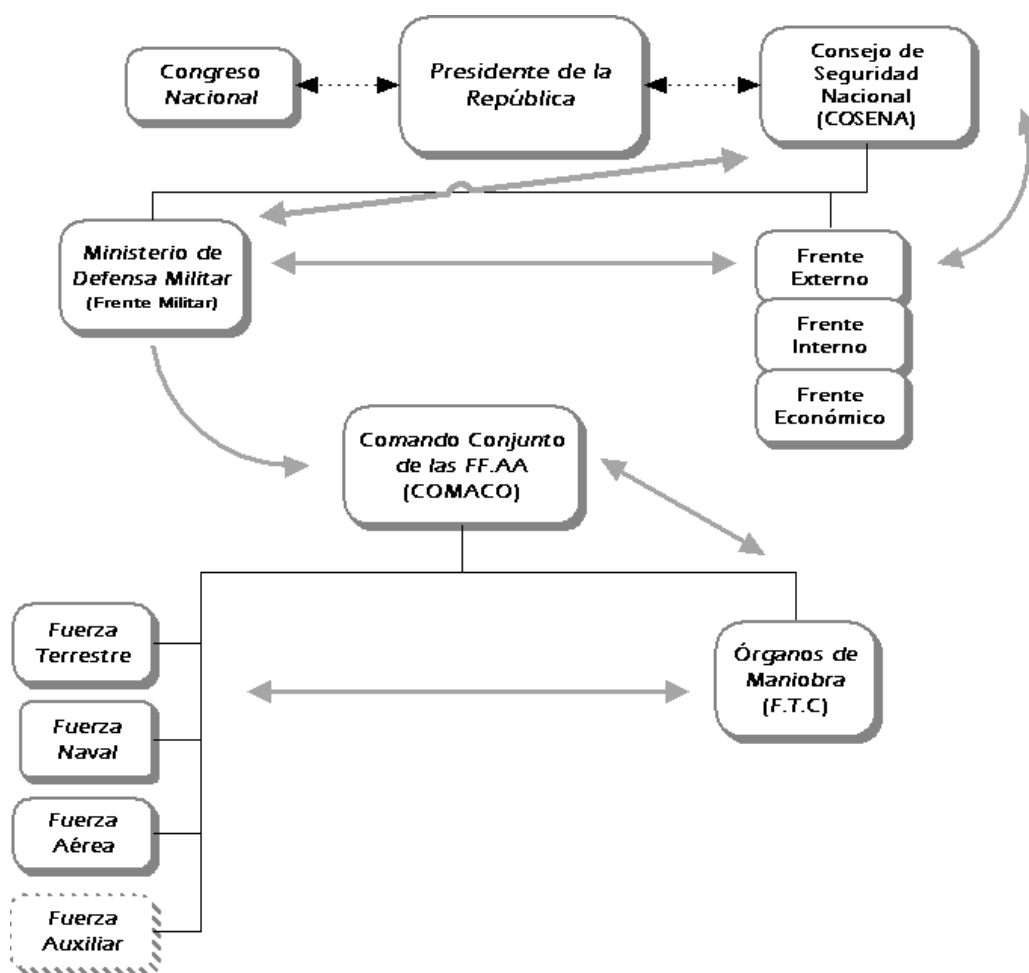
El Ministerio de Defensa es la instancia político-administrativa responsable de dirigir la política de defensa y ejercer la administración de las FF.AA, además emite las directivas de defensa militar. Por su parte, el Comando Conjunto es la unidad responsable de la ejecución de la política militar y de la conducción estratégica delegada por el Presidente de la República, también elabora documentos para el cumplimiento de la normativa de la defensa nacional y sus funciones son asesorar al Presidente y dirigir la organización,

¹ Las facultades del Congreso Nacional en relación al Sector serán revisadas en el acápite que aborda el Control Externo.

² De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional los frentes de acción son: Externo, Interno, Económico y Militar y su función es coordinar el estudio, investigación y planificación necesarias para la elaboración de los documentos para cumplir con los objetivos nacionales, siendo responsable el Director Respectivo (República de Ecuador, 1979, Art. 18-42).

preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas; además, le corresponde planear la organización, preparación y empleo militar de la Policía Nacional como Fuerza Auxiliar, entre otras. Mientras que las unidades operativas son las FF.AA, estructuradas en Fuerza Terrestre, Naval y Aérea, además de la Fuerza Auxiliar.

Gráfico 1. Sistema de Defensa Nacional, 2006.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2006). *Actualización Política de Defensa Nacional.*

En lo que respecta al marco legal que regula al sector, es posible mencionar principalmente (i) la *Ley de Seguridad Nacional* N° 275 promulgada en agosto de 1979 por el entonces Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), a través del Presidente de la Junta Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, que establece el marco general, las funciones, atribuciones, obligaciones y otros ámbitos de las entidades responsables de la Seguridad Nacional. También está la (ii) *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas* N° 109 de 1990, siendo su objetivo establecer la estructura orgánica y funcional del Ministerio de

Defensa y las Fuerzas Armadas. Del mismo modo existen diversos instrumentos legales que reglamentan aspectos del personal, servicio militar y presupuesto, entre otros aspectos.

La planificación estratégica del Sector está dividida en torno a dos instancias, la primera de ellas es la que se realiza en el Ministerio de Defensa y tiene como objetivo la conducción de las Fuerzas Armadas bajo las siguientes unidades: la *Dirección de Prospectiva y Planificación Estratégica*, el *Gabinete Ministerial* y la *Subsecretaría de Desarrollo*. En este sentido, el Gabinete Ministerial es el responsable de la planificación, siendo además la unidad que elaboró el Libro Blanco de la Defensa en el año 2002.

El proceso de planificación sigue las indicaciones de la Ley de Seguridad Nacional, de este modo el frente militar depende de la coordinación del Ministro de Defensa con cada una de las fuerzas a través del COMACO; el frente interno de la defensa está bajo la responsabilidad del COSENA quien se coordina con otras entidades públicas para cumplir sus funciones.

Según el documento “Actualización Política de la Defensa Nacional”, publicado en agosto de 2006, uno de los elementos centrales a considerar es que debe *“contribuir desde sus funciones específicas a la institucionalidad del Estado ecuatoriano, a la consolidación del sistema democrático, al fortalecimiento del estado social de derecho y al respeto y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006a:37). La formulación de los lineamientos de la política de Defensa está estipulada en la Constitución, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Es el Presidente de la República –en su rol de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas- quien la dicta, mientras que es función del Ministro de Defensa realizar asesoría al Presidente y dirigir la implementación de la política. De este modo se intenta cautelar que ningún funcionario de las instituciones armadas o del COMACO ejerza influencia directa sobre las decisiones del Presidente en la materia. De tal modo el Ministerio de Defensa debe velar por su diseño, planificación y cumplimiento a través de las unidades pertinentes, y su evaluación se realiza a través de distintas reparticiones públicas tales como: los (i) organismos de administrativos y de control interno, (ii) la *Contraloría General del Estado* y (iii) *las Inspectorías Generales de cada fuerza*.

La participación política de los militares esta permitida solo cuando se encuentran en situación de retiro, caso en que están facultados para votar y presentar candidaturas a cualquier cargo público, en este último caso debe estar fuera de las Fuerzas Armadas seis meses antes de la elección. De este modo, ambas instancias están vedadas para el personal en actividad de acuerdo a la Ley Electoral en sus artículos 4 y 47 (República de Ecuador, 1986).

En lo que respecta a las relaciones internacionales que sostiene el Sector Defensa en Ecuador, pueden mencionarse dos áreas relevantes: la cooperación internacional y la existencia de Bases Militares Extranjeras en el país. De acuerdo con los antecedentes obtenidos (Ministerio de Defensa Nacional, 2006a), se han suscrito acuerdos de cooperación bilateral con países de América Latina, Europa y EE.UU en ámbitos energéticos, tal es el caso de Argentina, Brasil y España para el uso pacífico de la Energía Nuclear; y en materias fronterizas hay acuerdos con Colombia y Perú, y protocolos de cooperación con Chile, EE.UU y Ucrania, entre otros.

Ecuador cuenta con presencia militar estadounidense desde 1999 bajo un convenio suscrito por ambos países. El Puesto Avanzado de Operaciones (FOL, por sus siglas en inglés) tiene como misión apoyar *“operaciones aéreas de detección, monitoreo, rastreo y control de actividades ilegales de tráfico de narcóticos”* (Nizkor, 2000:1-2) desde la Base Aérea “Eloy Alfaro” de Manta, perteneciente a la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Según la información del Gobierno Estadounidense (Embajada de EE.UU, 2006), el FOL cuenta con un presupuesto de US\$ 7 millones anuales, además de la inversión en infraestructura, reparación y mantenimiento de la base aérea –específicamente la construcción de la pista que se ha realizado desde 1999. También en la provincia de Napo, específicamente en la Brigada de Selva 19, existe una Escuela de Entrenamiento de Selva cuyo objetivo es capacitar en este tipo de combate a comandos de distintos países. En resumen la presencia militar extranjera se refleja en entrenamiento militar, asistencia técnica y entrega de material bélico, vale la pena considerar que no hay traspaso directo de fondos de un Gobierno a otro.

A nivel del Sector la ayuda internacional es coordinada y centralizada por la Oficina de Asuntos Internacionales del COMACO, y según los antecedentes proporcionados por el Experto Nacional lamentablemente no hace pública esta información.

2.1 Institucionalidad del Sector

El Ministerio de Defensa Nacional se creó en el año 1935 (Donadio, 2005:169), es el organismo de más alto nivel en el aspecto administrativo de las FF.AA. Su misión *“es ejecutar la política militar y la conducción administrativa de las fuerzas armadas, para la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado, la garantía de su ordenamiento jurídico y el apoyo para el desarrollo social y económico del país”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006b). Según la Ley Orgánica (Ministerio de Defensa Nacional, 1990) los organismos de Fuerzas Armadas son: (i) el Ministerio de Defensa Nacional, (ii) el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, (iii) las

Fuerzas: Terrestre, Naval y Aérea, (iv) los Organismos reguladores de la carrera militar, (v) Organismos Asesores, (vi) Organismos de Administración de Justicia Militar, (vii) y otros organismos adscritos o dependientes.

En cuanto a su estructura orgánica, la Secretaría de Estado de la Defensa Nacional es ejercida por el Ministro de Defensa Nacional designado por el Presidente, desde el año 2005 el cargo recae en el General de División (r) Oswaldo Jarrín Román³. Existen dos subsecretarías: (i) la *Subsecretaría de Defensa* y (ii) la *Subsecretaría de Desarrollo*, ambas son órganos de apoyo a la gestión del Ministerio; quien ejerce el cargo de Subsecretario⁴ es nombrado al igual que el caso anterior por el Presidente y debe ser un Oficial General en Servicio Activo (República de Ecuador, 1990: Art.10).

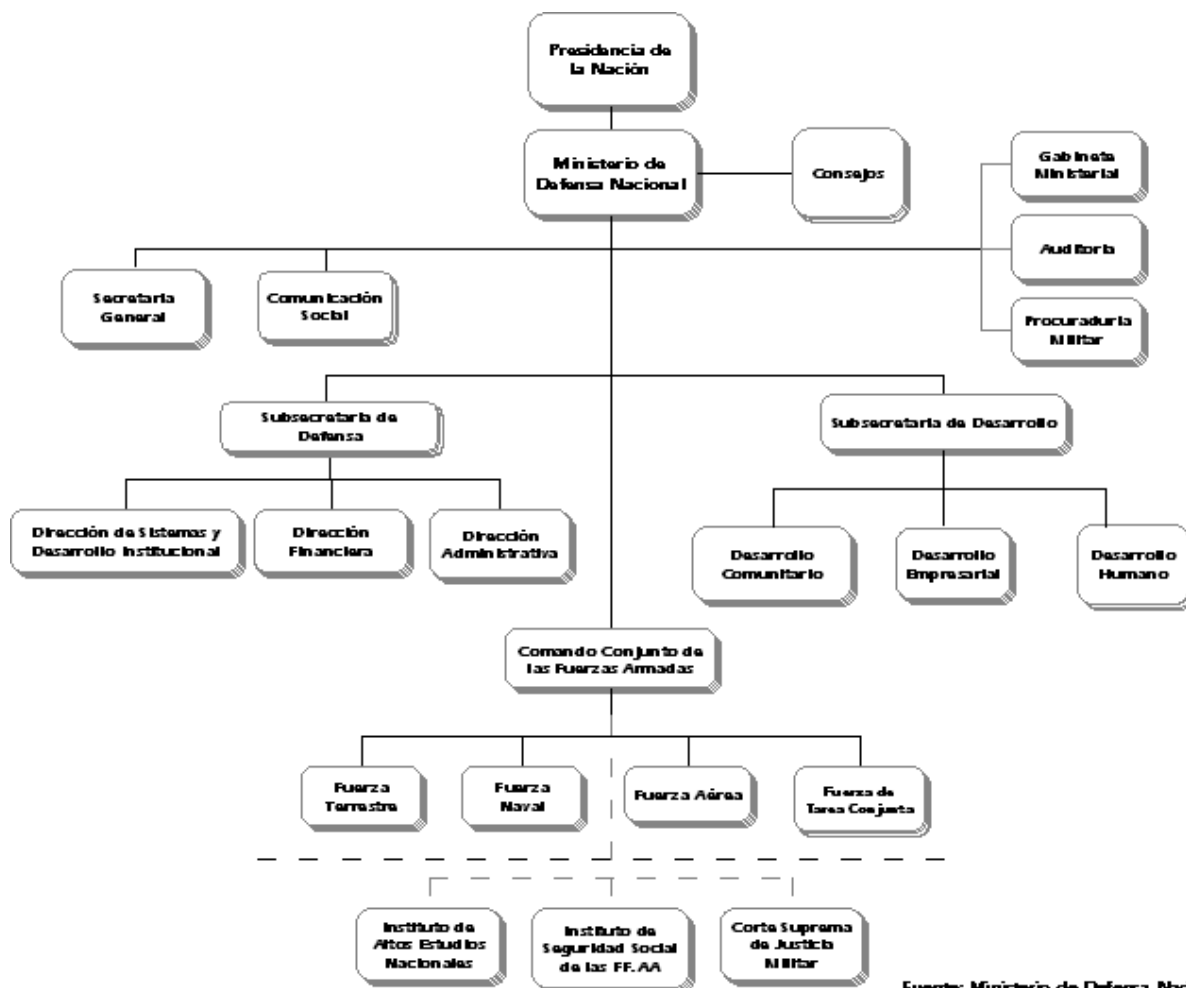
Los *Órganos de Asesoramiento y Control* tienen funciones administrativas, económicas, jurídicas y consultivas en el aspecto político, ellos son: (i) la Secretaría General, (ii) Comunicación Social, (iii) el Gabinete Ministerial, (iv) la Auditoría y (v) la Procuraduría. A su vez, los *Órganos de Desarrollo* cumplen labores de planificación de las actividades del Ministerio y de cada una de las Fuerzas.

