

Aplicación de conceptos para el estudio de la inestabilidad política como amenaza a la seguridad de las naciones andinas; el caso ecuatoriano

Mauricio Jaramillo-Jassir



Centro de Estudios
Políticos e Internacionales



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

**Aplicación de conceptos para el estudio de
la inestabilidad política como amenaza a la
seguridad de las naciones andinas;
el caso ecuatoriano**

Documento de investigación núm. 22

JARAMILLO-JASSIR, Mauricio

Aplicación de conceptos para el estudio de la inestabilidad política como amenaza a la seguridad de las naciones andinas; el caso ecuatoriano / Mauricio Jaramillo-Jassir. —Facultades de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales CEPI. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007.

34 p. — (Serie Documentos. Borradores de Investigación; 22).

ISSN: 1692-8113

Ciencia política / Ecuador – Aspectos políticos / Democracia / Indígenas de América – Aspectos políticos / Seguridad ciudadana / I. Título / II. Serie.

327.109 SCDD 20

Aplicación de conceptos para el estudio de
la inestabilidad política como amenaza a la
seguridad de las naciones andinas;
el caso ecuatoriano

Mauricio Jaramillo-Jassir

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
Y DE RELACIONES INTERNACIONALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES –CEPI–
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL E INTERNACIONAL
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Bogotá D.C., 2007

Todos los derechos reservados
Mauricio Jaramillo-Jassir
Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de la Editorial Universidad del Rosario.
Todos los derechos reservados

Primera edición: noviembre de 2007
Impresión: Javegraf
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Aplicación de conceptos para el estudio de la inestabilidad política como amenaza a la seguridad de las naciones andinas; el caso ecuatoriano	7
1. Marco analítico conceptual	8
2. Análisis histórico; las causas de la volatilidad política ecuatoriana	13
José María Velasco Ibarra: origen del populismo maniqueo y del anti partidismo	13
El golpismo y la tradición populista	15
3. El restablecimiento democrático y el paroxismo de la crisis política	16
1980 – 1996 una frágil estabilidad	17
La crisis económica.....	18
El triunvirato y la designación de Gustavo Noboa	20
La emergencia de Lucio Gutiérrez	20
4. La cuestión indígena	22
La participación en política	23
Divisiones	24
La caída de Gutiérrez y Pachakutik.....	25
El momento actual para los indígenas	26
Conclusión	27
Referencias Bibliográficas	29
Anexo.....	31

Aplicación de conceptos para el estudio de la inestabilidad política como amenaza a la seguridad de las naciones andinas; el caso ecuatoriano

Mauricio Jaramillo-Jassir*

¿Cómo abordar el estudio de la seguridad en los países del sur? A esta pregunta se enfrentan analistas, investigadores, académicos y demás a la hora de entender la realidad compleja y atípica de algunos países en vías de desarrollo, y entre ellos algunos andinos -Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú-. Por ello, a continuación se presenta un análisis del caso ecuatoriano dividido en dos partes; una teórica conceptual que proporciona al lector herramientas epistemológicas básicas sobre el estudio del complejo vínculo entre la seguridad y la democracia. Por ello, se describen sintéticamente elementos de análisis a tener en cuenta, partiendo de los postulados más básicos de Mohammed Ayoob y Andreas Schedler. El primero en lo que respecta al estudio de la seguridad en los países del sur, y el segundo para el análisis de la consolidación democrática. Ambos allanan el camino para la comprensión del complejo vínculo causal y/o correlacional entre la seguridad y la democracia en países donde el Estado-Nación sigue siendo un entramado en construcción. En una segunda parte, el texto aspira a contrastar los postulados teóricos enunciados con la inestabilidad política ecuatoriana. Primero, se presenta un sintético análisis histórico para encontrar las razones que explican la inestabilidad política. Segundo, se examina el paroxismo de la crisis política ecuatoriana en un período que abarca desde el reestablecimiento democrático, hasta las destituciones y dimisiones presidenciales de los noventa. Finalmente, se examinará la participación política de los indígenas como factor de democratización e inestabilidad.

En conjunto, se aspira a que las dos partes ilustren, con elementos mínimos, la comprensión de la seguridad en los países en vías de desarrollo y, en particular, del Ecuador. Así mismo, se espera abrir la necesaria y sana discusión sobre la relación que existe entre la consolidación democrática y la seguridad en las naciones andinas.

* Joven investigador del Centro de Estudios Políticos de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Magister en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse, Francia y, actualmente, aspirante a doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse I. majarami@urosario.edu.co

1. Marco analítico conceptual

El artículo parte del supuesto que *las principales amenazas contra la seguridad del Ecuador carecen de una naturaleza militar y no provienen del exterior. Por el contrario, el principal factor de inseguridad para el país lo constituye la inestabilidad política, especialmente desde 1996, cuando la convulsión alcanza su paroxismo*. En ese orden de ideas, Mohammed Ayoob establece conceptos útiles que permiten el estudio de la seguridad en lo que él denomina el tercer mundo y que facilitan el examen de la situación en Ecuador. Es prudente señalar, que si bien la escuela realista de Relaciones Internacionales se encargó por mucho tiempo de estudiar la seguridad, dicho paradigma no da cuenta de la realidad de los países andinos. Por ello, se acude a conceptos alternativos; léase aquellos enunciados por Ayoob.

Antes de explicar el marco de análisis, Ayoob hace un recorrido por los principales intentos desarrollados por diferentes corrientes de pensamiento (dependencia, neoconservatismo y realismo) con el fin de explicar la seguridad en los países del tercer mundo.¹ La escuela de la dependencia, y especialmente Emmanuel Wallerstein, intentó dar cuenta de la situación de seguridad en el tercer mundo o periferia. Sin embargo, para Ayoob, dicha visión estuvo limitada por el énfasis excesivo en los factores económicos, que servían como punto de partida para explicar el complejo entramado *securitario* del tercer mundo. La principal debilidad que este sesgo produjo fue el soslayo de los factores políticos y culturales, que son determinantes en dichas naciones.

En cuanto al neoconservatismo, Ayoob sostiene que aunque este paradigma pretendió explicar la conducta de los países del tercer mundo frente a la seguridad, sus enunciados carecían de validez. Stephen Krassner, neoconservador, asegura que el objetivo esencial de los países pobres es cambiar las normas de la sociedad internacional para erigir un mundo más justo. No obstante, para Ayoob, los países del tercer mundo se caracterizan por preconizar el derecho internacional y, por ende, han establecido sus principios (no-intervención, autodeterminación, resolución pacífica de controversias, etc.) como derrotero de su política exterior.

Paralelamente, Ayoob formula una crítica contra el concepto occidental de la seguridad, que coincide con el postulado por la escuela realista. Para ello, alude a Walter Lippman que define el término apoyándose en dos presunciones: la mayoría de las amenazas contra los Estados son externas

¹ Ayoob, M. *The third world security predicament. State making, regional conflict, and the international system*. London: Lynne Rienner Publishers, (1995): 4-12.

y esencialmente (no exclusivamente) militares. En el caso de los países periféricos, queda claro que las amenazas a su seguridad no presentan estos matices. De igual manera, Ayoob considera que el sofisma tiene su origen en la historia del sistema westfaliano. El autor asevera que desde 1648 hasta 1945, la interacción entre las naciones así como el grado de identificación de los individuos con los Estados se acrecentó profundamente. En consecuencia, a comienzos del siglo XX, los analistas concibieron la seguridad alrededor de elementos externos y militares, en la medida en que los principales factores de inseguridad atentaban contra los Estados. Dichas amenazas eran primordialmente militares.

Habida cuenta de lo anterior, es válido preguntarse *¿Cuál debe ser el marco conceptual y teórico para abordar el estudio de la seguridad en los países del tercer mundo y, particularmente, para el caso ecuatoriano?* Lo primero que hace Ayoob para responder a la pregunta, es definir el tan cuestionado concepto de *tercer mundo*. Aunque con el fin de la Guerra Fría, el término entró en crisis, no se puede desechar. Las diferencias entre primer, segundo y tercer mundo son menos flagrantes pero no han desaparecido. De suerte que las disparidades entre países como Francia, Alemania o Estados Unidos (primer mundo) y la República Checa, Polonia o Hungría (segundo mundo), y Ecuador, Perú o Chad (tercer mundo) siguen siendo vigentes. Ahora bien, esta división presenta dificultades, ya que existen enormes y profundas desigualdades entre los países incluidos en cada categoría. Para el caso del tercer mundo, naciones como India, Egipto y Brasil están en niveles de desarrollo muy distintos a los de países como Haití, la República Democrática del Congo o Afganistán. Sin embargo, *la caracterización de tercer mundo, no pretende negar éstas disparidades, el término sólo pretende servir de categoría conceptual y analítica basada en realidades sociales, políticas y económicas*. La categoría es muy útil en el estudio de la seguridad de los países que presentan los siguientes matices que, según Ayoob, explican la naturaleza y el carácter del tercer mundo:

- Problemas de desarrollo.
- Vulnerabilidades frente a factores externos o al sistema internacional.
- Falta de cohesión interna, como producto de las desigualdades socioeconómicas y de las divisiones étnico regionales.
- Falta de legitimidad incondicional en las fronteras, instituciones del Estado y del gobierno.
- Marginalización internacional, principalmente en asuntos económicos y de seguridad.

En el caso de Ecuador, el país responde a estos parámetros por lo que se puede clasificar en la categoría de tercer mundo. Así pues, el Estado ecuatoriano al igual que el resto de países *tercermundistas* es frágil, vulnerable e inseguro.

Esta brújula conceptual permite el estudio de la seguridad en Ecuador con términos más aterrizados en la realidad del país y abre el camino para el estudio de la relación entre democracia y seguridad, algo que en los últimos años ha estado en el centro del debate en la región andina. Es menester recordar que luego del restablecimiento del sistema democrático en Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela, la democracia ha tambaleado a merced de las disfuncionalidades institucionales y los problemas de representación. Esto ha derivado en intentos autoritarios y en rupturas democráticas que han amenazado directamente la seguridad. Según Andrés Solimano, asesor económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), existen tres factores que demuestran el alto grado de convulsión política de la región andina, cuya excepción aunque matizada sería Colombia.² El primer factor son los frecuentes cambios constitucionales, que constituyen una muestra de inestabilidad jurídico-política. En este sentido, Venezuela es el país con mayores transformaciones en su carta magna ya que desde 1900 hasta 2000 tuvo 8 constituciones; le sigue Ecuador que en el mismo período tuvo 7, desde 1967 aprobó 3 y actualmente se encuentra en proceso de establecer otra. Por su parte, Bolivia y Perú han tenido 5 y 4 respectivamente. Colombia constituye un caso aparte ya que sólo ha tenido un cambio constitucional en el período aludido. El segundo factor, es la frecuencia de las crisis presidenciales; fenómeno que se presenta cuando un presidente no puede terminar su mandato constitucional por presiones populares, renuncia o destitución. En este sentido, el país más inestable es Bolivia que entre 1950 y 2002 tuvo 16 presidentes, y en los últimos cinco años ha tenido 5 jefes de gobierno diferentes (Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Meza, Eduardo Rodríguez Veltze y el actual Evo Morales). Finalmente, el tercer factor que desnuda la febril situación política de los andinos es la falta de continuidad democrática en la segunda mitad del siglo XX; fenómeno particularmente agudo en Ecuador, Bolivia

2 Solimano, A. "Governance crisis and the Andean region: A political economy analysis" en *Serie macroeconomía para el desarrollo*, No. 23 Economic Development División Comisión Económica para América Latina. (2003): 8-15 De igual forma en los últimos años, la mayoría de los países andinos ha experimentado una fuerte inestabilidad política que se erige como la principal amenaza contra su seguridad, con la excepción de Colombia. El caso Colombiano dista del resto de países andinos, en la medida en que la principal amenaza contra los intereses vitales del Estado (Territorio e instituciones del Estado y del gobierno) se genera en el conflicto que por más de 40 años ha sufrido el país. Por otra parte, en el resto de países andinos la consolidación democrática ha estado marcada por una flagrante inestabilidad.

y Perú, que sufrieron dictaduras militares a lo largo de los años sesenta y setenta. De forma que las tres variables demuestran con claridad la inestabilidad política andina, alimentada por problemas de pobreza, desigualdad y volatilidad financiera, entre otros.

El caso de Ecuador constituye un ejemplo representativo de este fenómeno. Efectivamente, luego del restablecimiento del sistema democrático a finales de los años setenta, el país ha sido incapaz de consolidar la democracia y desde 1996 la crisis se ha agravado. Posteriormente, ningún presidente elegido por sufragio universal ha podido culminar su mandato y, en los últimos diez años, nueve gobiernos han pasado por el Palacio de Carondelet (Abadalá Bucarám, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, el triunvirato, Gustavo Novoa, Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio y Rafael Correa).

A este complejo panorama político, se suman los indígenas, una importante minoría que constituye el 25% de la población³ y que desde los 90 ha decidido participar activa y directamente en el proceso político.

Dicha convulsión política que ha trazado el proceso de consolidación democrática despierta una segunda reflexión conceptual *¿Cuáles deben ser los parámetros para evaluar la consolidación democrática?*

El concepto fue uno de los más estudiados a partir de la denominada *tercera ola de democratización* en los años 70⁴ e inspiró numerosas investigaciones aunque para algunos sin mucha pertinencia. Tal fue el caso de Guillermo O'Donnell, uno de los críticos más vehementes de los análisis sobre la consolidación democrática. El autor aseguraba que dichos estudios “utilizaban métodos confusos, incoherentes, basados en generalizaciones no demostradas, con criterios aleatorios sin fundamento empírico y con indicaciones poco fiables de una ambigüedad extrema”.⁵ En respuesta a estos vacíos conceptuales e investigativos, Andreas Schedler, analista austriaco, elaboró un método para medir el grado de consolidación democrática, partiendo de tres supuestos. Primero, Schedler se inspira en una de las definiciones más clásicas de consolidación democrática afirmando que “un régimen democrático se consolida cuando parece [que existe] el deseo de que dure y pueda prolongarse en el

3 “Ecuador” en *Central Intelligence Agency World Fact Book* “[en línea], disponible <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ec.html#People> recuperado 18/08/06.

4 La tercera ola fue un término acuñado por Samuel Huntington para describir la democratización masiva de algunos países desde mediados de los setenta. Huntington, S. *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994: 26.

5 O'Donnell, G. “Illusions about Consolidation”. *Journal of Democracy* 7. 2. (1996): 34 - 51; O'Donnell, G. (1996) “Illusions and conceptual flaws”. *Journal of Democracy* 7.4. (1996): 160 - 168 Schedler, A. “Comment observer la consolidation démocratique?”. *Revue Internationale de Politique Comparée* 8 2 (2001): 225 - 226.

futuro”.⁶ Segundo, el autor sugiere que *las perspectivas de supervivencia de un régimen democrático no son datos objetivos ni hechos empíricos, por el contrario son juicios que se formulan a partir de evidencias empíricas*, y de allí, precisamente, nace la problemática conceptual y epistemológica de la cuestión. En tercer lugar, Schedler propone cuatro razonamientos,⁷ entre otros, para evaluar el estado de la consolidación democrática en las naciones que han emprendido el proceso;

- Una lógica **sintomática**; se refiere a la ausencia de crisis.
- Una lógica de **puesta a prueba**; tiene que ver con la gestión de crisis .
- Una lógica **preventiva**; está asociada a la existencia de fundamentos estructurales sólidos de democracia.
- Una lógica auto-**perceptiva**; tiene que ver con la percepción ciudadana y de elites políticas sobre el carácter democrático de un régimen.

Con relación al primero de los razonamientos, Schedler señala que existen tres síntomas que minan directamente la consolidación; la utilización de la violencia por los partidos o movimientos políticos para alcanzar sus objetivos; el rechazo o el no reconocimiento de las elecciones, que sucede cuando los actores del sistema político se niegan a participar en los comicios y/o los boicotean; y las violaciones a la ley cometidas abierta y sistemáticamente sin consecuencias legales.

En la lógica de la puesta a prueba, la joven democracia enfrenta una crisis y existen tres escenarios posibles que determinan el grado de consolidación: el colapso de la democracia; el régimen se vuelve vulnerable y es víctima de crisis recurrentes, sumiendo la administración en una situación de fragilidad permanente; o los actores consiguen superar la crisis exitosamente estableciendo un precedente durable que refuerza la democracia y su consolidación.