El Comando Conjunto de las FF.AA es el organismo de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares (República de Ecuador, 1990:Art.16). Sus atribuciones y deberes más significativos de acuerdo a la ley son: (i) *asumir la conducción estratégica de las FF.AA, por delegación del Presidente de la República en caso de guerra;* (ii) *planificar el empleo y conducir a las FF.AA para contribuir al mantenimiento de la seguridad nacional;* (iii) *someter a la consideración del COSENA el planeamiento estratégico y la delimitación de los espacios geográficos nacionales,* (iv) *aprobar los planes de adquisiciones de material bélico para las FF.AA de acuerdo a las necesidades establecidas en los planes estratégicos, logísticos y administrativos;* (v) *someter a la aprobación del Presidente de la República el reglamento Orgánico Numérico de las FF.AA,* entre otros (República de Ecuador, 1990: Art.17). Está integrado por el Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA y los Comandantes Generales de las Fuerzas Terrestres, Naval y Aérea.

³ Al momento de cerrar el presente informe, el 28 de Agosto el Presidente Alfredo Palacio ha nombrado como nuevo Ministro de Defensa al Gral. de División (r) Marcelo Delgado Alvear.

⁴ La Subsecretaría de Defensa Nacional está encabezada por el General de Brigada Claudio Varela Moncayo y la Subsecretaría de Desarrollo dirigida por el Coronel de Estado Mayor Conjunto Carlos Maldonado Jonquera al mes de Agosto de 2006.

Gráfico 2. Organigrama Ministerio de Defensa Nacional



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional [2006]

Los aspectos operativos del Ministerio están bajo la responsabilidad de las FF.AA Ecuatorianas que están compuestas por tres fuerzas: (i) la *Fuerza Terrestre* (Ejército), (ii) la *Fuerza Naval* (Armada) y (iii) la *Fuerza Aérea*. Su misión es “organizar, entrenar, equipar y mantener el poder militar terrestre, naval y aéreo, así como participar en los procesos que garanticen la seguridad de la Nación y propender a su desarrollo...” (República de Ecuador, 1990:Art. 27).

Según la ley orgánica el Ministro de Defensa Nacional, el Jefe del Comando Conjunto y los Comandantes Generales de Fuerza cuentan con organismos asesores institucionalizados en su estructura, sus funciones apuntan a la determinación de políticas y otros aspectos institucionales trascendentes. Estos organismos son: (i) el *Consejo de Generales o Almirantes de Fuerza*, (ii) el *Consejo de Generales de Ejército y de División* en

la Fuerza Terrestre o sus equivalentes en otras fuerzas, y (iii) el *Consejo Ampliado de Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas*.

Dentro de la estructura ministerial existe la figura del Gabinete Asesor del Ministro, cuyo jefe es asignado por él, y está integrado por personal civil y militar en servicio activo y situación de retiro. Al mes de julio del año 2006 el equipo de asesores se compone del siguiente modo: (i) *civiles*, integrado por cuatro personas que están dedicadas a temas jurídicos, asuntos internacionales, asuntos políticos y al área económica. Mientras que los asesores (ii) *militares* están vinculados a la toma de decisiones en asuntos operativos, técnicos, relaciones internacionales, aspectos fronterizos, cooperación internacional y otros aspectos interinstitucionales.

En el plano operativo, el Ministerio cuenta con 13 civiles que cumplen funciones en áreas tales como: jurídica, económica, ingeniería y arquitectura. Por su parte, los funcionarios militares –que ascienden a 12- cumplen tareas en materia de ingeniería agronómica, comercial y derecho internacional. El personal de la Subsecretaría de Defensa está compuesto íntegramente por militares, mientras que en el caso de la Subsecretaría de Desarrollo existe personal civil y militar.

2.2 Liderazgo Civil

De acuerdo con el artículo 184 de la Constitución la Fuerza Pública es parte del Estado, ante ello su máxima autoridad es el Presidente de la República y solo podrá delegarla en caso de emergencia nacional. Dentro de sus atribuciones están la designación del Alto Mando militar, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos respectivos de cada fuerza.

En cuanto al nombramiento de los jefes militares, según la Ley Orgánica de las FF.AA, el Jefe del Comando Conjunto es designado por el Presidente de la República entre los tres oficiales de mayor antigüedad, lo mismo se replica en el caso de la designación de los Comandantes Generales de la fuerza terrestre, naval y aérea entre los tres oficiales generales de mayor antigüedad de cada fuerza (República de Ecuador, 1990: Art. 36).

El periodo en el cual el Jefe del Comando Conjunto y los Comandantes Generales de Fuerzas se desempeñan en sus cargos es de dos años, a partir de su nombramiento en el cargo. Cesan en sus funciones por los siguientes motivos: (i) *por término del periodo por el cual fue designado*, (ii) *por fallecimiento*, (iii) *por separación voluntaria del servicio activo*, (iv) *por incapacidad física o mental*, (v) *por situación personal o profesional no*

compatible con el cargo, (vi) por haber cumplido con el tiempo de servicio en el grado, (vii) por decisión del Presidente de la República (República de Ecuador, 1990: Art. 36 bis). A pesar de ser una atribución exclusiva del Presidente, el Ministro de Defensa puede sugerir la conveniencia de la remoción, también el Consejo de Generales de Fuerza puede reunirse cuando hay algún conflicto.

Bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa están los aspectos vinculados a la infraestructura, además de los ascensos y bajas en cada una de las FF.AA, esto último regulado por la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas promulgada en 1991⁵ (República de Ecuador, 1991: Art. 97-140). Por su parte el COMACO tiene como tareas la disposición de tropas, la estructura operativa y logística, la creación de doctrina –la cual está delegada a cada una de las FF.AA-, la formación y capacitación del personal y la gestión de los recursos humanos.

La historia política de Ecuador presenta diversos casos de intento de golpe de Estado liderados por sectores de las FF.AA, en un país donde la inestabilidad política ha sido característica en los últimos 20 años. En tres ocasiones las FF.AA retiraron su apoyo al Presidente de la República, lo que derivó en la caída del poder ejecutivo y una crisis institucional, tal fue el caso de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. La tabla 1 muestra con mayor detalle los casos más significativos desde la democratización de Ecuador:

Tabla 1. Intentos de Golpes de Estado en Ecuador, 1984-2005.

Presidente	Golpe de Estado	Autor y Características
León Febres Cordero (1984-1988)	7 de marzo de 1986	General F. Vargas Passos. Se insubordinó y pidió la renuncia del Presidente.
Abdalá Bucaram (1996-1997)	1997	FF.AA. Retiro del apoyo al Presidente.
Jamil Mahuad (1998-2000)	21 de Enero del 2000	Coronel Lucio Gutiérrez, quien fue un instrumento del Alto Mando. Las FF.AA retiran el apoyo al Presidente.
Lucio Gutiérrez (2003-2005)	2005	Las FF.AA retiran el apoyo al Presidente.

Fuente: Experto Nacional, Freddy Rivera.

Sólo el General Vargas Passos y el Coronel Lucio Gutiérrez -responsables de una sublevación y de liderar un Golpe Militar, respectivamente-, fueron dados de baja y condenados a una pena de cárcel, aunque posteriormente ambos fueron amnistiados;

⁵ La Ley es muy clara a la hora de formular los requisitos para el ascenso a cada uno de los grados tanto de Oficiales como de Suboficiales, tanto en años, como en los cursos de formación exigidos y las calificaciones obtenidas, entre otros factores.

incluso este último pudo presentarse como candidato presidencial a las elecciones del año 2000.

Las FF.AA ecuatorianas tienen mucha influencia en la vida nacional, en este sentido y a juicio del Experto Nacional, las presiones corporativas son visibles, por ejemplo: en la férrea oposición en el manejo de las empresas militares por parte del sector privado, en declaraciones públicas para el aumento de salarios, la participación del Cuerpo de Ingenieros del Ejército en obras públicas, entre otras. Estas acciones no han sido sancionadas, debido a que no han implicado una movilización de las FF.AA.

2.3 Control Externo

La Constitución Política de Ecuador define las facultades del Parlamento de la siguiente manera: (i) *aprobar el presupuesto del Estado y vigilar su ejecución*, (ii) *conocer el informe anual del Presidente de la República*, (iii) *fiscalizar los actos del poder ejecutivo, del tribunal supremo y solicitar a los funcionarios públicos la información que requiera, entre otras*. En materias específicas de defensa tiene la facultad de *“expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; conoce y aprueba los proyectos de ley referentes a la defensa nacional y aprueba o desaprueba los tratados y convenios internacionales relacionados. Además de la tarea de fiscalización de las acciones relacionadas con la defensa, conoce la participación de las FF.AA en operaciones de paz y asistencia humanitaria; aprueba el presupuesto destinado a la defensa nacional, y aprueba o deroga el estado de emergencia decretado por el Presidente de la República”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006:46).

En términos de funcionamiento legislativo existe la Comisión de *Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional* cuyo fin es *“presentar informes al Congreso Nacional sobre los tratados y convenios internacionales, referidos a materia territorial o de límites; que establezcan alianzas políticas o militares internacionales; que comprometan al país en acuerdos de integración, que atribuyan a un organismo internacional o supranacional, el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la Ley”* (Congreso Nacional, 2006). Al mes de junio de 2006 la Comisión está integrada por siete diputados y está facultada para auspiciar leyes en materias de relaciones internacionales y defensa de acuerdo a la ley, que de acuerdo a la Constitución faculta la iniciativa legislativa con el apoyo de un bloque legislativo o el apoyo de 10 o más diputados (República de Ecuador, 1998:Art.144).

También existen Organizaciones no Gubernamentales que están permanentemente vinculadas, tanto en aspectos académicos como de asesoría al sector.

Las más significativas son: (i) *Proyecto "Seguridad y Democracia"*, Facultad de Ciencias Humanas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador y (ii) *Programa de Relaciones Internacionales*, FLACSO-Ecuador. Estos organismos han participado en la confección del Libro de la Defensa y en procesos de implementación de políticas, lamentablemente no han sido consideradas para otras instancias a nivel parlamentario, asesorías o evaluación de políticas.

2.4 Fuerzas Armadas

Según lo expresa la Constitución la misión de las FF.AA en Ecuador es *"la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. Además organizaran las fuerzas armadas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional"* (República de Ecuador, 1998: Art. 183). Están conformadas por las fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, que cumplen tareas operativas designadas por el COMACO; de acuerdo al artículo 27 de la respectiva Ley Orgánica son las responsables de organizar, entrenar, equipar y mantener el poder militar, participar en los procesos orientados a garantizar la seguridad nacional y el desarrollo de acuerdo con los objetivos nacionales y las leyes.

La Fuerza Terrestre es la unidad responsable de *"organizar, entrenar, equipar y mantener el poder militar terrestre, así como participar en los procesos que garanticen la defensa nacional y su desarrollo institucional"* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006:60). El Comandante General de la Fuerza Terrestre es el General de División Robert Tandazo, quien en su rol cumple tareas de comando y administración del Ejército ecuatoriano.

La Fuerza Naval, a través del Comando de Operaciones Navales, tiene por misión la *"planificación, preparación y conducción de las operaciones navales, ejerciendo el comando y control"* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006:61). Se compone por la (i) *fuerza de superficie*, (ii) *fuerza aeronaval*, (iii) *fuerza de infantería de marina*, (iv) *fuerza submarina*, (v) *fuerza de apoyo logístico* y (vi) *cuerpo de guardacostas*. Durante el mes de abril de 2005 asumió como Comandante General de Marina el Vicealmirante Héctor Holguín.

La Fuerza Aérea es la institución que debe realizar la misión de *"planificación, preparación y conducción de las operaciones aéreas y ejercer su comando y control"* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006:63). Está compuesta por el (i) *Comando Aéreo de Combate* (COMAC), que cumple las funciones de operaciones aéreas, (ii) el *Comando Aéreo de Transporte* (COTRAN), que permite la movilidad a las unidades de las FF.AA para el transporte de tropas y abastecimiento, y (iii) el *Comando de la Defensa Aérea* (COMDA), responsable de la detección y alerta temprana del espacio aéreo ecuatoriano. El

Comandante General de la Fuerza Aérea es el Teniente General Jorge Moreno Artieda, quien fue designado en el cargo durante diciembre del año 2005.

De acuerdo con el documento de *Política de la Defensa Nacional de Ecuador*, una de las facultades de las FF.AA es la contribución al mantenimiento de la seguridad y el orden público, en donde actuarán en casos de grave conmoción interna o cuando se haya declarado Estado de Emergencia. Las tareas serán fundamentalmente la protección de puntos y áreas estratégicas, al igual que en el caso de terrorismo o narcotráfico en donde se coordinaran con las instituciones correspondientes para su prevención y/o neutralización (Ministerio de Defensa Nacional, 2002:113-114).

La escala jerárquica de las FF. AA se compone de acuerdo al grado, en este sentido la jerarquía de Oficial corresponde al militar que ostenta el grado de Subteniente o Alférez de Fragata hasta el de General de Ejército, Almirante o General del Aire; mientras que es Aspirante a Oficial quien se incorpora a los institutos superiores de formación de las FF.AA o realiza los cursos de militarización respectivos. Por su parte, el personal de Tropa corresponde a quienes poseen el grado de Suboficial Mayor hasta soldado, y marinero en el caso de la Fuerza Naval. Los aspirantes a tropa son aquellos que se incorporan a las escuelas o unidades de reclutamiento en la categoría de alumno. Finalmente el conscripto corresponde al sujeto que está realizando el servicio militar obligatorio y por este motivo ha sido incorporado a las FF.AA. De acuerdo con el artículo 17-A de la Ley de Personal, los funcionarios pueden servir en las FF.AA de modo permanente hasta los 65 años de edad (República de Ecuador, 1991: Art. 9-17-A).

Tabla 2. Escala jerárquica de las FF.AA

Rango		Grado		
		Ejército	Armada	Fuerza Aérea
Oficiales	Oficiales Generales	General de Ejército	Almirante	General del Aire
		General de División	Vicealmirante	Teniente General
		General de Brigada	Contraalmirante	Brigadier General
	Oficiales Superiores	Coronel	Capitán de Navío	Coronel
		Teniente Coronel	Capitán de Fragata	Teniente Coronel
		Mayor	Capitán de Corbeta	Mayor
	Oficiales Subalternos	Capitán	Teniente de Navío	Capitán
		Teniente	Teniente de Fragata	Teniente
		Subteniente	Alférez de Fragata	Subteniente
	Aspirantes a Oficiales	Cadete	Guardiamarina	Cadete
Tropa	Suboficiales	Suboficial Mayor	Suboficial Mayor	Suboficial Mayor
		Suboficial Primero	Suboficial Primero	Suboficial Primero
		Suboficial Segundo	Suboficial Segundo	Suboficial Segundo

Clases		Sargento Primero	Sargento Primero	Sargento Primero
		Sargento Segundo	Sargento Segundo	Sargento Segundo
		Cabo Primero	Cabo Primero	Cabo Primero
		Cabo Segundo	Cabo Segundo	Cabo Segundo
		Soldado	Marinero	Soldado
Aspirante a Tropa		Aspirante a Soldado	Grumete	Aspirante a Soldado
Conscriptos		Conscripto	Conscripto	Conscripto

Fuente: República de Ecuador (1991). Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, Ley N° 118.RO/Sup.660, 10 de Abril.

También el personal militar se clasifica en: (i) *personal de arma*, que se instruye en los institutos o unidades de formación de oficiales o de tropa cuyo objetivo fundamental es la preparación en acciones y operaciones de combate; (ii) *personal de servicios técnicos*, que se forman en cursos regulares de los institutos o unidades respectivas para emprender acciones y operaciones de combate; y (iii) el *personal especialista*, que son los profesionales y tecnólogos graduados en institutos de educación superior, y que instruidos en cursos de militarización están en condiciones de apoyar las operaciones militares (República de Ecuador, 1991: Art. 21-24).

El grado militar y su clasificación para el caso de los Oficiales se asignan mediante Decreto Ejecutivo, mientras que en el caso de los otros grados corresponde hacerlo a través de una Resolución del Comandante General de Fuerza.

En materia de ascensos, en el caso de los oficiales son concedidos mediante decreto ejecutivo a solicitud del Ministerio de Defensa, mientras que en el caso de los suboficiales o tropa se indican a través de una resolución del Comandante General de la Fuerza. Para obtener el ascenso respectivo los requisitos son: (i) *acreditar el puntaje mínimo que para cada grado determina la ley*, (ii) *aprobar el correspondiente curso*; (iii) *haber cumplido las funciones en unidades correspondientes a su clasificación, por lo menos durante un año en el grado en el caso de los oficiales superiores, suboficiales y sargentos primeros, y de dos años para el resto de las jerarquías*; (iv) *haber sido declarado apto para el servicio según antecedentes médicos*; y (v) *haber cumplido con el tiempo de permanencia en el grado* (República de Ecuador, 1991: Art. 117). En el caso de los Generales de Brigada que están en lista para ser promovidos a General de División o General de Ejército, mantendrán sus antigüedades, que en promedio debe ser de 36 años de servicio en la institución. La tabla 3 detalla cada uno de los grados y los requisitos para obtener el ascenso, tanto para Oficiales como para personal de Tropa.

Tabla 3. Requisitos para obtener ascenso según grado

	Grado de origen	Tiempo de permanencia	Calificación de Evaluación de Desempeño ^b	Requisitos especiales
Oficiales	General de Ejército o sus equivalentes	2 años	—	-Ejercicio activo del cargo de: Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA o Comandante General de Fuerza.
	General de División o sus equivalentes	3 años	19,00 pts	-Ser oficial de arma. -Haber ascendido al grado en primera instancia. -Obtener la aprobación del Consejo de Oficiales Generales.
	General de Brigada o sus equivalentes	3 años	18,50 pts.	-Aprobación del Consejo de Oficiales Generales de Fuerza. -Aprobado Curso de Estado Mayor Conjunto.
	Coronel o Capitán de Navío ^a	6 años	18,00 pts.	-No haber sido sancionado con suspensión de funciones. -Diplomado de Estado Mayor con excelente desempeño. -Curso militar o técnico aprobado con excelente desempeño.
	Teniente Coronel o Capitán de Fragata	6 años	17,50 pts.	-Curso de Estado Mayor
	Mayor o Capitán de Corbeta	6 años	17,00 pts.	-Curso de estudios militares
	Capitán o Teniente de Navío	6 años	16,50 pts.	
	Teniente o Teniente de Fragata	5 años	16,50 pts.	
	Subteniente o Alférez de Fragata	4 años	16,50 pts.	
Tropa	Suboficial Mayor	3 años		-Informe favorable del Consejo de Personal de Tropa de la Fuerza respectiva.
	Suboficial Primero	5 años	18,00 pts.	-Trabajo de investigación o práctico de la especialidad de relevancia para la Fuerza.
	Suboficial Segundo ^a	5 años	17,50 pts.	-Curso de Administración Militar. -No haber sido suspendido de sus funciones.
	Sargento Primero	5 años	17,00 pts.	-Curso de estudios
	Sargento Segundo	5 años	16,50 pts.	
	Cabo Primero	5 años	16,00 pts	
	Cabo Segundo	4 años	16,00 pts.	
Soldado o Marinero	3 años			

Fuente: República del Ecuador (1991). Ley de Personal de Fuerzas Armadas, N° 118 RO/Sup. 660, 10 de Abril.

a. La evaluación de desempeño se realizará considerando todos los grados anteriores.

b. Se considera el valor mínimo.

a. Formación

La formación militar en Ecuador está bajo la responsabilidad de cada una de las FF.AA a través de la Dirección de Educación respectiva. En la materia también tienen injerencia el Instituto Nacional de Guerra (INAGUE) y la Academia de Guerra mediante el COMACO. A continuación se revisarán las instituciones de formación e instrucción de las FF.AA de Ecuador.

En el caso de la Fuerza Terrestre la formación para Oficiales se realiza en la *Escuela Superior Militar "Eloy Alfaro"*, que fue fundada en 1838 con el objetivo de *"formar Oficiales en el grado de Subtenientes de Armas y Servicios, con conocimientos y aptitudes que les permitan comandar repartos a nivel de pelotón en operaciones militares; y tenientes especialistas para satisfacer las necesidades técnico profesionales de la fuerza"* (Fuerza Terrestre Ecuatoriana, 2006b). El proceso de postulación⁶ contempla tres fases consecutivas, la primera corresponde al análisis de la documentación, posteriormente las pruebas –físicas, médicas, psicológicas y académicas- y finalmente la entrevista personal.

La formación se organiza a través de 5 ejes programáticos tales como: (i) ciencias militares, (ii) cultura militar, (iii) cultura humanística, (iv) ciencia y tecnología y (v) cultura física. Los cadetes pueden optar por las especialidades de Armas -infantería, caballería blindada, artillería, ingeniería, comunicaciones, inteligencia militar y aviación del ejército- o servicios que considera intendencia, material de guerra y transportes. Al egresar de la escuela se obtiene el título de Licenciatura en Ciencias Militares y el grado de Subteniente en Armas y/o Servicios y Teniente especialista.

La *Escuela de perfeccionamiento* busca mejorar la preparación técnica y profesional de los oficiales subalternos: Capitán, Teniente y Subteniente. Se ubica en el nivel intermedio, es decir, posterior al egreso de la Escuela Superior Militar y entrega las bases para ingresar a la Academia de Guerra. Imparte el curso básico para la formación y el perfeccionamiento de oficiales en el grado de teniente de armas o servicios, para el desempeño de funciones de comandantes de compañía, escuadrón o batería, también se dicta el curso avanzado para la formación y el perfeccionamiento de Oficiales subalternos en el grado de Capitán, con el objetivo que puedan cumplir funciones como Oficiales de

⁶ Sus requisitos de ingreso son: (i) ser ecuatoriano/a de nacimiento, (ii) soltero sin hijos, (iii) nivel académico de bachiller en Ciencias, formación humanística y técnicos, (iv) no ser mayor de 20 años, (v) estatura mínima de 1.65 mts para hombres y 1.60 mts. para mujeres, (vi) cumplir satisfactoriamente con los exámenes académicos, físicos, médicos, psicológicos y la entrevista personal, además de (vii) no haber sido expulsado de ningún plantel educativo o escuela de formación militar y (viii) poseer antecedentes intachables de honorabilidad y conducta.

las planas mayores o segundos comandantes de unidades de batallón, hasta agrupamiento táctico.

Por su parte, la *Escuela de Selva y Contraguerrillas* se forma a partir del año 1981 para la instrucción de funcionarios militares en el combate en la selva. Está destinada a la formación de Subtenientes y Tenientes que requieren de este requisito para acceder al ascenso. También imparte cursos para el personal de tropa, cadetes de otras ramas de las FF.AA y reentrenamientos. Del mismo modo la *Escuela de Aviación de Ejército* tiene como misión formar y perfeccionar oficiales pilotos de aviones y helicópteros para integrar a las operaciones conjuntas, combinadas y especiales, con el objetivo de incrementar la capacidad combativa de las unidades de la Fuerza Terrestre. Además, esta unidad imparte cursos básicos de piloto de helicóptero y de aviones, cursos de instrucción de vuelo, y de especialización, entre otros.

La *Academia de Guerra* es el instituto de más alto nivel en el perfeccionamiento militar a nivel de Oficiales. Su misión es entregar los conocimientos técnicos y científicos para ejercer las tareas propias del Estado Mayor en lo que respecta a las misiones de seguridad y desarrollo del país. Mientras que el *Instituto Nacional de Guerra* tiene como objetivo perfeccionar a los Oficiales Superiores de Armas en el grado de Coronel o su equivalente, y a los de de todas las ramas de las FF.AA -Terrestre, Naval y Aérea- en el área de planificación y empleo conjunto del poder militar, además de realizar investigación sobre doctrina militar conjunta con el fin de contribuir a la Defensa Nacional.

La formación de Suboficiales se realiza fundamentalmente en la *Escuela de Soldados*, cuya misión es *“formar soldados de armas, servicios y especialidades para el desempeño de cargos y funciones propios de la jerarquía militar en tiempos de paz y de guerra, a fin de satisfacer las necesidades de la Fuerza Terrestre”* (Fuerza Terrestre Ecuatoriana, 2005:2). Para postular a la Escuela de Soldados es necesario cumplir con una serie de requisitos de ingreso, aprobar los exámenes físicos, médicos y psicológicos respectivos, además de otros antecedentes relativos a la idoneidad del interesado⁷.

La formación de los aspirantes a soldados se realiza sobre la base del entrenamiento práctico en terreno, entregando los conocimientos técnico-militares para cumplir las tareas asignadas a su cargo, las fases son tres: (a) *periodo común*, (b) *curso de selva y patrullas* y (c) *periodo peculiar*, en el que se prepara al aspirante en el arma, servicio

⁷ El detalle de los requisitos de postulación a la Escuela de Soldados es el que se describe a continuación: (i) ser ecuatoriano de nacimiento y/o padre o madre ecuatorianos, (ii) estado civil soltero, (iii) bachiller en cualquier especialidad, (iv) edad mínima 18 años y máximo 23 años, (v) estatura mínima de 1.65 mts., (vi) aptitud física, psíquica y médicamente apto para desempeñar la carrera militar, (vii) aprobar los exámenes requeridos, (viii) exámenes médicos realizados en dependencias militares, (ix) poseer intachables antecedentes personales y familiares y finalmente (x) no haber sido dado de baja de las FF.AA o de la Policía Nacional.

o especialidad de acuerdo con sus intereses, aptitudes y destrezas⁸. Al finalizar su formación se les dará el alta de soldados contratados.

La *Escuela de Especialidades* imparte una serie de cursos, entre ellos: (i) *Infantería*, destinado a la formación de Oficiales -Subtenientes a Tenientes-, y es para los Tenientes un requisito de ascenso al grado de Capitán. También existe un curso avanzado para Capitanes como requisito de ascenso a Mayor y otros enfocados en aspirantes a Oficiales de Reserva para estudiantes universitarios. En lo que respecta a la tropa existen cursos de formación para los Aspirantes a Soldados y de perfeccionamiento de Soldado a Cabo Segundo, de Cabo Primero a Sargento Segundo y de Sargento Primero a Suboficial Segundo. Los cursos de (ii) *Artillería* tienen como misión capacitar táctica y técnicamente al personal de oficiales y tropa para operación, mantenimiento y empleo del material de artillería, finalmente está la posibilidad de especializarse en (iii) *Caballería Blindada*.

Otra de las entidades de formación relevantes es la *Universidad Escuela Politécnica del Ejército*, fundada en 1922 en la Escuela de Oficiales Ingenieros, la que tan solo en 1977 se transforma en una casa de estudios superiores universitaria; actualmente forma parte del Sistema Nacional de Educación Superior e imparte carreras de pregrado y postgrado ligadas al ámbito de la ingeniería, ciencias aplicadas, ciencias agropecuarias, administración, ciencias de la educación y ciencias militares (ESPE, 2005).

La Fuerza Naval de Ecuador dispone de dos centros para la formación de sus oficiales: (i) la *Escuela Militar Naval "Comandante Moran Valverde"* cuya función es impartir formación a los Aspirantes a Oficiales, y la (ii) *Academia de Guerra Naval*, que prepara a los Oficiales de la Armada para desempeñarse en funciones de comando, dirección y Estado Mayor.