La lógica de la prevención, por su parte, trata de los fundamentos estructurales de la democracia que evitan la inestabilidad y sientan las bases de la consolidación. En atención a esto, se rescatan dos tipos de fundamentos enunciados por el autor; los socioeconómicos y los institucionales. En cuanto a los primeros, Schedler alude a Adam Przeworski uno de los teóricos que más ha estudiado las transiciones democráticas en Europa central y del Este luego de la caída del comunismo soviético. Przeworski hace un estudio de las democracias jóvenes y concluye que aquellas más pobres en términos de crecimiento económico, es decir aquellas con un PIB *per cápita* inferior a 1000 dólares son extremadamente frágiles, mientras que aquellas con uno igual o superior de 6000 dólares revelan mucha más fortaleza.

6 Schedler A. “Comment observer la consolidation démocratique?”. *Revue Internationale de Politique Comparée* 8. 2. (2001): 226

7 *Ibíd*: 228

Finalmente, se enuncia la lógica auto perceptiva que como afirma J. Samuel Valenzuela ocurre cuando “todos los actores políticos y el público en general en su conjunto consideran que el régimen democrático perdurará en el futuro previsible”.

Ambos marcos conceptuales (Ayoob y Schedler) en conjunto pueden dar cuenta de la realidad ecuatoriana y andina en términos de seguridad y política. Para ello, es necesario un análisis del caso ecuatoriano.

2. Análisis histórico; las causas de la volatilidad política ecuatoriana

Las características históricas que en buena medida explican la convulsión que ha aquejado a Ecuador en los últimos años tienen que ver con tres factores determinantes de su política doméstica; el antipartidismo, el populismo maniqueo y la tradición golpista a lo largo del siglo XX.⁸ En cuanto al primero y segundo, es prudente aclarar que responden a la influencia del pensamiento de José María Velasco, influyente político ecuatoriano.

José María Velasco Ibarra: origen del populismo maniqueo y del anti partidismo

Si bien las consecuencias políticas del antipartidismo son visibles hoy en día, sus orígenes se remontan a los 40 y particularmente al fenómeno del *Velasquismo*, asociado al pensamiento de José María Ibarra Velasco cuya influencia en la cultura política ecuatoriana es fehaciente. Velasco que gobernó al país en cinco ocasiones (1934-1935-, 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961, 1968 – 1972) fue el líder más determinante de la política ecuatoriana desde los 30 hasta los 70. El impulso de su movimiento, la Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) era tal, que logró conglomerar a católicos, conservadores, socialistas y comunistas. Durante la Revolución Gloriosa de 1944, que lo llevó al poder por segunda ocasión, se democratizaron muchos espacios de la vida ecuatoriana; la política pasó de los salones privados a las plazas, y Velasco se convirtió en el primer presidente que recorría la mayoría del territorio ecuatoriano. De esta manera, la política pasó de ser un asunto de elites a uno de masas. Sin embargo, esta incipiente cultura política que empezaba a llenar los espacios de la vida ecuatoriana, estaba impregnada por un marcado sentimiento antipartidista proveniente del pensamiento de Velasco a cuyo propósito aseveraba: “Hay pues, que formar no partidos porque el mundo no está hecho para partidos. Hay que formar movimientos. Los partidos son instituciones

8 Gutiérrez, F. “Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador”. *Análisis Político* 50 (2001): 74.

anquilosadas en la etapa burguesa que ya pasó. La hora actual de este siglo, es la vehemente explosión de las muchedumbres, de los reclamos populares, de los reclamos nacionales”.⁹

Era tal el rechazo a los partidos y a las plataformas políticas, que incluso Velasco reconocía carecer de un programa de gobierno, y para justificar aquello aludía a los principios más básicos de la moral, que aunque no permitían vislumbrar un norte político, tenían un impacto directo en la sociedad que lo concebía como un mártir de la nación. En uno de sus discursos, se refiere a la ausencia de un programa y a su comunión con el pueblo:

No me fijéis a mí que desarrolle un programa de socialista, comunista, liberal o conservador. No me lo fijéis, no soy para eso. El momento actual es un momento difícil. Es un momento esencialmente vital. Es un momento en que concurre el comunista con el católico... Yo no serviré a ninguna ideología determinada. Yo no serviré a ningún partido... yo seré el servidor del pueblo.¹⁰

Por otra parte, el populismo ecuatoriano de los años cuarenta daba cuenta de un acentuado maniqueísmo que desvirtuaba a la oposición de una manera virulenta y airada. Esta característica estará presente a lo largo de la historia contemporánea ecuatoriana y explica parcialmente la radicalidad de las protestas que han derivado en la inestabilidad política contemporánea. Dicho de otro modo, la descalificación del adversario político ha reemplazado el debate entre gobierno y oposición dejando siempre al primero a merced de las movilizaciones populares. En otro de sus discursos Velasco Ibarra pone de manifiesto toda la violencia del populismo maniqueo: “Me duele en el alma tener que respetar [las... normas internacionales]. Ojalá pudiéramos triturar al traidor...”¹¹

El rechazo a los partidos es uno de los elementos más visibles en la política ecuatoriana en el curso de los últimos años. Recientemente, los partidos políticos han sido incapaces de servir como canales de participación para la sociedad ecuatoriana. En efecto, desde 1979 cuando la democracia se restablece, ningún partido que haya ganado las elecciones presidenciales ha vuelto al poder, mostrando que los partidos terminan sus mandatos con índices de popularidad muy bajos. Así mismo, el mesianismo y personalismo han sido los principales rasgos de los partidos políticos; ejemplos claros de esto son el Partido Roldosista Ecuatoriano –PRE– de Abdalá Bucarám, el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional –PRIAN– de Álvaro Noboa, y el Partido Sociedad Patriótica –PSP– del excoronel Lucio Gutiérrez.

9 Ayala Mora, E. *Velasco Ibarra, José María: Una antología de sus textos- estudio introductorio* Citado por Gutiérrez, F. “Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador”. *Análisis Político* 50. (2004): 74.

10 De La Torre, C. “Velasco Ibarra and « La Revolución Gloriosa”: The social production of a populist leader in Ecuador in the 1940s” en *Journal of Latin American Studies* 26. 3 (1994): 706

11 *Ibíd*: 705

El golpismo¹² y la tradición populista

En aras de explicar con precisión el golpismo, es necesario contextualizar el papel de los militares en el desarrollo institucional y en la modernización del país para entender la forma como éstos se han erigido en árbitros de las contiendas políticas que ha enfrentado la nación. A diferencia de otras dictaduras en América Latina, especialmente en el Cono Sur, las dictaduras militares o civiles en Ecuador fueron moderadas, reformistas y modernizadoras.¹³ En los seis años de la Revolución Juliana llevada a cabo por jóvenes militares entre 1925 y 1931, el país vivió importantes transformaciones sociales. Por primera vez se estableció un control sobre la empresa privada, se reconocieron algunos derechos de los trabajadores y se liberó la autoridad pública del dominio del poder bancario guayaquileño encarnada en el Banco Comercial y Agrícola.¹⁴

Otro episodio histórico que da cuenta del papel modernizador de las FFMM, lo constituyen las reformas impulsadas por el golpista Alberto Enríquez. En efecto, como Ministro de Defensa asumió funciones de jefe de Estado con el fin de reestablecer la democracia. Durante su efímera administración, se derogó la Ley de Seguridad Social que había sido utilizada por su antecesor para restringir las libertades públicas y perseguir a la izquierda, se garantizó la libertad sindical, se puso coto a las compañías extranjeras y se expidió un Código del Trabajo acompañado de otras leyes que promovieron y fortalecieron los derechos de los trabajadores. Con la Junta Militar entre 1963 y 1966, el gobierno castrense puso en marcha la Ley de Reforma Agraria y creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC) lo cual mejoró las condiciones del campesinado. Por otra parte, en aras de redistribuir la riqueza la carga tributaria se concentró en impuestos directos, especialmente sobre la renta.¹⁵

Con este tipo de medidas, la sociedad ecuatoriana fue transformada y los militares dejaron un legado social determinante para el futuro del país. De hecho, el alcance de las reformas progresistas introducidas por los militares era tan alto que la expectativa frente al reestablecimiento democrático fue uno de los factores que mayor inestabilidad causó a lo largo de la década de los noventa. La declaración del general Poveda en la transmisión de mando al primer presidente democrático Jaime Roldós pone de manifiesto el legado económico militar, como bien lo apunta Francisco Gutierrez citando dicha alocución:

12 Según el Diccionario de la Real Academia Española el golpismo es una tendencia favorable a los golpes de Estado.

13 Gutiérrez, F. "Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador" *Análisis Político* 50. (2004): 75

14 Hurtado, O. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta, (1997): 269

15 *Ibíd.*

Antes del gobierno de las Fuerzas Armadas, el país tenía un presupuesto nacional que bordeaba apenas los 5 mil millones de sucres. Actualmente llega a los 27000 millones. Su reserva monetaria alcanzaba los 600 mil millones de sucres. En la actualidad sobrepasa los 15000 millones. El PIB era de apenas 47000 millones. En 1978 superó los 190000 millones. Las exportaciones eran de 300 millones de dólares. En 1978 llegan a los 1500 millones... El ingreso per cápita oscilaba entre los 200 dólares. Actualmente llega a cerca de los 1000 dólares.¹⁶

Ante este panorama, los gobiernos democráticos se vieron avocados a enfrentar la presión popular por mantener los niveles de crecimiento alcanzados durante los gobiernos militares; algo que parecía imposible si se tiene en cuenta que el desempeño económico militar estuvo basado en el endeudamiento que era permitido por un amplio margen de acción. Ciertamente, la democracia con sus mecanismos de control (*checks and balances*) reduce el margen de maniobra del ejecutivo, al someterlo al control político de las otras ramas del poder público. Por lo tanto, la responsabilidad de los presidentes aumentó considerablemente con el reestablecimiento de la democracia. Las expectativas frente al régimen democrático y los logros socioeconómicos conseguidos por los militares sellaron el sistema político ecuatoriano en las décadas posteriores, ya que la decepción y el descontento ciudadano frente a la política hará de Ecuador uno de los países más inestables de la región.

3. El restablecimiento democrático y el paroxismo de la crisis política

En 1979 la nación convoca elecciones, una nueva constitución es aprobada y surgen esperanzas inspiradas en la democracia. Sin embargo, la debilidad institucional, las crisis económicas y el abuso del poder por parte de algunos gobernantes debilitó profundamente la legitimidad del sistema. A esto se suma la vulnerabilidad de Ecuador con respecto a los cambios climáticos, principalmente al Fenómeno del Niño que ha sumergido al país en varias crisis humanitarias y económicas.

Desde 1979 hasta 1996, para algunos analistas, el Estado gozará de cierta estabilidad política, en la medida en que todos los presidentes pudieron concluir sus mandatos (salvo Jaime Roldós Aguilera quien murió en un accidente aéreo y fue reemplazado por Osvaldo Hurtado Larrea). Sin embargo, dicha estabilidad es relativa ya que fue muy frágil. Ciertamente, en el curso de este período, el país conoció profundas crisis económicas y sociales que obstaculizaron una efectiva consolidación democrática y desgastaron el régimen.

¹⁶ Cueva, A. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta, 1998. Citado por Gutiérrez, F. "Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador" *Análisis Político* 50. (2004): 75

1980 – 1990 una frágil estabilidad

Las elecciones de 1979 permitieron a Jaime Roldós Aguilera (Fuerzas de Concentración Popular) acceder a la primera magistratura del Estado. No obstante, su gobierno (1980-1984) estuvo marcado por un enorme e incontrolable déficit fiscal y una devaluación que se tradujo en una pérdida del poder adquisitivo de la población más vulnerable económicamente. Estos factores desencadenaron una crisis económica en 1982, que puso en riesgo la gobernabilidad del país.¹⁷

En las elecciones de 1983, el conservador León Febres Cordero (Partido Social Cristiano) arribó al poder y su administración se caracterizó por la lucha contra el terrorismo, expresado en una ofensiva contra el movimiento insurgente Alfaro Vive, ¡Carajo! y contra el narcotráfico. Estos hechos aproximaron la administración de Febres Cordero a Washington, lo cual le permitió tener apoyo financiero para llevar a cabo reformas económicas impopulares. A pesar de ello, las medidas de corte neoliberal no pudieron conjurar la crisis económica. Así mismo, la situación se degradó aún más, con un terremoto en 1987 y con la caída de los precios del petróleo.

En este complejo panorama, Rodrigo Borja (Izquierda Democrática) fue elegido como presidente en 1987. Su gobierno emprendió una apertura económica que tenía por objeto un crecimiento en el volumen del comercio exterior y firmó la desmovilización del grupo insurgente Alfaro Vive, ¡Carajo! No obstante, la economía seguía en recesión y la situación de gobernabilidad se agravó cuando el ejecutivo perdió el apoyo del legislativo.

En 1991, el conservador Sixto Durán Ballén (Partido Social Cristiano) ganó las elecciones. El principal reto de su gobierno consistía en enfrentar un déficit fiscal severo, para sentar las bases de la recuperación económica. Para ello, Durán Ballén llevó a cabo un ajuste estructural que encontró resistencia en la población ecuatoriana. El principal arquitecto de esta reforma, Roberto Dahik fue acusado por corrupción, menoscabando aún más la popularidad y la legitimidad de la administración Durán Ballén. La crisis se acentuó en 1995, ante el estallido de la Guerra del Cenepa que enfrentó a Ecuador y a Perú. El conflicto fronterizo que tuvo su origen reciente en el descubrimiento de petróleo sobre una zona en disputa, tuvo consecuencias nefastas sobre la economía del país. Al final de su mandato, el presidente ecuatoriano hizo la última tentativa por salvar su gobierno mediante reformas constitucionales que sometió a una consulta popular en aras de garantizar el apoyo ciudadano. No obstante, la poderosa Confederación de Nacionalidades

17 Hey, J. "Ecuadorian foreign policy since 1979: Ideological cycles or a trend towards neoliberalism?". *Journal of International Studies and world affairs* 37. 4. (1995): 68

Indígenas Ecuatorianas (CONAIE) lanzó una campaña de boicot contra la medida que fue rechazada en masa.

Las constantes crisis que aquejaron al país luego del restablecimiento del sistema democrático en 1979 provocaron el descontento popular frente al sistema. Si bien no hubo intentos serios de golpe de Estado como se acotó anteriormente, la democracia no pudo tener un impacto positivo sobre el nivel de vida económico y social de los ecuatorianos, en la medida en que no pudo sostener los niveles de crecimiento alcanzados por los militares y fue incapaz de avanzar en una efectiva redistribución de la riqueza. A esto habría que añadir la vulnerabilidad de Ecuador a las catástrofes naturales, como los terremotos o inundaciones. La suma de estos factores detonó la crisis social y política que por años ha sufrido el país.

En este clima de decepción popular, el controvertido ex alcalde de Guayaquil, Abdalá Bucaram (Partido Roldosista Ecuatoriano) irrumpió en la escena política con un discurso populista basado en la lucha contra la oligarquía y una redistribución de la riqueza entre los más pobres. Gracias a esta estrategia, Bucaram ganó las elecciones de 1995. A pesar de esto, su gobierno estuvo marcado por la corrupción y un año después de su posesión, fue destituido por el Congreso alegando incapacidad mental del Jefe de Estado. Tras la destitución de Bucaram, el país fue testigo de una serie de cambios radicales y constantes de gobierno. En primer término, Rosalía Arteaga fue designada como presidente, pero su mandato durará sólo tres días. Luego, el legislativo designó a Fabián Alarcón como presidente¹⁸ y, paralelamente, el Congreso decidió convocar a elecciones en 1998 y la instalación de una Asamblea Constituyente.¹⁹

La destitución de Bucaram marca el paroxismo de una crisis política de la cual en el país no ha podido reponerse. En efecto, desde 1996 ningún presidente ecuatoriano elegido popularmente ha podido llevar a término su mandato. Paradójicamente, los cambios de gobierno se han efectuado sin golpes de Estado sangrientos y no han derivado en dictaduras.