Por su parte, la formación para el personal de Tropa se imparte en la *Escuela de Grumetes "Contramaestre Juan Suárez"*, en donde se preparan los futuros Suboficiales de la Armada como Grumetes de Armas, Servicios o Especialistas. Para ingresar a la Escuela se debe cumplir con un riguroso proceso de admisión que contempla la entrega de una serie de antecedentes y exámenes⁹. También *Centro Tecnológico Naval* que tiene como función la formación de los Marineros, en donde adquieren los conocimientos militares básicos,

⁸ Las armas a las que el aspirante puede optar son las siguientes: infantería, caballería blindada, artillería, ingeniería, comunicaciones, inteligencia militar y aviación del ejército. En el caso del servicio ellas son: intendencia, material de guerra y transportes. Finalmente, como especialidad es posible elegir entre: administrador general, sanidad, informática y músicos.

⁹ Los requisitos para postular a la Escuela de Grumetes son: (i) Ser ecuatoriano/a de nacimiento, (ii) no ser menor de 17 años ni mayor de 21 años, (iii) poseer el título de Bachiller en especialidades técnicas, (iv) buena conducta en la educación secundaria o superior, (v) estado civil de soltero sin hijos, (vi) antecedentes de honorabilidad, (vii) estatura mínima de 1.65 para hombres y 1.60 para mujeres, (viii) no pertenecer a ningún partido político, (ix) no haber sido dado de baja por otros institutos de formación de las FF.AA o Policía Nacional, (x) tener salud y aptitudes físicas compatibles con la carrera naval, entre otros.

técnico-científicos y de especialidad -Electrónica, Electricidad, Informática, Mecánica Naval, Administración, Ciencias Navales y Sanidad Naval- durante dos años, para egresar con el título de Técnico Superior y al tercer año obtienen el grado de Tecnólogos Navales.

En el caso de la Fuerza Aérea la formación de los Oficiales se realiza a través de las siguientes unidades: la (i) *Escuela Superior Militar de Aviación "Cosme Rennella"*¹⁰ y la (ii) *Academia de Guerra Aérea*, que dicta cursos para Oficiales de Estado Mayor y cuya misión es "*impartir perfeccionamiento militar a los Oficiales de la Fuerza Aérea en los diferentes niveles de la conducción militar para su desempeño profesional...*" (Fuerza Aérea Ecuatoriana, 2006b), para lo cual dicta diversos cursos en materia de Comando y Estado Mayor, planeamiento operativo y conducción militar táctica, entre otros.

La formación para el personal de Tropa se realiza en la *Escuela Técnica de la Fuerza Aérea*, que busca preparar profesionales en el área aviónica con especialidades en estructura, hidráulica, motores, electrónica, electricidad, fuselajes, telemática, informática y telecomunicaciones. Mientras que en la *Escuela de Infantería Aérea* se imparten los cursos de formación regulares y especiales para los Oficiales, Cadetes, Aerotécnicos, Aspirantes a Soldados y reservistas de la Fuerza Aérea.

El *Instituto Superior Aeronáutico* tiene como misión formar tecnólogos militares y civiles mediante una educación que integre aspectos científicos y humanistas, con el objetivo de aportar a la seguridad y desarrollo del país. Ofrece las carreras de (i) *mecánica aeronáutica*, (ii) *aviónica*, (iii) *telemática*, (iv) *logística*, (v) *gestión empresarial* e (vi) *inglés*. Finalmente, la *Escuela de Perfeccionamiento de Aerotécnicos* es la entidad responsable de dictar cursos especiales destinados principalmente al personal que está en esta categoría en tres ámbitos: adiestramiento en el trabajo, actualización militar y gerencia administrativa militar; estos cursos son requisitos para aspirar a ascensos dentro de la Fuerza Aérea.

b. *Servicio Militar*

El Servicio Militar en Ecuador es obligatorio en el caso de los hombres, de acuerdo a la ley la edad militar comienza a partir de los 18 años y se extiende hasta los 55 (República de Ecuador, 1994: Art. 5). El tiempo de duración de la instrucción militar regular es de 9 meses, aunque también es posible realizarlo en periodos intensivos. Este proceso comienza con la previa inscripción de los ciudadanos que cumplen 18 años en los *Centros de Reclutamiento y Reservas*, en donde posteriormente con ese padrón se realiza el sorteo que permite seleccionar a los futuros conscriptos, quienes luego de la aprobación médica son destinados a las diversas unidades militares de acuerdo a las necesidades de las FF.AA.

¹⁰ Lamentablemente hay escasa información sobre la Escuela Superior Militar de Aviación en la web de la Fuerza Aérea y otras relacionadas.

Por su parte, el Servicio Militar Femenino se cumple de acuerdo a las necesidades de la defensa nacional a partir de los 18 años.

El artículo 75 de la Ley de Servicio Militar expone las causas de exención del servicio activo, entre ellas: (i) *el hijo varón sostén de su familia*, (ii) *los varones casados que hagan vida conyugal*, (iii) *los clérigos, seminaristas, religiosos y novicios*, (iv) *los minusválidos*, (v) *los reclusos en centros penitenciarios*, (vi) *los estudiantes de centros de formación de las FF.AA y Policía Nacional* y quienes hayan sido declarados como no idóneos, presentando los antecedentes que acrediten tal condición. Está contemplado que si por razones de objeción de conciencia religiosa, filosófica o moral no se puede cumplir con el servicio militar, la persona en cuestión será asignada a un servicio civil para la comunidad (Ministerio de Defensa Nacional, 2006a:65).

En términos de orgánica la unidad responsable es la Dirección de Movilización del Comando Conjunto de las FF.AA, en donde su principal función es “...*planificar, dirigir, coordinar y supervisar todas las actividades relativas al Servicio Militar Obligatorio...*” (República de Ecuador, 1994: Art. 12c), también colaboran en esta tarea los Centro de reclutamiento y Reservas conjuntamente con los Comandos de División y Brigada. El marco legal que regula este proceso es la *Ley de Servicio Militar Obligatorio, N° 68*, promulgada el 2 de agosto de 1994 y su reglamento respectivo elaborado en 1997.

c. *Justicia Militar*

Según expresa el artículo 187 de la Constitución uno de los derechos de los funcionarios de las FF.AA es el *fuero* especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales, en contraste, si cometiesen infracciones comunes serán procesados por la justicia ordinaria. Vale la pena destacar que las instancias de justicia militar no pueden procesar a civiles (Donadio, 2005:172). El marco jurídico que regula la Justicia Militar en Ecuador es el *Código de Procedimiento Penal Militar* que está vigente desde 1961, por su parte la estructura del sistema está normada por la Ley Orgánica de las FF.AA y la Ley Orgánica del Servicio de Justicia de las FF.AA.

El sistema procesal militar está compuesto por los siguientes organismos: (i) *Corte de Justicia Militar*, (ii) *Consejo de Guerra de Oficiales Generales*, (iii) *Consejo de Guerra de Oficiales Superiores*, (iv) *Consejo de Guerra Verbal*, (v) *Jurados de Capitanes*, (vi) *Capitanías de Puerto*, (vii) *Juzgados Penales Militares*, (viii) *Juzgados de Instrucción* y (ix) *Junta Calificadora de Prestaciones Militares* (República de Ecuador, 1990: Art.69). La máxima instancia judicial militar es la *Corte Suprema de Justicia Militar*, cuyos miembros son nombrados por el Presidente de la República y permanecen dos años en el cargo con la posibilidad de ser nombrados por un nuevo período.

2.4 Presupuesto

El gasto militar en relación al PIB en Ecuador ha sido oscilante en el periodo 1997-2003, de tal forma que durante los años 1997 y 1998 –posteriores a la Guerra del Cénepa- estuvo por sobre el 2%, sufriendo una ostensible baja a partir de 1999 –al 1,5%-, para luego comenzar a crecer paulatinamente. Para el año 2003 se estima que el gasto militar en Ecuador fue del 2,4%, cifra que se acerca a la de los años noventa.

Tabla 4. Gasto militar en relación al porcentaje del PIB, 1997-2003.

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^a
% PIB	2,1%	2,4%	1,5%	1,7%	1,8%	2,3%	2,4%

Fuente: SIPRI.2005, The SIPRI Military Expenditure Database.

a. Valor estimado

La clasificación presupuestaria está organizada de acuerdo a la institución, grupo y fuente de financiamiento, la partida a su vez se clasifica en la categoría “Sector Defensa Nacional” que agrupa las siguientes entidades: (i) *Ministerio de Defensa Nacional*, (ii) *la Junta de Defensa Nacional*, (iii) *el COSENA*, (iv) *las autoridades portuarias*, (v) *el Hospital de las FF.AA* y (vi) *otras entidades y empresas estatales del sector*, como las Líneas Aéreas del Ecuador (TAME) y Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC). Según los antecedentes proporcionados por el Experto Nacional, no existe una ley que de manera predeterminada defina la distribución de los recursos en el sector¹¹, sino que está dentro del Presupuesto General del Estado.

El presupuesto está normado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y es la *Subsecretaría de Presupuesto* la unidad encargada de definir la elaboración de la planificación orientada a establecer un plan operativo anual que debe considerar: (i) *las necesidades de atención social*, (ii) *el crecimiento económico del país*, (iii) *el nivel económico* y (iv) *los requerimientos de la Defensa Nacional*, teniendo en consideración la realidad actual del país y los escenarios futuros.

El criterio de distribución presupuestaria es en relación a los proyectos que cada entidad del Sector Defensa –en particular las FF.AA- tenga definidos para el año venidero. El punto de partida del ciclo son las unidades militares que remiten al respectivo Comandante de Fuerza la información respectiva, la que es derivada al COMACO y posteriormente al Ministerio de Defensa Nacional. De este modo el Ministerio - considerando los ítems de operación y entrenamiento, mantenimiento y reparación de

¹¹ Siguiendo al Experto Nacional F. Rivera, en el caso de emergencias, inversiones o compras no planificadas de material bélico la Junta de Defensa Nacional es quien determina el gasto.

equipos y sistemas de armas, construcción y mantenimiento de infraestructura, sueldos y salarios, educación e instrucción y adquisiciones en defensa-, elabora una propuesta que es enviada al Ministerio de Economía y Finanzas en donde será analizada e incluida en la partida presupuestaria anual que se presenta al Congreso para su aprobación. Una vez aprobada, le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Banco Central, derivar los fondos al Ministerio de Defensa quien se encarga de transferirlo a las respectivas fuerzas y entidades adscritas.

La información presupuestaria es posible obtenerla a través del sitio web del *Sistema Integrado de Información Financiera (SIGEF)*, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas en donde se publican anualmente. De acuerdo con la información disponible en el portal es posible describir algunos aspectos relevantes sobre el presupuesto del Sector Defensa en Ecuador. Así, para el año 2006 se habría destinado del Presupuesto Nacional al Sector Defensa el monto de US\$ 653.6 millones¹² (Ministerio de Economía y Finanzas, 2006); según los antecedentes proporcionados por el Experto Nacional esta cifra aumentó en un 4,6% en relación al año anterior y la participación del Sector en el total nacional es del 7,6%. Por su parte, las entidades autónomas obtienen una porción importante del presupuesto, en este sentido a la Junta de Defensa Nacional para el año 2006 le destinaron US\$ 72.5 millones y al Instituto de Seguridad Social de las FF.AA (ISSFA) el aporte fiscal fue de US\$ 74.4 millones. En lo que respecta a los ingresos para el año 2006 estos son obtenidos de diversas fuentes: (i) *fiscales*, con el equivalente al 78,7% de los aportes y considerando un incremento del 2,8% en relación con el año anterior, cuyo fin es el incremento de las remuneraciones, (ii) *autogestión*, con 19,7% y (iii) *créditos externos*¹³ –con un 1,6%.

Tabla 5. Porcentaje del presupuesto destinado a gasto Ministerio de Defensa Nacional, 2004-2006

Gastos	Años		
	2004	2005	2006
Gastos en personal	71,5%	73,8%	76,0%
Bienes y servicios de consumo	14,9%	14,8%	16,1%
Otros gastos corrientes	0,7%	0,2%	0,3%
Transferencias y donaciones corrientes	10,6%	0,9%	0,1%
Bienes y servicios para inversión	0,0%	0,0%	0,0%
Obras públicas	0,3%	0,4%	1,9%
Bienes de larga duración	2,0%	9,9%	5,5%
Amortización de la deuda pública	0,0%	0,0%	0,2%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

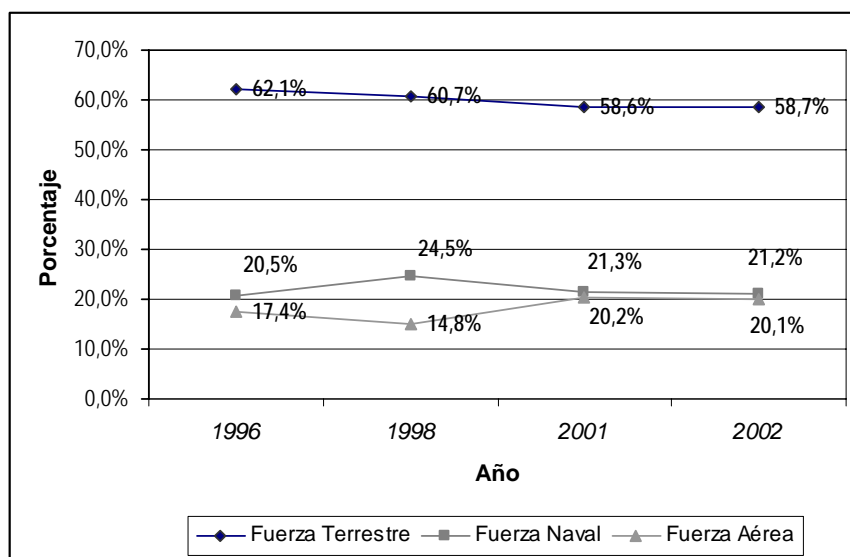
Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas (2005). *Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)*, Mayo, 2006.

¹² La partida presupuestaria considera a las siguientes entidades: (i) Ministerio de Defensa Nacional, (ii) COSENA, (iii) Direcciones de Inteligencia, (iv) Defensa Civil y (v) Hospital Militar.