La crisis económica

En las elecciones de 1998, Jamil Mahuad se convirtió en presidente de Ecuador y su administración fue tristemente recordada, ya que el país se sumergió en la crisis económica más devastadora del siglo XX. El colapso económico puso de manifiesto la vulnerabilidad del país frente a los cambios

18 Fabián Alarcón fue designado por el Congreso y ratificado por el pueblo a través de un referendo.

19 “Ecuador 9 años, 9 presidentes” en *BBC Mundo*, 21 de abril 2005 “[en línea], disponible http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newssid_4469000/4469621.stm recuperado: 17/10/05.

sucedidos en la arena internacional en la medida en que la crisis fue generada por tres factores externos; la crisis financiera asiática, el fenómeno del Niño y la caída de los precios del petróleo.

En primer lugar, la crisis asiática de 1997, tuvo efectos negativos sobre el sector bancario ecuatoriano. El derrumbamiento financiero de Indonesia, Filipinas y Malasia tuvo como consecuencia una pérdida de confianza de los inversores extranjeros en países emergentes como Ecuador, que se tradujo en una fuga de capitales que desestabilizó el sistema financiero del país.

Segundo, la caída en los precios del petróleo tuvo un impacto negativo sobre la economía nacional, particularmente sobre sus ingresos en su cuenta comercial. De hecho, el oro negro representa el 40% de los ingresos de exportaciones y un tercio del presupuesto de gobierno.²⁰

Finalmente, los principales productos de exportación (banano, cacao, café, atún y camarones) se vieron afectados por el Fenómeno del Niño, efecto climático que consiste en un recalentamiento del Océano Pacífico que provoca lluvias constantes al término del año y que impacta con gran fuerza al país por su ubicación geográfica. Al final de 1999, Ecuador enfrentó una crisis humanitaria derivada de las inundaciones causadas por dicho fenómeno.

De otra parte, la respuesta del gobierno a la crisis terminó por empeorar la situación, cuando se decretó una congelación de los activos bancarios que impidió que los ecuatorianos retirasen dinero de los bancos, causando un pánico financiero. Así mismo, el presidente ordenó la dolarización de la economía para recuperar la confianza internacional y reducir la inflación que estaba por el orden del 60%.

Las medidas aceleraron el descontento popular y, en junio de 2000, una parte de los indígenas con el apoyo de las Fuerzas Militares se sublevaron contra el gobierno y se tomaron la Asamblea Nacional, provocando la dimisión de Mahuad.

El triunvirato y la designación de Gustavo Noboa

Para evitar un vacío de poder, los indígenas y militares establecieron un triunvirato para gestionar la crisis y orientar el gobierno manera provisional. El órgano estaba compuesto por un miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (Antonio Vargas), un representante de las Fuerzas Armadas (Gral. Carlos Mendoza) y un representante de la sociedad civil (el ex magistrado Carlos Solórzano). No obstante, el triunvirato sólo duró tres horas en el poder ya que después de negociaciones entre

20 "Ecuador" en *Central Intelligence Agency World Fact Book* "[en línea], disponible <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ec.html#People> recuperado 18/08/06.

políticos ecuatorianos, miembros de la Embajada de los Estados Unidos, representantes de la Organización de los Estados Americanos y de algunos militares, se designó a Gustavo Noboa como presidente interino hasta las elecciones de 2001.²¹

Durante la efímera presidencia de Noboa, el país experimentó una ligera recuperación económica gracias al aumento de los precios del petróleo en 2000. Paralelamente, el gobierno firmó acuerdos con Washington y con el Fondo Monetario Internacional que conjuraron parcialmente la crisis.

La emergencia de Lucio Gutiérrez

En medio de esta decepción, para 2001 los ecuatorianos eligieron a Lucio Gutiérrez como presidente. La elección daba cuenta del desgaste e impopularidad de los partidos tradicionales, ya que el éxito de Gutiérrez se explica en buena medida por haber proyectado una imagen de alternativa política. Es menester recordar que el excoronel fue uno de los militares que había participado en la sublevación contra Jamil Mahuad. Asimismo, durante la campaña presidencial, hubo acercamientos entre Gutiérrez y un sector de la izquierda ecuatoriana y con el brazo político de los indígenas, Pachakutik. Este hecho prendió las alarmas en Washington sobre el posible ascenso de un gobierno neo-populista con la capacidad de amenazar ciertos intereses americanos en el país, como la base militar estadounidense en Manta y la aceptación de políticas preconizadas por el FMI. Sin embargo, los temores de Washington se disiparon muy pronto, ya que tan sólo seis meses después del inicio del gobierno Gutiérrez, los indígenas y la izquierda abandonaron la coalición.

Por otra parte, el país debía hacer frente a una deuda externa enorme y a una pobreza que llegaba al 60%.²² En aras de conjurar la crisis, el primer mandatario acordó con el FMI un crédito por 205 millones de dólares con el fin de reducir el déficit fiscal. Así mismo, decidió un aumento en los impuestos, privatizaciones en algunas empresas y decretó leyes de flexibilización laboral.²³ Estas medidas fueron interpretadas como una traición por los indígenas y la izquierda que otrora apoyaba a Gutiérrez, infringiendo un duro golpe a la legitimidad del gobierno del excoronel.

21 Solimano, A. y Beckerman, P. *Crisis and dollarization in Ecuador. Stability, growth and social equality*. Washington: World Bank, (2002): 3

22 “Radiografía de Ecuador” en *BBC Mundo*, 18 de abril de 2005 [en línea], disponible [http://www: news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_4456000/4456775.stm](http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_4456000/4456775.stm) recuperado: 26/09/05.

23 “Indígenas llaman traidor a Gutiérrez” en *BBC Mundo*, 16 de agosto de 2003 [en línea], disponible http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_3155000/3155855.stm recuperado: 26/09/05.

Luego de este incidente vendría el segundo y tal vez el más decisivo en la caída del Gutiérrez. A finales de 2004, el Partido Social Cristiano –PSC– con el apoyo de la Izquierda Democrática y Pachakutik formuló una acusación contra el presidente por el uso indebido de fondos públicos durante su campaña.²⁴ En retaliación por las acusaciones y para evitar una destitución, el gobierno presentó al Congreso una polémica iniciativa para reformar los órganos de la justicia que le aseguraba una influencia sobre la rama judicial. Para ello, formó una alianza con el Partido Popular Democrático –MPD– el Partido Socialista –PS–, el Partido Roldosista Ecuatoriano –PRE– y el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional –PRIAN–. Así pues, el legislativo ordenó el relevo de los magistrados de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema Electoral y eligió a los nuevos jueces. Los hechos desencadenaron una crisis social y política, con una huelga de los trabajadores de la rama judicial que denunciaron la injerencia del ejecutivo y del legislativo en los asuntos propios a la administración de justicia.

A comienzos de 2005, la agitación popular aumentó vertiginosamente cuando la recién nombrada CSJ anuló los cargos por corrupción contra los expresidentes Abdalá Bucaram y Gustavo Noboa. El primero había enfrentado procesos por desvío de fondos y el segundo estaba siendo investigado por atentar contra los intereses del Estado en la renegociación de la deuda externa. Con el retorno de ambos ex mandatarios, las protestas se radicalizaron y en respuesta el presidente declaró el estado de excepción. La gobernabilidad de Gutiérrez quedó en entredicho cuando se vio obligado a suspender la medida, ante el desacato al estado de excepción. Estos hechos, hicieron insostenible la administración del excoronel, y a mediados de abril de 2005 el mandatario fue revocado de su cargo por orden del legislativo. Finalmente, Alfredo Palacio fue designado por el Congreso como presidente interino hasta las elecciones de 2006.

4. La cuestión indígena

Los indígenas surgieron como un movimiento social²⁵ en las décadas de los 60 y 70. Durante esta época, los gobiernos militares intentaron unificar y homogenizar el país, lo que motivó la creación de organizaciones locales para

24 Edwards, S. “Outside the Rule of Law: Ecuador’s courts in crisis” en *Special Update: Ecuador Washington Office on Latin America*, abril de 2005, [en línea], disponible: http://www.wola.org/media/Ecuador/ecuador_memo_april_1_2005.pdf recuperado: 16/10/05.