¹³ El monto total de los créditos externos es de US\$ 10.5 millones, en donde se ha obtenido financiamiento para proyectos a través del Banco Español y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En materia de gastos, durante el año 2005 fueron por un monto de US\$ 589.5 millones (Jarrín, 2005:174) y, siguiendo la Tabla 5, el mayor porcentaje en este ítem correspondió a *gastos en personal*, los que han tendido al alza desde el año 2004 al 2006 –quizás reflejo del incremento en las remuneraciones que se mencionó anteriormente–; en segundo lugar se ubican los *bienes y servicios de consumo* a los cuales se destina un 16,1% del presupuesto. En este ítem no están incorporados los montos de gastos reservados, aunque si se considera el gasto previsional de las FF.AA.

Gráfico 3. Distribución del presupuesto de las FF.AA, 1996-2002.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2002). Política de la Defensa Nacional de Ecuador.

La distribución del presupuesto en cada una de las FF.AA es bastante desigual, el mayor porcentaje está destinado al Ejército, en donde los recursos destinados el año 2002 correspondieron al 58,7%. En el periodo comprendido entre 1996 y 2002 el presupuesto correspondiente a la Fuerza Naval y a la Fuerza Aérea ha tendido a homologarse, de este modo durante el año 2002 la diferencia no fue significativa –cerca al 1%–, de todas formas está muy por debajo de lo que históricamente ha recibido el Ejército¹⁴.

En el Ministerio de Defensa Nacional existen unidades responsables de la evaluación del presupuesto -teniendo como eje los planes de desarrollo y programas-, ellas son: (i) la *Dirección de Finanzas* y la (ii) *Subsecretaría de Desarrollo*.

¹⁴ Lamentablemente no fue posible obtener datos más actualizados en este ítem que permitan enriquecer la información.

2.5 Reformas y modernización

El Ministerio de Defensa Nacional ha dispuesto de un proceso de reestructuración de las FF.AA en Ecuador cuyo principal objetivo es *“establecer un Sistema de Defensa Nacional en base a la reestructuración de las FF.AA, que permita una mayor eficacia en la protección de los intereses nacionales y cooperar en la preservación de la paz”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006). Este proceso incorpora cinco elementos básicos para su realización: (i) *marco legal actualizado, política de defensa¹⁵, planes y programas*, (ii) *considerar las condiciones, proyecciones y recursos económicos del país que permitan hacer sostenible el proceso*, (iii) *elaborar un plan de capacidades estratégicas conjuntas para el despliegue de la Fuerza*, (iv) *cumplimiento de las misiones de Defensa Nacional y de cooperación interinstitucional con otras entidades de seguridad del Estado*, (v) *mejorar la eficiencia del talento humano y de recursos materiales, tecnológicos y financieros con el objetivo de establecer una organización flexible con capacidad operativa conjunta y de respuesta inmediata*.

En el capítulo VII del documento *“Actualización Política de Defensa Nacional”* se hace referencia a los objetivos del proceso: (i) *mejorar la respuesta de las FF.AA al nuevo retorno de seguridad*, (ii) *crear y fortalecer las capacidades militares para el cumplimiento de las misiones y nuevas tareas de seguridad*, (iii) *optimizar el talento humano, los recursos administrativos y operacionales* y (iv) *definir y ejecutar los cambios necesarios para la reestructuración de las FF.AA* (Ministerio de Defensa Nacional, 2006a:83-84). Los principales aspectos están ligados a la organización del sector, tales como la actualización del marco legal, la incorporación de la justicia militar a la ordinaria, gestión administrativa y operativa, infraestructura, entre otros. Además están ligados al ámbito de desarrollo humano en el aspecto de personal, educación, reserva militar, bienestar, industrial, investigación y desarrollo y finalmente las finanzas; en este plano algunas de las orientaciones que se están implementando son: establecer mecanismos de retribución salarial de acuerdo al resto de la administración pública, fortalecer los valores institucionales y la cultura democrática en la educación militar, integrar los servicios de bienestar del personal, centralizar el esfuerzo de la investigación y desarrollo, además de diversas medidas en esta línea.

En el contexto democrático solo se han aprobado reformas vinculadas a los programas de formación de las FF.AA, en donde cada una de ellas ha trabajado este ámbito bajo la coordinación del COMACO, las entidades que específicamente participan en la elaboración de los contenidos del plan de estudios son las Direcciones de Educación de cada una de las FF.AA, a través de comisiones que se han nombrado para tal efecto y que también las integran representantes del INAGUE y la Academia de Guerra.

¹⁵ Esta acción que está finalizada y se ha lanzado durante el mes de agosto de 2006.

De este modo aspectos tan relevantes como el rol constitucional de la defensa, el rol constitucional de las FF.AA y el mando constitucional del Presidente sobre ellas no han sido objeto de revisiones legales. En general no han existido cambios jurídicos relevantes, sino más bien modificaciones y adecuaciones de la política, debido a que el rol constitucional no ha sufrido variaciones desde la promulgación de la Constitución de 1998, en donde el objetivo de la Asamblea Constituyente fue profesionalizar a las FF.AA y eliminar de la carta magna su calidad de garantes de la Constitución. En este sentido, durante la primera parte del año 2006 se ha enviado al Congreso Nacional el proyecto de “*Reforma a Ley Orgánica de las FF.AA*”, y a juicio del Experto Nacional la Ley de Seguridad Nacional es un documento legal con más de 40 años de vigencia al cual no le han impulsado cambios significativos. La situación es más compleja considerando que los incipientes procesos de reforma no han sido evaluados.

En donde sí se han gestado procesos institucionales es en materia de modernizaciones, las que se han plasmado a través del Plan Estratégico del Ministerio de Defensa en un proceso que se inicio en el año 2001 y que ha considerado aspectos de modernización institucional, cambio en el modelo de gestión, incorporación de tecnología y compra de equipamiento, todo ello de acuerdo a sus objetivos estratégicos y misión constitucional, ligado también al proceso reestructurador que se implementa paulatinamente.

III. SECTOR SEGURIDAD PUBLICA

El Sector Seguridad Pública en Ecuador está bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobierno, Culto, Policía y Municipalidades, su misión es “*dirigir las relaciones políticas entre el Gobierno Nacional y los diferentes estamentos políticos y sociales del país y garantizar la seguridad interna del Estado precautelando la gobernabilidad y el orden público*” (Ministerio de Gobierno y Policía, 2006). Por su parte la Policía Nacional se define como una institución profesional y técnica, organizada bajo un sistema jerárquico disciplinario, centralizado y único que depende administrativa y políticamente del Ministerio. De acuerdo al artículo 183 de la Constitución su misión fundamental es “*garantizar la seguridad y el orden público. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional...*”.

En la planificación estratégica del Sector participan (i) el *Ministro de Gobierno*, (ii) el *Subsecretario de Seguridad Pública* y (iii) el *Consejo de Seguridad Ciudadana*, mientras que la responsabilidad de la conducción recae en el Subsecretario de Seguridad Pública en conjunto con el Consejo. En cuanto a los lineamientos estratégicos también compromete la responsabilidad del Subsecretario y de la Comandancia General de la Policía Nacional,

quienes recogen la información necesaria mediante estudios e indicaciones de entidades públicas a nivel municipal para elaborarlos. En cuanto al diseño e implementación de planes y programas para la Policía Nacional, no hay una planificación centralizada a nivel nacional, y ante tal situación algunas ciudades y regiones del país los han llevado a cabo de manera autónoma. En términos jurídicos, no existe un marco legal que regule e institucionalice el proceso de planificación estratégica, ni mucho menos una entidad encargada de su evaluación.

La seguridad privada está regulada a través de la *Ley de Vigilancia y Seguridad Privada* (República de Ecuador, 2003), que tiene como objetivo definir el marco de acción de quienes prestan servicios de este tipo. De acuerdo con ella el control de sus servicios está bajo la jurisdicción del Ministerio de Gobierno, quien debe otorgar los permisos de operación¹⁶. La autorización para la tenencia, uso y porte de armas corresponde al COMACO quien registra y extiende los permisos respectivos; posteriormente, para obtener la licencia para su funcionamiento las empresas de seguridad privada están obligadas a enviar reportes a la institución, tanto del armamento que disponen –sus características y cantidad-, como del personal que se encuentra prestando servicios. Este ámbito es regulado a través de la *Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios* (República de Ecuador, 1980).

Según la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada están impedidos de ser personal de las empresas quienes estén vinculados con los organismos del Sector, entre ellos: (i) *los miembros de la Fuerza Pública y de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas que estén en servicio activo*, (ii) *los funcionarios, empleados y trabajadores civiles al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio de Gobierno, de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y de la Superintendencia de Compañías* y (iii) *los ex miembros de la Fuerza Pública que hayan sido dados de baja por la comisión de infracciones debidamente comprobadas* (República de Ecuador, 2003: Art. 5d-5f). El personal policial, militar y civil adscrito al sector también está imposibilitado de formar parte de una empresa en calidad de socio, administrador u otra forma. El Ministerio de Gobierno es la única entidad que puede sancionar y juzgar a estas empresas, lo que incluso puede llegar a la suspensión de sus operaciones.

En la opinión del Experto Nacional, los principales desafíos en materia de Seguridad Pública que afronta el país son el crimen organizado -que a su juicio es una amenaza para la institucionalidad del Estado Ecuatoriano-, y el tema de la Inseguridad Ciudadana debido a que adquiere creciente centralidad en la agenda de gobierno y el sistema de justicia que goza de escasa credibilidad en el país, lo que afecta una adecuada gestión.

¹⁶ La Superintendencia de Compañías es otro organismo público cuya misión es el control en el ámbito empresarial y de administración, colabora en esta materia en la regulación de las empresas de Seguridad Privada.

3.1 Ministerio

La información institucional define que los objetivos del Ministerio de Gobierno son: *(i) formular, dirigir y ejecutar políticas y estrategias de gobierno que promuevan el desarrollo nacional con equidad y justicia social, (ii) promover, conducir y desarrollar procesos de diálogo y concertación social, tendientes a mantener la gobernabilidad del Estado, (iii) garantizar la paz y seguridad interna del Estado, necesarias para propiciar el desarrollo sociopolítico y económico de los ecuatorianos, (iv) precautelar la vigencia en el territorio nacional de los derechos garantizados por la Constitución Política y los Convenios Internacionales de los cuales Ecuador es parte, (v) dirigir las relaciones políticas entre la función ejecutiva y los organismos del régimen seccional autónomo, estableciendo mecanismos que propicien el desarrollo y el fortalecimiento de los mismos, (vi) formular, dirigir y aplicar políticas y estrategias inter-sectoriales* (República de Ecuador, 2006).

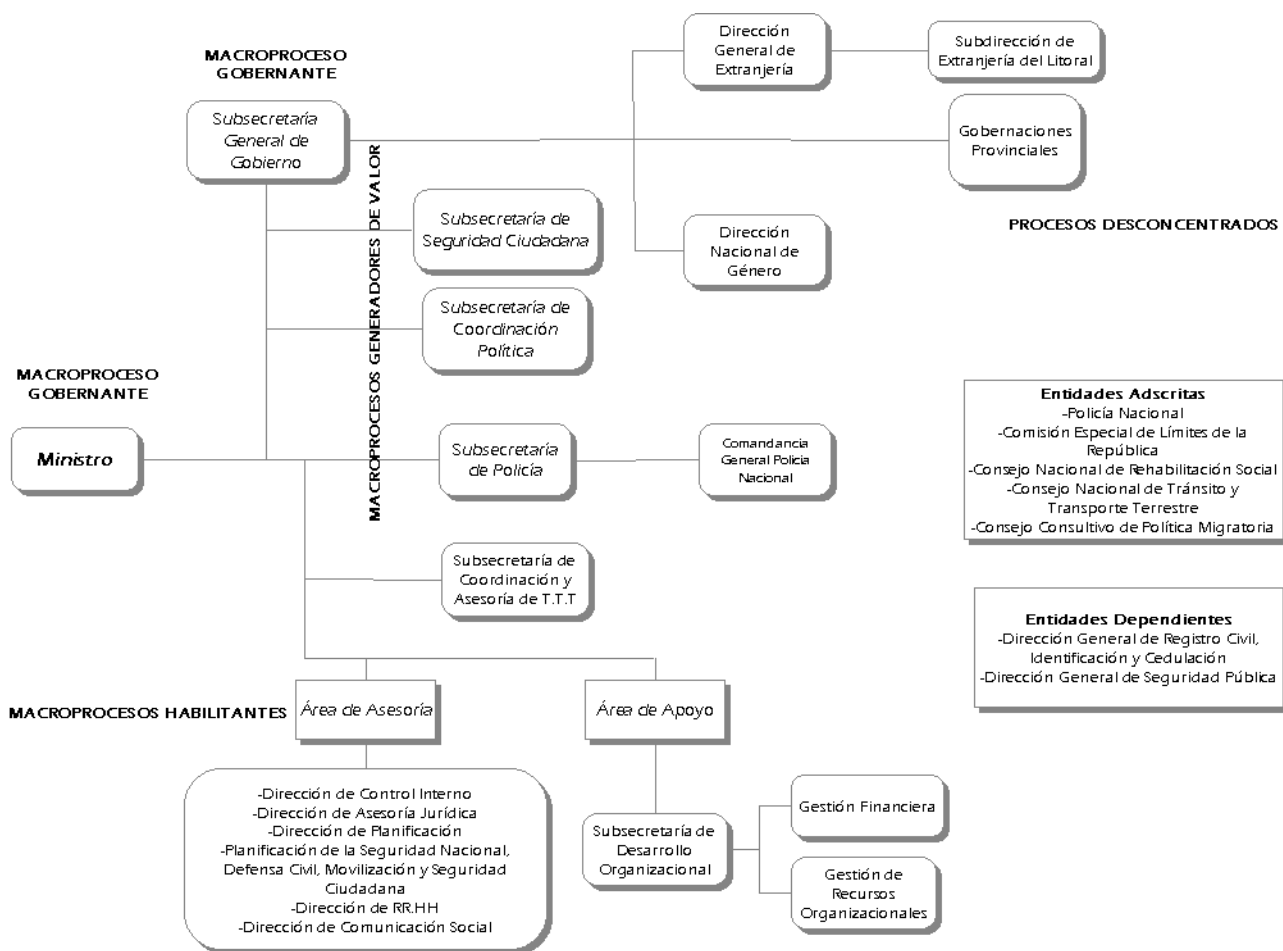
La orgánica del Ministerio está compuesta por cuatro dimensiones. La primera de ellas es (i) *el macroproceso gobernante* que está integrado por el *Ministro* y el *Subsecretario General de gobierno*, quienes cumplen tareas de direccionamiento y gestión estratégica de la gobernabilidad interna. En un segundo nivel se encuentran los (ii) *macroprocesos generadores de valor* que contemplan a las siguientes Subsecretarías: (i) la *Subsecretaría de Coordinación Política*, (ii) la *Subsecretaría de Seguridad Ciudadana*, (iii) la *Subsecretaría de Coordinación y Asesoría* y (iv) la *Subsecretaría de Policía*, siendo esta última el organismo que cumple tareas de asesoría y coordinación entre el Ministerio y la Policía¹⁷, en donde es nombrado en el cargo un Oficial General que se encuentre en servicio activo, y sus principales funciones son de asesoría en políticas institucionales, en procesos administrativos policiales y gestión con otras entidades del Estado. En esta misma área se encuentra la *Dirección General de Extranjería* y la *Dirección Nacional de Género*. Los (iii) *macroprocesos habilitantes* corresponden a las áreas de *asesoría* –en donde se insertan las direcciones de *Control Interno, Asesoría Jurídica, Planificación, Planificación de la Seguridad Nacional, Defensa Civil, Movilización y Seguridad Ciudadana, Gestión de Recursos Humanos y Comunicación Social* y de apoyo, a través de la *Subsecretaría de Desarrollo Organizacional*.