25 El movimiento social se entiende como un proceso en el que debe reconocerse: un modo particular de construcción de la experiencia social; una relativa autonomía y exterioridad que permite desplegar acciones contenciosas contra lo que percibe como dominación, privación, control, explotación, etc. Barrera, A. “El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político”. *Revista Nueva Sociedad* 182. (2002): 93.

defender los derechos de los aborígenes.²⁶ Para ese entonces, los indígenas rechazaban la participación directa en política y sus demandas se limitaban a su reconocimiento como grupo y la puesta en marcha de una reforma agraria. No obstante, a partir de la década de los 90 se constituyen en uno de los actores políticos más influyentes de Ecuador. La participación en política de los indígenas fue impulsada por las precarias condiciones socioeconómicas en las que se encontraba la población aborígen. El investigador ecuatoriano, Augusto Barrera, lo pone de manifiesto:

El déficit de la presencia estatal ha sido predominante en las zonas rurales y particularmente las indígenas y campesinas. Hay un correlato evidente entre el mapa de pobreza y el mapa étnico... Recientes estudios reflejan que si el analfabetismo supera con poco 10% de la población del país, en el caso de la población indígena rural llega a 43%; dicho de otra manera, hoy día la situación de la población indígena es comparable a la que tenía el país en 1950.²⁷

En 1986, se crea la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador –CONAIE– por medio de la unión de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana –CONFENAIE– y de la Ecuador Runa-cunapac Riccharimui –ECUARUNARI–.²⁸ Desde ese entonces, la CONAIE irrumpió en la escena política como un actor influyente y determinante. En efecto, en 1992 cuando se conmemoraron 500 años del descubrimiento de América, la CONAIE convocó a un levantamiento en el cual los indígenas manifestaron su repudio contra las celebraciones apologéticas a la conquista española. Igualmente, los pueblos indígenas de la Amazonía marcharon por el reconocimiento de sus territorios ancestrales.

Tres años más tarde, en 1995, el movimiento indígena volvió a sacudir la política del país. En noviembre de ese año, el presidente Sixto Durán Ballén convocó una consulta popular para la aprobación de una reforma constitucional rechazada por los indígenas que apelaron al boicot. La medida buscaba entre otros, profundizar el proceso de descentralización, la creación de un fondo alternativo privado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS– y otorgar la prerrogativa al ejecutivo de convocar a elecciones anticipadas al Congreso.²⁹ La CONAIE fue determinante en el rechazo de los once puntos de la consulta, revelando su capacidad de movilización y el impacto de ésta en la política ecuatoriana.

26 Mijeski, K. y Beck, S. “Barricades and ballots: Ecuador’s indians and the Pachakutik political movement”. *Ecuadorian Studies* 1. (2001): 3

27 Barrera, A. “El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político”. *Revista Nueva Sociedad* 182. (2002): 94

28 *Ibíd*: 3

29 “Biografía de Sixto Durán Ballén”. *Centro de investigación, docencia, documentación y divulgación de relaciones internacionales y desarrollo CIDOB*, [en línea], disponible <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/d-010.htm> recuperado: 19/01/06.

De esta manera, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País –MUPP– surgió como el brazo político de los indígenas y de algunas organizaciones sociales. La aparición del MUPP se explica a la luz de los siguientes factores:

La CONAIE necesitaba tener una fuente estable de recursos organizacionales y financieros para hacer más estable y a largo plazo la disidencia.³⁰

El establecimiento exitoso de bases organizacionales posibilitó la emergencia de una elite intelectual indígena con aspiraciones políticas. En los ochenta, los indígenas acuden en un número importante a las universidades consolidando dicha elite que fue vital para el desarrollo político de las comunidades aborígenes.³¹

La implantación y profundización de políticas de corte neoliberal provocó un deterioro en el nivel de vida de los indígenas.

En este contexto, la participación en política era necesaria para remediar la situación incidiendo directamente en la gestión de los asuntos públicos.

La participación en política

Como se puede apreciar, la creación del MUPP consolida una transformación importante en el pensamiento de los indígenas con respecto a la gestión del poder. En el pasado, la CONAIE había proscrito la participación en política de sus miembros, tanto así que Luis Macas, ex presidente de la confederación se autodenominaba como un líder indígena, y no como un político. Hasta 1995, el movimiento indígena se abstuvo de participar directamente en política, particularmente en elecciones a puestos de elección popular. Sin embargo, el establecimiento del MUPP marca una nueva etapa en la incipiente vida política de los indígenas.

De esta manera para las elecciones de 1996, Freddy Ehlers representó al MUPP en los comicios presidenciales y Luis Macas encabezó la lista del partido en las elecciones legislativas. El resultado de la contienda fue alentador, pues aunque sólo se obtuvieron el 10% de los escaños en el Congreso, la cifra fue representativa y prometedora si se tiene en cuenta la falta de experiencia política de Pachakutik. Igualmente, Ehlers obtuvo un honroso tercer lugar detrás de Abdalá Bucaram y Jaime Nebot, con un 17% del total de los votos.

A pesar del éxito inicial, el futuro fue sombrío para Pachakutik. Luego de la destitución de Bucaram y el nombramiento de Fabián Alarcón como

30 Mijeski, K. y Beck, S. "Barricades and ballots: Ecuador's indians and the Pachakutik political movement". *Ecuadorian Studies* 1. (2001): 4

31 *Ibíd.*

presidente interino, en 1998 se convocó a elecciones. Ante la sorpresa de los indígenas el resultado fue peor que en 1996. En el legislativo, apenas se obtuvieron ocho escaños, de una Asamblea Nacional más numerosa que aquella del 96. A esto se suma, que Ehlers obtuvo el cuarto lugar con apenas 12% de los votos.

Divisiones

Algunas veces se tiende a asumir que los indígenas son un actor político coherente y cohesionado; no obstante, existen factores que tienden a crear divisiones en el seno del movimiento, entre los cuales se rescatan tres; el personalismo, las divisiones étnico- regionales y las posiciones a asumir frente a la política.

En cuanto al personalismo,³² ésta ha sido una característica lesiva para los intereses del movimiento indígena, en la medida en que si bien ha fortalecido la imagen de algunas figuras del partido, se ha debilitado la coherencia del discurso del MUPP. Por otra parte, una de las principales características de los desacreditados partidos políticos ecuatorianos (PRE, PSP, PRIAN) ha sido precisamente el personalismo. En consecuencia, el fenómeno atenta contra la imagen de independencia frente a la política tradicional de que la han gozado los indígenas. Igualmente, las manifestaciones del personalismo han entrañado una contradicción para el MUPP. Aunque el partido es vehemente crítico del mismo, durante las elecciones ha obtenido réditos de él; Freddy Ehlers y Luis Macas deben en gran parte su éxito a la fascinación que ejercían sobre buena parte de la ciudadanía. El carisma del primero fue tan importante que éste abandonó Pachakutik para formar su propio partido; Ciudadanos de un Nuevo País. A todas luces, este tipo de liderazgos personalistas es nocivo para los partidos o los movimientos políticos incipientes. Sin embargo, vale la pena aclarar que el MUPP ha sabido enfrentar este tipo de retos y aunque el personalismo siga siendo una de sus principales vulnerabilidades, el partido ha sabido sobrevivir a los embates electorales de las últimas contiendas.

Con respecto a las divisiones étnicas y regionales, la CONAIE ha sido escenario de la división entre el Oriente y la Sierra en Ecuador. Esta debilidad quedó al descubierto durante las elecciones de 1996. Para la segunda vuelta entre Abdalá Bucaram y Jaime Nebot, Pachakutik se negó a tomar partido por uno de los dos candidatos con lo que pretendía traducir en actos concretos su independencia frente a la política tradicional. Sin embargo, Valeria Griego (Pachakutik) anunció el apoyo a la candidatura de Bucaram,

32 Según el diccionario de la Real Academia Española, en política el personalismo se refiere a la adhesión a una persona o a las ideas que ella representa.

hablando en nombre de las organizaciones indígenas de Oriente y desconociendo las directivas del partido. Luego de la victoria de este último, Griego logró la creación de un ministerio de asuntos étnicos por medio de la presión ejercida al entonces primer mandatario. A pesar del nombramiento de Griego a la cabeza de dicha cartera, la líder fue acusada de traición por buena parte de los indígenas. El hecho evidenció que las disputas entre el Oriente y la Sierra pueden seguir ocasionándole problemas al movimiento.

La caída de Gutiérrez y Pachakutik

Uno de los últimos fenómenos políticos del país en donde MUPP jugó un papel primordial fue en la salida abrupta e inusitada de Lucio Gutiérrez en 2004. El ex presidente Gutiérrez había accedido al poder, gracias al apoyo de varios partidos de centro izquierda y, entre ellos, Pachakutik.