Los procesos desconcentrados corresponden a las *Gobernaciones Provinciales*, cuya función principal es dirigir y orientar la política del gobierno en la región, además de dirigir e implementar las acciones de desarrollo regional; y a la *Subdirección de Extranjería del Litoral*, que cumple funciones en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos y Galápagos. La *Dirección General de Seguridad Pública* y la *Dirección General de Registro Civil, Identidad y Cedulación* son las Entidades Dependientes.

¹⁷ La subsecretaría está fuera de la línea de comando.

Las Entidades Adscritas son instituciones públicas que se encuentran anexadas a la estructura del Ministerio de Gobierno, ellas son: (i) la *Comisión Especial de Límites Internos de la República*, (ii) *Consejo Nacional de Transporte y Tránsito Terrestre*, (iii) *Consejo Consultivo de Política Migratoria*, (iv) *Consejo Nacional de Gobernadores* y finalmente (v) *la Policía Nacional*.

Gráfico 4. Organigrama Ministerio de Gobierno



Fuente: Ministerio de Gobierno, 2006

La Alta Dirección del Ministerio de Gobierno y Policía está encabezada por el Ministro Antonio Andretta Arizaga quien es abogado y cuenta con una extensa carrera en el servicio público, está a cargo de la cartera por segunda ocasión¹⁸; ejerce el cargo desde el mes de julio de 2006. Por su parte, la Subsecretaria General de Gobierno es Alejandra Muñoz Seminario, mientras que la Subsecretaria de Coordinación Política está bajo la

¹⁸ El primer periodo del Ministro Andretta fue desde abril hasta agosto del año 2000.

responsabilidad de Santiago Solines Moreno. Carlos José Achi es el Subsecretario de Seguridad Ciudadana; mientras que el Subsecretario de Desarrollo Organizacional es Patricio Lovato Romero, con estudios de postgrado en Administración Pública y Derecho. La Subsecretaría de Policía es conducida por el General Fabián Machado Arroyo desde mayo del año 2005. Finalmente, el Comandante General de la Policía Nacional es el Gral. José Vinueza Jarrín, cuyo cargo es designado por el Presidente de la República, conforme a los tres generales más antiguos en la institución en servicio activo.

El Ministerio cuenta con un Gabinete Asesor que está conformado por personal de planta y temporal integrado por civiles, policías y policías retirados, los que realizan tareas de asesoramiento político, externo e interno.

En cuanto a la vinculación del Ministerio de Gobierno con la Policía Nacional, la *Ley Orgánica de la Policía Nacional* define las funciones que la cartera tendrá en relación a la institución policial: (i) *cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos de la Policía Nacional*, (ii) *presentar directamente al Presidente de la República el orgánico del personal y la proforma del presupuesto de la Policía Nacional, para su aprobación con Decreto Reservado*, (iii) *supervisar la administración de justicia policial*, (iv) *solicitar al Presidente de la República los llamamientos al servicio de los Oficiales, ascensos, transitorias, bajas y condecoraciones, a pedido del Comandante General, previa resolución de los respectivos consejos*, (v) *expedir el acuerdo de nombramiento de los agregados policiales, Oficiales adjuntos y demás personal designado por el Comandante General*, (vi) *auspiciar los proyectos de leyes, tramitar reglamentos, decretos y acuerdos que le presente el Comandante General para el mejor cumplimiento de sus funciones constitucionales*, (vi) *gestionar las asignaciones de los fondos presupuestarios y otras de la Policía Nacional* y (vii) *autorizar o revocar el funcionamiento de las empresas de guardianía privada, previo informe del Comandante General de la Policía Nacional* (República de Ecuador, 1998b: Art. 13).

3.2 Liderazgo Civil

La Constitución de 1998 en el artículo 171 expresa las facultades del Presidente de la República con respecto a la Policía Nacional: *“ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública, designar los integrantes del Alto Mando Militar y Policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los Oficiales Generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la Fuerza Pública de acuerdo a la ley”*. Para designar al Comandante General el Jefe de Estado elige entre las tres mayores antigüedades de los Oficiales en el grado de Inspector General, quien haya sido designado ejerce el cargo por un periodo de dos años y depende exclusivamente de la confianza del Primer Mandatario, quien está facultado para consultar al Ministro del ramo.

A juicio del Experto Nacional Fredy Rivera la cartera de gobierno ha sufrido de inestabilidad durante los últimos dos años, ya que en la práctica los ministros están en el cargo cerca de un año. Otra de las características es que el cargo lo han ejercido civiles entre el 2004 y 2006. La siguiente tabla describe el período de los últimos cinco Ministros de Gobierno en Ecuador.

Tabla 6. Ministros de Gobierno y Policía de Ecuador, 2004-2006

Nombre	Periodo	Estatus
Antonio Andretta Arizaga	Julio 2006 ^a	Civil
Felipe Vega de la Cuadra	Marzo- Julio 2006	Civil
Alfredo Castillo	Diciembre 2005 – Marzo 2006	Civil
Oswaldo Molestina	Septiembre-Diciembre 2005	Civil
Mauricio Gándara	Abril-Septiembre 2005	Civil
Oscar Ayerbe	2004-Abril 2005	Civil

Fuente: Experto Nacional y Presidencia de Ecuador

a. En ejercicio del cargo.

Un rasgo de la relación entre el Poder Civil y la institución policial en Ecuador, posterior al proceso de democratización, es que no se han producido manifestaciones u otro tipo de expresión pública de intereses corporativos.

3.3 Policía

a. *Presentación, año de creación, misión y funciones*

La Policía Nacional de Ecuador tal como se conoce actualmente nace en 1975 por decreto dictado por el entonces Gobierno Militar (1972-1976), encabezado por el Gral. Guillermo Rodríguez Lara. La ley la define como una institución profesional y técnica con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera, que se encuentra organizada bajo un sistema jerárquico, disciplinado, centralizado y único (República de Ecuador, 1998b: Art.2); y su misión constitucional es *“garantizar la seguridad y el orden público, se constituye además como fuerza auxiliar de las FF.AA”* (República de Ecuador, 1998: Art.183). Además, brinda servicios de seguridad ciudadana y orden público con calidad y ética, en el marco de la legislación vigente y respetando la dignidad humana, para que todos los actores sociales puedan convivir en paz y ejercer con libertad sus derechos (Policía Nacional de Ecuador, 2006:11).

Según la Ley Orgánica las funciones que debe cumplir son diversas y se remiten a aspectos vinculados al orden interno tanto como al desarrollo social, estas son: (i) *mantener la paz, el orden y la seguridad pública*, (ii) *prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes utilizando los medios autorizados*

por ley, (iii) custodiar a los infractores o presuntos infractores y ponerlos a órdenes de las autoridades competentes dentro del plazo previsto por ley, (iv) prevenir, participar en la investigación y control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, precursores químicos, enriquecimiento ilícito y testaferrismo en el país, (v) cooperar con la administración de justicia a través de la Policía Judicial y demás servicios policiales, (vi) mantener la seguridad externa de los centros de rehabilitación social e interna en casos de emergencia a solicitud de la autoridad competente, (vii) participar en la planificación, ejecutar y controlar las actividades de tránsito y transporte terrestres en las jurisdicciones que la ley le autorice, (viii) controlar el movimiento migratorio y la permanencia de extranjeros en el país, (ix) cooperar en la protección al ecosistema, (x) colaborar al desarrollo social y económico del país, (xi) garantizar los derechos de las personas, y la protección de sus bienes, en especial los del menor, la mujer y la familia en sus bienes fundamentales (República de Ecuador, 1998b:Art.4).

Las facultades con que cuenta la institución para llevar a cabo su misión están presentes en el Código Procesal Penal. En él se regula el allanamiento, posibilitando esta acción solo en casos en que se haya declarado prisión preventiva o condena a pena privativa de libertad, en casos de delito flagrante, para impedir la consumación de un delito o al intentar recuperar lo sustraído u obtener medios de prueba. En este sentido el personal policial está facultado para aprehender a las personas que estén cometiendo delito flagrante o inmediatamente después de su comisión, debiendo ponerlas bajo las órdenes del juez en un plazo de 24 horas. La detención solo es posible en el marco del proceso de investigación y debe ser ordenada por un juez, quien debe dejar claramente establecido el motivo de la detención, el lugar y la fecha (República de Ecuador, 2000).

El uso de armas en el accionar policial está regulado a través del mismo instrumento legal, que considera el derecho a la legítima defensa tal como lo ejerce cualquier civil. La diferencia radica en que la Policía requiere armamento diario y continuo para sus operaciones. De acuerdo con entrevistas realizadas al personal policial de Ecuador residente en Chile¹⁹, el uso legítimo de la fuerza se aplica para la contención del orden público en forma progresiva -lo que no se encuentra normado- pero a su juicio se trata de una aplicación racional y legítima de la fuerza.

Existen operaciones conjuntas entre la Policía Nacional y las FF.AA con el objetivo de preservar la Seguridad Pública, las que se han llevado a cabo durante manifestaciones sociales de alta connotación pública y acciones de patrullaje preventivo. En estas acciones queda excluido el tema del narcotráfico que es de competencia exclusiva de la Policía Nacional. La coordinación y mando de las operaciones conjuntas ha sido responsabilidad del Comando Conjunto de las FF.AA.

¹⁹ Agregado de Policía Adjunto a la Embajada de Ecuador en Chile.

b. *Orgánica interna, jerarquía y grados*

La estructura organizacional de la Policía Nacional del Ecuador está dividida en una serie de niveles. El nivel *directivo* está integrado por el *Ministerio de Gobierno, la Subsecretaría de Policía y la Comandancia General*, esta última es el máximo órgano de comando y administración de la institución. Sus funciones son variadas²⁰ pero fundamentalmente remiten a tareas de gestión y representación e interacción con otros organismos del Estado, en particular el Ministerio de Gobierno. En relación a este punto, el jefe policial tiene la responsabilidad de presentar anualmente el informe de gestión, las necesidades de la institución, el proyecto de presupuesto y el orgánico funcional correspondiente al siguiente periodo.

Los órganos *superiores* de la institución son: (i) el *Consejo de Generales*, que es la entidad responsable de regular la situación profesional de los Oficiales de la institución considerando sus capacidades y méritos, está encabezada por el Comandante General y los cuatro Generales con mayor antigüedad después del Comandante. Tiene la facultad de convocar a todos los Oficiales Generales para estudiar y analizar políticas, objetivos y estrategias de vital importancia para la institución. (ii) El *Consejo Superior* tiene la función de regular la carrera profesional de los oficiales subalternos y personal civil, está integrado por los cuatro Coroneles con mayor antigüedad. Finalmente, el (iii) *Consejo de Clases y Policías* tiene la misma facultad que las entidades mencionadas anteriormente, está compuesto por el Director General de Personal, tres oficiales en el grado de Teniente Coronel y el Suboficial Mayor con más años de servicio.

El nivel de los organismos *asesores* corresponde a: (i) el *Estado Mayor*, que es el máximo organismo de planificación estratégica en materia de operaciones policiales y cumple funciones de asesoría al Comandante General en su gestión. Está integrado por las *Direcciones Generales de: personal, inteligencia, operaciones, logística, asuntos civiles y comunitarios*, además de las *Direcciones Nacionales de Servicio Urbano y Rural, Tránsito y Transporte Terrestre, Policía Judicial e Investigaciones²¹, Antinarcóticos, Migración, Bienestar Social, Salud, Educación, Financiera, Comunicaciones y Asesoría Jurídica*. También cuenta con los *Departamentos de Protección al Medio Ambiente y de Acción Comunitaria*. (ii) La *Inspectoría General* es otro de los organismos asesores y su principal función es supervisar, controlar y hacer el debido seguimiento a las actividades de la institución en el ámbito administrativo, técnico y disciplinario. A la (iii) *Asesoría Jurídica* le competen los aspectos legales del funcionamiento de la institución y asesora al Alto

²⁰ El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional detalla las más de 20 funciones que debe cumplir el Comandante General.

²¹ La Policía Judicial, organismo auxiliar del Ministerio Público y parte de la Policía Nacional tiene una serie de derechos y obligaciones en el marco del proceso de investigación las que remiten a la relación con el Fiscal, al auxilio de las víctimas y a la realización de la investigación competente.

Mando en esta materia. Por su parte, la (iv) *Auditoría Interna* es la unidad que debe controlar las operaciones financieras y administrativas de la Policía de acuerdo a su planificación. Finalmente, a la (v) *Dirección de Planificación* le corresponde facilitar los medios e instrumentos necesarios para el desarrollo de sus funciones, promoviendo la modernización institucional (República de Ecuador, 1998b: Art. 29-38).

Los organismos *operativos* corresponden a los (i) *Comandos de Distrito*, cuya misión es administrar, planificar, organiza, ejecutar y controlar las actividades policiales, (ii) los *Comandos Provinciales*, que tienen la misma función que los de Distrito pero en unidades jurisdiccionales más pequeñas; y (iii) las *Unidades Especiales*, que son conjuntos tácticos móviles, flexibles y especializados destinados a diversas tareas del accionar policial, a saber: el *Grupo de Intervención y Rescate (GIR)* y *Grupo de Operaciones Especiales (GOE)*, la *Unidad de Investigaciones Especiales (UIES)*, la *Unidad de Equitación y Remonta (UER)*, la *Unidad Anti-Secuestros (UNASE)*, la *Unidad de Protección al Medio Ambiente (UPM)* y la *Unidad de Acción Comunitaria (UNACO)*. En términos territoriales la división policial se realiza en cuatro distritos, cada uno de ellos bajo el mando y operación del Comando de Distrito encabezado por un General. Luego se encuentran los Comandos Provinciales y las Unidades Especiales, quienes en términos operativos dependen del Comando de Distrito respectivo.

Finalmente, la orgánica institucional incorpora a los *organismos judiciales* que tienen la misión de impartir justicia en la institución policial en distintos niveles, ellos son: (i) la *Corte Nacional de Justicia*, (ii) *las Cortes Distritales de Justicia*, (iii) los *Tribunales Penales*, (iv) los *Juzgados de Distrito* y (v) los *Tribunales de Disciplina*.

Los aspectos ligados a los funcionarios de la Policía Nacional están regulados a través de la Ley de Personal (República de Ecuador, 1998c). En esta norma están dispuestas las indicaciones sobre derechos y obligaciones del personal, aspectos de la carrera policial y requisitos de ascenso y bajas, entre otras.

El personal de la institución está clasificado en policial y civil. El personal policial está dividido en: (i) *Oficiales*, quienes tienen el grado de Subteniente hasta General Superior; (ii) *Aspirantes a Oficiales*, que son los Cadetes de la Escuela Superior de Policía; (iii) los *Clases*, que es el personal que posee el grado de Cabo 2º a Suboficial Mayor; (iv) *Policías*, que corresponde a los egresados de las Escuelas de Formación de Tropa; y (v) los *Aspirantes a Policía*, son quienes están realizando el curso de formación. A su vez el personal se clasifica en dos categorías, la primera de ellas se denomina *personal de línea* y atañe a quienes se encuentran capacitados para formar parte de las operaciones y acciones policiales. La segunda remite al *personal de servicios*, que está destinado a cumplir funciones de apoyo en aspectos administrativos, logísticos, sanitarios, financieros y justicia, entre otros.

Tabla 7. Escala jerárquica de la Policía Nacional de Ecuador

Cargo/jerarquía		Rango	Descripción de rango
Oficiales	Generales	<i>General Superior</i>	Miembros de la institución que poseen los grados jerárquicos comprendidos desde Subteniente hasta General Superior de Policía.
		<i>General Inspector</i>	
		<i>General de Distrito</i>	
	Superiores	<i>Coronel de Policía</i>	
		<i>Teniente Coronel de Policía</i>	
		<i>Mayor de Policía</i>	
	Subalternos	<i>Capitán de Policía</i>	
		<i>Teniente de Policía</i>	
		<i>Subteniente de Policía</i>	
	Aspirante a Oficial	<i>Aspirante</i>	
Clases	Suboficiales	<i>Suboficial Mayor</i>	Denominación genérica del personal comprendido entre los grados de Cabo 2° a Suboficial Mayor.
		<i>Suboficial 1°</i>	
		<i>Suboficial 2°</i>	
	Sargentos	<i>Sargento 1°</i>	
		<i>Sargento 1°</i>	
	Cabos	<i>Cabo 1°</i>	
		<i>Cabo 2°</i>	
		<i>Policía</i>	
	<i>Aspirante a Policía</i>	Reclutas de las escuelas de formación policial.	

Fuente: República de Ecuador (1998c). Ley de Personal de la Policía Nacional N° 123.RO/Sup 378, Agosto, Quito.

Según información institucional al mes de octubre del año 2005, la dotación policial asciende a 14.358 funcionarios policiales, de ellos 1.291 son Oficiales, mientras que 13.067 corresponden a Clases y Policías. En este mismo año la institución dio de baja a 222 policías por diversas causas, tales como: sentencias del Tribunal de Disciplina, mala conducta profesional, ausencia ilegal y sentencias condenatorias de la autoridad (República de Ecuador, 2006:35).

El ascenso es un derecho del personal de la institución que supone el cumplimiento de una serie de requisitos, además de la existencia de vacantes en el grado siguiente. De modo general, se consideran los siguientes elementos para estar en situación de ascenso: (i) *acreditar el puntaje para el ascenso de acuerdo al grado*, (ii) *aprobar el curso respectivo*, (iii) *haber sido declarado apto para el servicio según la evaluación médica*, (iv) *cumplir con el tiempo mínimo de permanencia en el grado* y (v) *no haber sido sancionado por el*

Tribunal de Disciplina. Sumado a lo anterior, para cada uno de los grados existen requerimientos específicos de acuerdo a las funciones que deben desempeñarse. El nombramiento de ascensos al nivel de Oficiales es aprobado por el Presidente de la República, mientras que para los Clases y Policías le compete al Comandante General con la asesoría de los organismos superiores.

Tabla 8. Requisitos para ascensos según grado

			Cargo/jerarquía	Rango	Requisitos de ascenso
Oficiales	Generales	<i>General Superior</i>	-2 años de permanencia en el cargo -Estar ejerciendo el cargo de Comandante General. -Haber cumplido con el tiempo de permanencia en el grado de General Inspector.		
		<i>General Inspector</i>	-2 años de permanencia en el cargo -Haber cumplido las funciones encomendadas con calificada eficiencia de acuerdo al Consejo de Generales.		
		<i>General de Distrito</i>	-2 años de permanencia en el cargo -Haber sido aprobado a través de la resolución del Consejo de Generales. -Haber obtenido una clasificación anual de sobresaliente (lista 1) en el grado de Coronel. -Presentar un trabajo de investigación de interés institucional.		
	Superiores	<i>Coronel de Policía</i>	-5 años de permanencia en el cargo. -No haber reprobado ningún curso. -No haber sido sancionado por el Tribunal de Disciplina en toda la carrera policial. -No contar con evaluación anual deficiente en ningún grado.		
		<i>Teniente Coronel de Policía</i>	-5 años de permanencia en el cargo -Haber cumplido funciones en Unidades Operativas -No contar con evaluación anual deficiente (lista 4)		
		<i>Mayor de Policía</i>	-5 años de permanencia en el cargo -Haber cumplido funciones en Unidades Operativas -No contar con evaluación anual deficiente (lista 4)		
	Subalternos	<i>Capitán de Policía</i>	-5 años de permanencia en el cargo -Haber cumplido funciones en Unidades Operativas -No contar con evaluación anual deficiente (lista 4)		
		<i>Teniente de Policía</i>	-5 años de permanencia en el cargo -Haber cumplido funciones en Unidades Operativas -No contar con evaluación anual deficiente (lista 4)		
		<i>Subteniente de Policía</i>	-5 años de permanencia en el cargo		
	Aspirante a Oficial	<i>Aspirante</i>			

Clases	Suboficiales	<i>Suboficial Mayor</i>	-Contar con una calificación al menos de Muy buena (lista 2)
		<i>Suboficial 1º</i>	-Haber cumplido las funciones encomendadas con calificada eficiencia profesional de acuerdo al Consejo de Clases y Policías.
		<i>Suboficial 2º</i>	-Haber aprobado un curso de perfeccionamiento policial. -No haber sido sancionado por el Tribunal de Disciplina durante la carrera.
	Sargentos	<i>Sargento 1º</i>	-No contar con calificación anual deficiente (lista 4).
		<i>Sargento 2º</i>	-No contar con calificación anual deficiente (lista 4).
	Cabos	<i>Cabo 1º</i>	-No contar con calificación anual deficiente (lista 4).
		<i>Cabo 2º</i>	-No contar con calificación anual deficiente (lista 4)
		<i>Policía</i>	-No contar con calificación anual deficiente (lista 4)
	<i>Aspirante a Policía</i>		

Fuente: República de Ecuador (1998c). Ley de Personal de la Policía Nacional, Ley N°123.RO/Sup 378.

El personal policial puede ser dado de baja por diversas razones, entre ellas: (i) *por solicitud voluntaria del interesado*, (ii) *por fallecimiento*, (iii) *por ser declarado desaparecido*, (iv) *por encontrarse ausente ilegalmente por más de 11 días*, (v) *por sentencia condenatoria de parte de la justicia*, (vi) *por haber cumplido con el tiempo máximo de servicio -36 años en la institución- o 65 años de edad*, (vii) *por haber sido declarada mala conducta profesional*, (viii) *por sentencia del Tribunal de Disciplina*, etc. Al igual que en materia de ascensos la situación de baja de Oficiales será declarada a través de un Decreto Ejecutivo, mientras que en el caso de Clases y Policías está se realizará por resolución del Comandante General considerando la opinión de los organismos superiores..

c. Formación

La formación policial en Ecuador para los Oficiales se imparte en la *Escuela Superior de Policía "Alberto Enríquez Gallo"*, encargada de dar instrucción a los cadetes. El tiempo de formación es de cuatro años, egresando con el grado de Sub-Teniente y el título de Baccalaureus Artium en Ciencias Policiales. Por su parte la Escuela de Entrenamiento Policial –que tiene sedes en distintas regiones del país-, es la responsable de formar a los Policías en el plazo de un año. El *Instituto Tecnológico* de la Policía Nacional imparte la especialización técnica para la función policial, principalmente en el área de criminología.

Se ha firmado un convenio interinstitucional de cooperación técnica y formación superior entre la Universidad San Francisco de Quito y la Policía Nacional, para la creación de la Facultad de Ciencias Policiales; ésta busca entregar formación académica a los alumnos de la Escuela de Estado Mayor otorgando el título de Especialista en Administración, además se dicta la carrera de Ciencias Policiales a nivel de pregrado.

3.4 Control Interno

Como se mencionó brevemente en la descripción de la orgánica institucional, la *Inspectoría General* es responsable del control y seguimiento de las actividades administrativas, financieras, técnicas y policiales. Además le compete controlar la disciplina y moral profesional en todos los niveles de la institución. La unidad depende del *Departamento de Asuntos Internos* y sus respectivas unidades distritales y provinciales, quienes se encargaran de la detección e investigación de las irregularidades cometidas por los miembros de la Policía Nacional de Ecuador en actos reñidos con la doctrina policial, las leyes y reglamentos; sus decisiones no pueden ser revisadas debido a que son catalogadas como “reservadas”. En este sentido, existe un reglamento de disciplina que establece el marco regulador de las acciones del personal policial (Ministerio de Gobierno y Policía, 1998).

3.5 Control Externo

En lo que respecta al control externo, de parte del Parlamento no existe una comisión específica que aborde el Sector de Seguridad Pública ni tampoco hay un staff de asesores que apoyen la gestión legislativa en esta materia. Sí existe la *Comisión de fiscalización y control político* que interviene en asuntos de investigación y enjuiciamiento político de las instituciones del Estado.

Instituciones académicas y organizaciones ciudadanas ejercen parte del control externo al sector. En el ámbito académico la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador, imparte docencia y realiza investigación en la materia, donde cabe destacar el trabajo desarrollado por el Programa Estudios de la Ciudad. Por otra parte, la Fundación Marcha Blanca tiene como misión impulsar la agenda ciudadana en materia de seguridad ciudadana, en donde parte de sus objetivos más relevantes son mejorar la seguridad en Quito, apoyar la optimización de la gestión policial y apoyar el mejoramiento de las instituciones de control, entre otras. También está la Junta Cívica de Guayaquil, que tiene por función aportar en un ámbito consultivo al desarrollo integral y mantenimiento de la ciudad, emprender obras de beneficio colectivo y fortalecer la dimensión cívica y económica, entre otras. En general estas instituciones han apoyado al gobierno en la formulación de leyes y en la implementación de políticas.

3.6 Presupuesto

De acuerdo con la información disponible en el Ministerio de Economía y Finanzas –que se publica a través de su portal web–, el presupuesto de la Policía Nacional está integrado a la partida de “Asuntos Internos” y es posible encontrarlo detallado por sector, institución, ingreso, gasto, grupo y unidad ejecutora; todo esto en el periodo comprendido entre 1979 y 2004. Esta partida también se compone por: el (i) *Ministerio de Gobierno*, la (ii) *Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación*, la (iii) *Dirección Nacional de Seguridad Pública*, (iv) *Consejo y Dirección de Rehabilitación Social*, el (v) *Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre* y la (vi) *Dirección Nacional de Migración*. La siguiente tabla muestra el desglose porcentual de cada una de ellas:

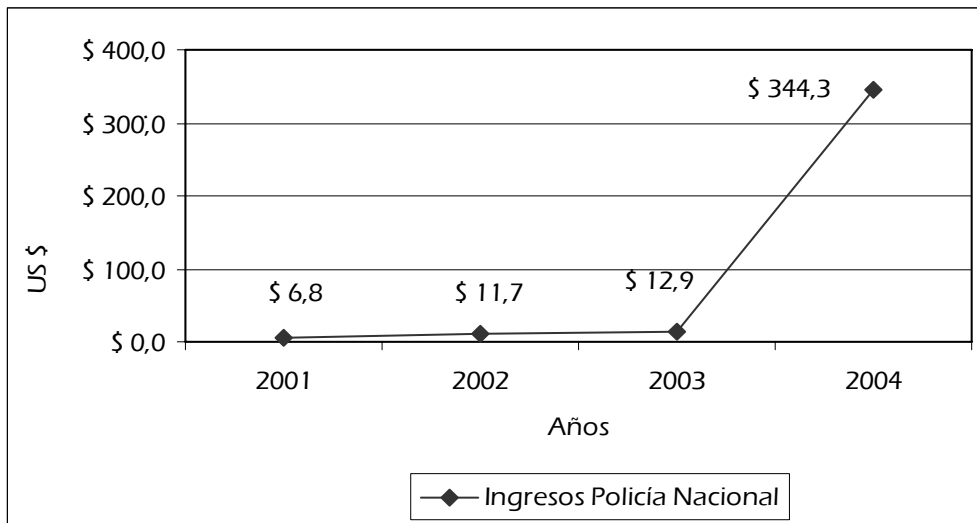
Tabla 9. Distribución del Gasto Sector Asuntos Internos por Institución, 2001-2004 (en porcentaje)

Sector Asuntos Internos	Años			
	2001	2002	2003	2004
Institución				
Ministerio de Gobierno	4,7%	6,9%	6,2%	5,3%
Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación	4,3%	3,8%	3,7%	3,5%
Policía Nacional	78,1%	78,2%	83,7%	79,2%
Dirección Nacional de Seguridad Pública	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Consejo y Dirección de Rehabilitación Social	7,4%	5,6%	1,4%	4,9%
Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre	5,0%	4,8%	4,2%	6,5%
Dirección Nacional de Migración	0,3%	0,5%	0,6%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Sistema integrado de Gestión Financiera (SIGEF)*.