En julio de 2003 cuando apenas transcurría un año y medio de su gobierno, el ex coronel comenzó a perder el apoyo de sus aliados lo que debilitó su margen de gobernabilidad. Efectivamente, el Movimiento Popular Democrático –MPD—³³ retiró el apoyo al gobierno de Gutiérrez, cuando este último cedió ante presiones del Fondo Monetario Internacional. El divorcio con MPD le significó un debilitamiento aún mayor en un Congreso con el que ya había protagonizado disputas.

Los problemas con Pachakutik tuvieron un destino similar. La crisis comenzó cuando Gutiérrez exigió la renuncia de la ministra de educación Rosa María Torres (Pachakutik),³⁴ ante críticas públicas hechas por ésta contra la gestión del gobierno. La ruptura total se confirmó un mes después con la renuncia de los tres ministros que representaban el partido; Nina Pacari, la canciller, Luis Macas, ministro de agricultura y Doris Solis, ministra de turismo. El hecho estuvo antecedido por álgidas discusiones en el Congreso entre miembros del gobierno y representantes del MUPP quienes se oponían a una ley de flexibilización laboral exigida por el FMI para el desembolso de más de 200 millones de dólares.³⁵ Según la administración, la medida era vital para combatir el déficit fiscal; sin embargo, los indígenas interpretaron la decisión como una traición.

Como se puede leer en estos hechos, los indígenas gozan de un margen de acción relativamente amplio para ejercer presión sobre los gobiernos.

33 “Ecuador : otra baja para Gutiérrez”, en *BBC Mundo*, 8 de julio de 2003, [en línea], disponible http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3053000/3053412.stm recuperado 19/01/06

34 *Ibid.*

35 “Indígenas llaman traidor a Gutiérrez”, en *BBC Mundo*, 16 de agosto de 2006, [en línea], disponible http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3155000/3155855.stm recuperado 19/01/06

De hecho, en la salida de Jamil Mahuad ya habían demostrado hasta dónde podía llegar el impacto de sus manifestaciones. No obstante, en el caso de Gutiérrez varias debilidades del movimiento quedaron al desnudo. Tal vez la más importante es la que tiene que ver con el dilema sobre las formas de participación en el poder. La alianza con Lucio Gutiérrez fue percibida como uno de los grandes errores y retrocesos históricos del movimiento. Dicha alianza se tradujo en una pérdida importante de credibilidad ante la población, ya que para muchos fue una muestra de rendición ante el sistema. Por otro lado, para los indígenas hacer parte del gobierno representa una oportunidad para demostrar que están en la capacidad no sólo de disenter sino de gestionar.

El momento actual para los indígenas

En épocas más recientes, en marzo de 2006 los indígenas participaron activamente haciendo oposición a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) que el gobierno de Alfredo Palacio buscó negociar con los Estados Unidos. La CONAIE organizó diversas manifestaciones para protestar contra el eventual acuerdo, que según la organización pondría en peligro las formas de subsistencia autóctonas. De todas formas, la administración Palacio llegó a su fin sin que se concretara un acuerdo. La llegada de Rafael Correa y el rechazo del presidente a la firma de un TLC con Washington lo acercó a los indígenas. No obstante, es prudente esperar por su propuesta de firmar un acuerdo marco con los Estados Unidos que incluya temas como los Derechos Humanos, gobernabilidad y cooperación para el desarrollo y determinar en qué grado es compatible con los intereses indígenas. Ciertamente, para el presidente ecuatoriano el apoyo de los aborígenes resulta vital para mantener la gobernabilidad.

Otro de los asuntos de mayor relevancia para los indígenas lo representa la Asamblea Constituyente, que el movimiento apoya y que se erige como la principal propuesta de gobierno de Correa. Al igual que con el tratado marco con los Estados Unidos, lo más importante es identificar la sintonía entre el proyecto de Asamblea Constitucional del gobierno y el de los indígenas.

Estas reflexiones sobre los indígenas y la estabilidad política en Ecuador dejan varios interrogantes y son pieza clave para entender el futuro de un país marcado por la convulsión crónica. El tema es aun más complejo si se toman en cuenta las dimensiones regionales del indigenismo; cabe recordar la relevancia de movimientos indígenas o con bases aborígenes en Bolivia y Perú. Para algunos se trata de una reivindicación histórica y de una deuda indeleble de gobiernos que por años soslayaron las preocupaciones indígenas condenándolos a la exclusión. Sin embargo, para otros el discurso

indigenista no deja de ser peligroso y llaman la atención sobre el racismo que contra mestizos, negros y blancos en algunos momentos y determinadas circunstancias entraña y los efectos perversos que puede tener sobre la gobernabilidad y estabilidad de la región. Una vez abierto el debate sobre el vínculo entre la democracia y la seguridad, sería prudente reflexionar sobre la necesidad de una democracia incluyente, sin caer en la tentación de confundir las reivindicaciones históricas autóctonas con un nacionalismo irracional y antidemocrático. A este propósito, Mario Vargas Llosa denuncia de una manera que resulta perfecta para abrir el debate:³⁶

El nacionalismo es la cultura de los incultos, una entelequia ideológica construida de manera tan obtusa y primaria como el racismo (y su correlato inevitable), que hace de la pertenencia a una abstracción colectivista –la nación– el valor supremo y la credencial privilegiada de un individuo.

Conclusión

Como se puede apreciar a lo largo del texto, Ecuador es uno de los países más inestables de la región, lo cual parece corresponder a procesos políticos internos pero con efectos externos. Este fenómeno se configura como el principal factor que atenta contra su seguridad, entendida ésta como la ausencia de amenazas existenciales en contra de su régimen de gobierno, instituciones del Estado y las fronteras. No obstante, la presente conclusión no descarta el efecto que las condiciones socioeconómicas tienen sobre la seguridad ecuatoriana, lo que se pretende subrayar es que la naturaleza del fenómeno es esencialmente política, aunque se alimenta de elementos económicos, sociales y culturales.

De igual forma, se pudo constatar que las principales amenazas contra la seguridad de los países en vías de desarrollo o del tercer mundo, no coinciden con aquellas sugeridas por la escuela realista de Relaciones Internacionales –externas y militares–; por el contrario, se puede observar a través del caso ecuatoriano que los procesos internos determinan en gran medida el estado de la seguridad de dichas naciones, tal como le enfatiza Mohammed Ayoob. La situación ecuatoriana muestra además, la importancia del proceso de construcción de Estado-Nación en países en desarrollo dentro de la configuración de su seguridad. Ciertamente, en dicho proceso se encuentran las

36 Vale la pena aclarar que las críticas emitidas contra los mandatarios de Bolivia y Venezuela y el líder peruano por Vargas Llosa, no son compartidas por el autor de este documento. Lo que se pretende resaltar son los riesgos que resultan de basar las reivindicaciones en las razas y el nacionalismo. Vargas Llosa, M. "Asoma en la región un nuevo racismo: indios contra blancos" en *Diario La Nación de Argentina*, 20 de enero de 2006, [en línea], disponible: http://www.lanacion.com.ar/opinion/nota.asp?nota_id=773706

principales contradicciones que dan cuenta de la inseguridad propia a ese tipo de Estados.

Finalmente, queda de manifiesto la importancia de profundizar los estudios sobre la compleja relación entre la seguridad y la democracia, dos conceptos indisociables en Estados en vías de desarrollo; lo anterior es una de tantas formas de reivindicar al tercer mundo en los estudios de seguridad y de Relaciones Internacionales.