El mayor porcentaje del gasto en el Sector corresponde a la Policía Nacional, la última información corresponde al año 2004 en donde la Policía gasta el 79,2% del presupuesto, mientras que el promedio del periodo 2001-2004 equivale al 79,8%, lo que está muy por sobre las otras dependencias. En lo que respecta específicamente al presupuesto de la institución policial, ésta ha tenido un alza muy significativa a partir del año 2004 con un monto que supera los US \$344.000.000 de dólares, el gráfico 4 detalla el monto del presupuesto.

Gráfico 5. Ingresos Policía Nacional de Ecuador, 2001-2004 (en Millones de US\$).



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Sistema integrado de Gestión Financiera (SIGEF)*.

El criterio de distribución presupuestaria se replica año a año y se origina en la Comandancia General de la Policía, y es enviado a través del Ministerio de Gobierno al Parlamento, para su posterior aprobación. La unidad encargada de la administración y evaluación presupuestaria es la *Jefatura Financiera*, mientras que a nivel ministerial la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo evalúa de acuerdo a las políticas, planes y programas implementados.

3.7 Reformas y modernización

El proceso de reforma y modernización policial en Ecuador ha sido disperso, incluso no ha gatillado la oposición de la Institución. En este contexto se han impulsado reformas en lo que respecta al rol Constitucional de la Institución Policial -bajo el Gobierno de León Febres Cordero-, asignándole nuevos roles. A su vez, las reformas impulsadas a la Ley Orgánica de la Institución en 1983 se orientaron a su modernización y se amplió el tiempo de servicio activo del personal. En lo que respecta a la formación, el Estado Mayor de la institución ha impulsado la actualización de los planes de estudio en las Escuelas de Formación.

En cuanto a los procesos de modernización institucional a partir del año 2000 se han implementado cambios en los modelos de gestión y compra de equipamiento; además, los años de formación policial para los Oficiales se han incrementado de tres a cuatro. Un elemento relevante de la profesionalización de la Institución es la incorporación al Departamento de Criminalística de personal que se especializó en Argentina y Chile, y la creación de las unidades especializadas o de élite -entre 1980 y 1990- tales como el Grupo de Operaciones Especiales (GOE), el Grupo de Intervención y Rescate (GIR), el Grupo

Especial Móvil Antinarcóticos²² (GEMA), el Grupo de Acción Operativa (GAO) y el Grupo de Investigaciones Especiales (GIE).

Un punto relevante a destacar es la existencia de planes de Policía Comunitaria, tales como: cuadra segura, Escuela segura y grupo de capacitación comunitaria, entre otros; estos tienen por objetivo responder a las necesidades de seguridad que exige la ciudadanía estrechando lazos de confianza y colaboración. Este tipo de iniciativas se ha desarrollado en Quito desde hace cuatro años, mientras que Guayaquil empieza a incorporarlas.

Los procesos de reforma y modernización no han sido evaluados por la institución policial y tampoco por otros organismos del Estado. Como síntesis, a juicio de Olaya Hanishiro y Daniel Pontón, *“el proceso de democratización de Ecuador no ha sido capaz de producir una política de seguridad pública y ciudadana que favorezca la prevención del delito en lugar de la represión; que sea coherente con los preceptos democráticos de representatividad de la comunidad, de sensibilidad frente a las demandas y necesidades públicas, y que permita la continua rendición de cuentas por parte de la comunidad y de otras instituciones. Es decir no ha sido capaz de promover una profunda reforma a la institución policial”* (FLACSO-Ecuador, 2006:6).

IV. INTELIGENCIA

La unidad responsable es la Dirección Nacional de Inteligencia, al alero del COSENA, que tiene a su cargo las unidades encargadas de este aspecto tanto de las FF.AA –que incluye al Ejército y al Comando Conjunto-, como de la Policía Nacional, que cuenta con un organismo avocado a estas tareas dentro de la propia institución. Sólo personal ligado a estas instituciones puede realizar actividades de inteligencia.

La Dirección Nacional de Inteligencia es quien centraliza y ejerce la coordinación en este ámbito. Su principal responsabilidad es producir información política, económica y militar para los distintos organismos del Estado, tales como la Presidencia de la República y los Ministerios respectivos, según sea el requerimiento. En cuanto a su orgánica, la Dirección cuenta con dos secciones: (i) *sección exterior* y (ii) *sección interior*. La primera de ellas está ligada a la elaboración de estudios geoestratégicos relacionados con aspectos territoriales y de fronteras que son necesarios para la política de Seguridad Nacional. Mientras que la *sección interior* tiene como objetivo investigar y actualizar la información que permita hacer frente a casos de conflicto interno, en particular controla e investiga elementos que pueden ser potencialmente subversivos o que puedan alterar el orden público en el país. La Dirección

²² Esta unidad cuenta con el apoyo y financiamiento del Gobierno de los EE.UU.

puede recibir indicaciones de parte del Presidente de la República. En términos de control, el poder legislativo no tiene facultades para revisar las decisiones que se toman en la materia, por lo que la Dirección Nacional de Inteligencia es la única instancia competente para la revisión de la toma de decisiones en el sector.

Han existido casos de actividades de inteligencia militar y policial en asuntos relativos a la seguridad pública y actividades ilegales. De acuerdo con los antecedentes proporcionados por el Experto Nacional, a mediados de los años ochenta se realizaron seguimientos a grupos subversivos –principalmente a “Montoneros Patria Libre” y “Alfaro Vive Carajo”-, con el objetivo de desarticularlos. En general no se aplicaron sanciones debido a que se consideraba que este tipo de acciones se justificaban con el fin de preservar la Seguridad Pública; sin embargo, actualmente existen demandas en la justicia por desapariciones forzosas y asesinatos, presentadas por las organizaciones de Derechos Humanos. También hay reportes en materia de actividades de inteligencia de carácter ilegal, por ejemplo: intervenciones telefónicas, seguimientos, acosos, amedrentamientos y desapariciones. Producto de las investigaciones que se realizaron en estos casos hubo sentencias contra ex miembros de los Servicios de Inteligencia, quienes actualmente cumplen condena.

VI. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2005). "Ecuador: Ecos de la rebelión de los forajidos", en: Nueva Sociedad, N°198, Julio/Agosto, Buenos Aires, Argentina.
- Donadio, Marcela. (2005). Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 1ed., Ser en el 2000, Buenos Aires, Argentina.
- Equipo Nizkor (2000). Convenio Operativo para el Puesto Avanzado de Operaciones en la base ecuatoriana de Manta, 2 de junio de 2000. <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/plan/manta.html>
- Isaacs, Anita (2003). *Los problemas de la consolidación democrática en Ecuador*. En: Burbano de Lara, Felipe (comp.). **Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política**, Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), Quito. <http://www.flacso.org.ec/docs/antdemisaacs.pdf>
- Jarrin, Oswaldo (2005). *El presupuesto de defensa en el Ecuador*. En: Donadio, Marcela. (2005). **Atlas Comparativo de la defensa en América Latina**, 1ed., Ser en el 2000, Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Defensa Nacional (2002). Política de la Defensa Nacional de Ecuador, Diciembre, Quito.
- ————— (2006^a). Actualización Política de la Defensa Nacional, Quito, Agosto.
- PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano 2005, Nueva York, EE.UU.

Fuentes consultadas

- Armada del Ecuador (2006). Sitio web institucional. <http://www.armada.mil.ec/>
- ————— (2005). Escuela de Grumetes. <http://www.armada.mil.ec/espanol/mostrarcontenido.php?id=16&contenidoid=13>
- CEPAL (2005). Base de Estadísticas e Indicadores Sociales, Santiago, <http://websie.eclac.cl/sisgen/badeinso.asp>
- Comando Conjunto de las FF.AA (s/f). Sitio web institucional. <http://www.ffa.mil.ec/>
- ————— (s/f). Dirección de Movilización. Mayo 2006. <http://www.dirmov.mil.ec/dirmov.html>
- Congreso Nacional (2006). <http://www.congreso.gov.ec/index.asp>.
- Embajada de Estados Unidos en Ecuador (2006). Puesto de Operaciones Avanzadas de Manta (FOL), 16 de Agosto.
- Escuela Superior Politécnica del Ejército (ESPE) (2005). Sitio web institucional, mayo 2006. <http://www.espe.edu.ec/>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador (2004). Sitio web institucional. <http://www.flacso.org.ec/>
- ————— (2006). Ciudad Segura, N°4, Programa Estudios de la Ciudad, Abril, Quito.
- Fuerza Aérea Ecuatoriana (2006). Sitio web institucional. <http://www.fuerzaaereaecuadoriana.org/index.php>
- ————— (2006b). Academia de Guerra Aérea. <http://www.aerea.com.ec/index.php>
- ————— (2006c). Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico. <http://www.itsafae.edu.ec/index.htm>
- Fuerza Terrestre Ecuatoriana (2006). Sitio web Institucional. <http://www.ejercito.mil.ec/>
- ————— (2006b). Escuela Superior Militar "Eloy Alfaro". <http://www.esmil.mil.ec/index.htm>
- ————— (2005). Escuela de Formación de Soldados de la Fuerza Terrestre- Prospecto de Admisión, julio de 2006. <http://www.ejercito.mil.ec/varios/prospecto%202005.pdf>
- Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) (2006). Sitio web institucional. <http://www.fuerzaaereaecuadoriana.org/>

- Fundación Marcha Blanca (2005). Sitio web institucional, agosto 2006. <http://www.marchablanca.org.ec>
- Georgetown University (2006). Political Database of The Americas. <http://pdba.georgetown.edu/>
- Human Development Reports (2006). <http://hdr.undp.org/statistics/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2006). Sitio web institucional, abril. <http://www.inec.gov.ec/>
- International Monetary Fund (IMF) (2005). World Economic Outlook Database, abril, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/index.htm>
- Ministerio de Defensa Nacional (2006b). Sitio web institucional, mayo. <http://www.midena.gov.ec/> y <http://www.portal.fuerzasarmadasecuador.org/>
- ————— (2006c). Formación de Oficial del Ejército- Escuela de Perfeccionamiento. <http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/oficialejercitoperfeccionamiento.htm>
- ————— (2006d). Formación de Oficial del Ejército-Escuela de Selva y Contraguerrillas. <http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/oficialejercitoselvaconrague.htm>
- ————— (2006e). Formación de Oficial del Ejército-Escuela de Aviación del Ejército. <http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/tropaejercitoesuelasaviacion.htm>
- ————— (2006f). Formación de Oficial del Ejército-Academia de Guerra. <http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/oficialejercitoacademiaguerra.htm>
- ————— (2006g). Formación de Oficial del Ejército-Instituto Nacional de Guerra. <http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/oficialejercitoinstnacuerra.htm>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005). Portal financiero SIGEF, Mayo, 2006. <http://www.sigef.gov.ec/>
- ————— (2006). Pro forma Presupuestaria del Gobierno Central.
- Ministerio de Gobierno y Policía (2006). Sitio web institucional, 10 de abril, <http://www.mingobierno.gov.ec/>
- ————— (1998). Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2006), Revista Institucional, Marzo, Quito.
- República de Ecuador (1998). Constitución Política de la República de Ecuador de 1998, junio.
- ————— (1986). Ley de Elecciones N° 59-1986, Diciembre, Quito, Ecuador.
- ————— (1979). Ley de Seguridad Nacional N° 275, Agosto, Quito. <http://www.resdal.org/Archivo/d0000285.htm>
- ————— (1994). Ley de Servicio Militar Obligatorio en las Fuerzas Armadas Nacionales, N° 68. 3 de Agosto. Quito.
- ————— (2003). Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, Quito, julio, 2003.
- ————— (1990). Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Ley N° 109.RA/1990, 28 de Septiembre.
- ————— (1991). Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, Ley N° 118.RO/Sup.660, 10 de Abril.
- ————— (1998b). Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley N° 109.RO/368, Julio, Quito.
- ————— (1998c). Ley de Personal de la Policía Nacional, Ley N° 123.RO/Sup 378, Agosto, Quito.
- ————— (1980). Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Quito, Noviembre.
- ————— (2000). Código de Procedimiento Penal, Ley N° 000.RO/Sup 360, 13 de Enero.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) (s/f). Sitio web institucional. <http://www.resdal.org/>
- SIPRI (2005). The SIPRI Military Expenditure Database. http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php

V. ANEXOS

Tabla 1. Datos Generales de Ecuador

Indicador	Datos
Población (en mill. de habitantes al 2005) ^a	13.215.000 habitantes
% de población bajo línea de pobreza (2002) ^b	49,0%
Lugar en Índice de Desarrollo Humano (2003) ^c	82
Coefficiente de Gini (2003) ^d	0,513
Tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más de edad (2005) ^f	7,0%
% de crecimiento en relación al PIB (2005) ^e	2,7%
Tasa anual de desempleo (2004) ^g	11,0%
PIB per cápita (2005) ^h	US \$2.429
Inflación (2005) ⁱ	2,0%

a. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2006). Censo 2001.

b. CEPAL (2005). *Base de Estadísticas e Indicadores Sociales*.

c. PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*.

d. CEPAL. (2005). *Base de Estadísticas e Indicadores Sociales*.

e. World Bank (2005). *World Economic Outlook Database*.

f. CEPAL (2005). *Base de Estadísticas e Indicadores Sociales*.

g. CEPAL (2005). *Base de Estadísticas e Indicadores Sociales*.

h. World Bank (2005). *World Economic Outlook Database*.

i. World Bank (2005). *World Economic Outlook Database*.