Referencias Bibliográficas

- Ayoob, M. *The third world security predicament. State making, regional conflict, and the international system*. London: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- Barrera, A. “El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político” *Revista Nueva Sociedad* 182. (2002).
- “Biografía de Sixto Durán Ballén”, *Centro de investigación, docencia, documentación y divulgación de relaciones internacionales y desarrollo CIDOB*, [en línea], disponible <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/d-010.htm> recuperado: 19/01/06.
- De La Torre, C. “Velasco Ibarra and « La Revolución Gloriosa”: The social production of a populist leader in Ecuador in the 1940s” en *Journal of Latin American Studies* 26. 3. (1994): 683-711.
- “Ecuador 9 años, 9 presidentes” en *BBC Mundo*, 21 de abril 2005 “[en línea], disponible http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newssid_4469000/4469621.stm recuperado: 17/10/05.
- “Ecuador” en *Central Intelligence Agency World Fact Book* “[en línea], disponible <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ec.html#People> recuperado 18/08/06.
- “Ecuador: coalición congelada” en *BBC Mundo*, 24 de julio de 2003 [en línea], disponible http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3091000/3091913.stm recuperado 19/01/06.
- “Ecuador: otra baja para Gutiérrez”, en *BBC Mundo*, 8 de julio de 2003, [en línea], disponible http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3053000/3053412.stm recuperado 19/01/06.
- Edwards, S. “Outside the Rule of Law: Ecuador’s courts in crisis” en *Special Update: Ecuador Washington Office on Latin America*, abril de 2005, [en línea], disponible: http://www.wola.org/media/Ecuador/ecuador_memo_april_1_2005.pdf recuperado: 16/10/05.
- Gutiérrez, F. “Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador”. *Análisis Político* 50. (2004): 72 - 85.
- Hey, J. “Ecuadorian foreign policy since 1979: Ideological cycles or a trend towards neoliberalism?”. *Journal of International Studies and world affairs* 37. 4. (1995): 57 - 88.
- Huntington, S. *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.
- Hurtado, O. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta, 1997.
- “Indígenas llaman traidor a Gutiérrez” en *BBC Mundo*, 16 de agosto de 2003 “[en línea], disponible http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_3155000/3155855.stm recuperado: 26/09/05.

- Mijeski, K. y Beck, S. "Barricades and ballots: Ecuador's indians and the Pachakutik political movement". *Ecuadorian Studies*.1. (2001): 1 - 23.
- "Radiografía de Ecuador" en *BBC Mundo*, 18 de abril de 2005 "[en línea], disponible http://www:news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_4456000/4456775.stm recuperado: 26/09/05
- Schedler, A. "Comment observer la consolidation démocratique?" en *Revue Internationale de Politique Comparée* 8. 2. (2001): 225 - 244.
- Solimano, A. y Beckerman, P. *Crisis and dollarization in Ecuador. Stability, growth and social equality*. Washington: World Bank, 2002.
- Solimano, A. "Governance crisis and the Andean region: A political economy análisis". *Serie macroeconomía para el desarrollo*. 23 Economic Development División Comisión Económica para América Latina, 2003.
- Vargas Llosa, M. "Asoma en la región un nuevo racismo: indios contra blancos". *Diario La Nación de Argentina*, 20 de enero de 2006, [en línea], disponible: http://www.lanacion.com.ar/opinion/nota.asp?nota_id=773706.

Variables para medir el grado de consolidación democrática aplicadas al caso ecuatoriano

Razonamiento	Manifestaciones	Aplicación en Ecuador
Sintomático: ausencia de crisis políticas	Utilización de la violencia No-reconocimiento del resultado de elecciones	Para el caso de Ecuador, cabe resaltar que en las destituciones de Abdalá Bucarám, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez no hubo utilización de la violencia por parte de quienes pedían la dimisión de los mandatarios. De hecho, el Congreso y las Fuerzas Armadas jugaron un papel determinante para que los cambios se dieran de la manera menos traumática posible. En cuanto al segundo sintoma, el rechazo de las elecciones, Ecuador no registra un record negativo. Si bien, los indígenas han sido muy críticos del sistema democrático ecuatoriano actual, han decidido participar en el juego democrático por medio de las elecciones. De todas maneras, este punto implica un dilema en algunas de las jóvenes democracias y es ¿qué hacer cuando ocurre un fraude en las elecciones? ¿Es antidemocrático no reconocer el resultado del escrutinio cuando existen sospechas de un juego sucio?
Puesta a prueba: gestión de crisis políticas	Colapso de la democracia Vulnerabilidad a crisis políticas Gestión efectiva de la crisis	Entre estas tres manifestaciones, en Ecuador la segunda parece ser la constante. El país es vulnerable a crisis políticas, en tanto que cada vez que se presenta una, los actores son incapaces de evitar salidas radicales, como las destituciones, el llamado a nuevas elecciones y la elaboración de una nueva constitución, entre otros. Éste ha sido el panorama desde 1996, ya que en cada crisis Ecuador ha sido incapaz de encontrar una salida que conjure la situación y establezca un antecedente para que la consolidación democrática se afirme.

Continúa

Razonamiento	Manifestaciones	Aplicación en Ecuador
Prevención: fundamentos estructurales sólidos democrá- ticos	Fundamentos socioeconómicos Fundamentos institucionales	Los problemas económicos del país, como de gran parte de las naciones del continente, no están relacionados exclusivamente con el crecimiento económico sino con la distribución del ingreso. Por ejemplo en 2005, América Latina creció por tercer año consecutivo en 4,3%; no obstante, el 40% de la población vive en la pobreza y el 16% en estado de indigencia. A esto se suma, que según estadísticas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “las naciones latinoamericanas ocupan los puestos de mayor disparidad en el planeta”¹. Por eso, a la hora de mirar las bases socioeconómicas de la consolidación democrática, es pertinente observar datos que permitan ver la distribución de la riqueza, no sólo aquellos que describan el crecimiento económico. En ese sentido, el coeficiente de Gini resulta útil ya que permite apreciar la distribución del ingreso proporcionalmente.² En Ecuador este coeficiente es de 42, lo cual demuestra una concentración preocupante. El 10% de los hogares más pobres tiene acceso a tan solo 2% del total de los ingresos, mientras el 10% más rico posee el 32% del total de los ingresos.³ Estas variables tienen una incidencia directa en la democracia ecuatoriana y explican en buena medida las contradicciones del sistema político y la decepción popular frente al mismo. Esta situación es aún más aguda en el caso de los indígenas, ya que en sus zonas se registran los niveles más altos de pobreza. En cuanto a los fundamentos institucionales, Ecuador presenta serias falencias que quedaron en evidencia con la salida del ex presidente Lucio Gutiérrez. La consolidación democrática implica una independencia de los poderes públicos para ejercer un correcto control político y judicial. En la crisis que terminó en la destitución de Gutiérrez, el ejecutivo incidió en la rama judicial al licen- ciar a los magistrados de las principales cortes. Así mismo, cuando el ex coronel fue destituido no existió claridad sobre la constitucionalidad de dicho procedimiento por parte del Congreso. Según

Continúa

Razonamiento	Manifestaciones	Aplicación en Ecuador
		la Constitución, para que un mandatario sea destituido se requiere de la aprobación de una mayoría calificada, en este caso de dos terceras partes. No obstante, la destitución de Gutiérrez fue decidida por una mayoría simple. De acuerdo a la oposición a Gutiérrez, el procedimiento fue constitucional, en tanto que la Carta Magna autoriza la destitución por medio de una mayoría simple, si existe un abandono del cargo por parte del Jefe de Estado; así pues Lucio Gutiérrez fue acusado de abandono del cargo. Sin embargo, en el momento en que el Congreso firmaba su destitución, el ex coronel se encontraba en el Palacio de Carandolet firmando el decreto de expulsión de Abdalá Bucarám, lo cual demuestra la inconsistencia de la acusación en su contra.
Auto percepción: percepción de que la democracia perdurará	Aceptación y confianza en el sistema	Las percepciones siempre son difíciles de medir, pero es prudente señalar algunas de las respuestas del pueblo ecuatoriano sobre la manera como se concibe la democracia entre la ciudadanía. Según Latinobarómetro, solamente el 47,9% de los ecuatorianos consideraban a la democracia como el mejor sistema de gobierno; 49,9% pensaba que un régimen no democrático sería aceptable siempre y cuando resolviera los problemas económicos y 29,7% creía que en algunas ocasiones un régimen autoritario sería aceptable. ⁴

1 Hernández, Vladimir *América Latina: crecimiento en desigualdad* BBC Mundo 10 de enero de 2006 http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4599000/4599410.stm

2 El coeficiente de Gini mide el nivel de igualdad en la distribución del ingreso. Entre más cercano a cero la distribución es más equitativa, y entre más cercano a cien todo lo contrario.

3 *Ecuador*. Cia World Fact Book 19 de septiembre de 2006 <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ec.html>

4 Mijeski, Kenneth et Beck, Scott *Citizen support for democracy in Ecuador: Has the third wave crested?* South Eastern Council on Latin American studies, 2005: 15.



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

