

APLICACIÓN DE CONCEPTOS PARA EL ESTUDIO DE LA INESTABILIDAD POLÍTICA COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD DE LAS NACIONES ANDINAS: EL CASO ECUATORIANO*

CONCEPTS APPLICATION FOR THE STUDY OF POLITICAL INSTABILITY AS A THREAT FOR THE SECURITY OF ANDEAN NATIONS: THE ECUADORIAN CASE

*Mauricio Jaramillo Jassir***

Recibido: 10/08/07

Aprobado evaluador interno: 28/09/07

Aprobado evaluador externo: 01/10/07

Resumen

Este artículo pretende explorar algunos elementos de análisis para la comprensión de la seguridad en los países en vías de desarrollo, en el caso concreto de Ecuador. Para ello, el texto se divide en dos partes. En la primera, se describe un marco conceptual con el fin de que el lector tenga herramientas analíticas para entender la relación entre seguridad y democracia. En este sentido serán analizados los conceptos de Mohammed Ayoob y Andreas Schedler. El primero en lo que respecta al estudio de la seguridad en los países del Tercer Mundo, y el segundo en el análisis de la consolidación democrática en Estados-Nación con regímenes democráticos jóvenes. En una segunda parte, será estudiado el caso ecuatoriano. En efecto, se describirán los factores históricos más determinantes para la volatilidad política actual, el paroxismo de la crisis en un contexto que comienza con el reestablecimiento democrático y termina en la actualidad, y la participación de los indígenas en la gestión de los asuntos públicos. Finalmente, se presentará una conclusión que busca

* Artículo de reflexión derivado del trabajo de investigación en El Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario en la línea de investigación sobre seguridad, y particularmente sobre la inestabilidad política ecuatoriana como amenaza a su seguridad.

** Joven investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales y del Observatorio de Política Exterior Colombiana de la Universidad del Rosario, en Bogotá (Colombia). Magíster 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. Correo electrónico: majarami@urosario.edu.co

abrir el debate sobre las contradicciones en la construcción del Estado-Nación ecuatoriano y que dan cuenta de la principal amenaza contra su seguridad: la inestabilidad política.

Palabras clave autor: *inestabilidad política, consolidación democrática, seguridad, Tercer Mundo.*

Palabras clave descriptores: *estabilidad política, políticas de desarrollo, democracia, Ecuador, política y gobierno.*

Abstract

This article attempts to explore analytical elements that may help to understand the complex relationship between security and democracy in developing countries, and then apply them to the case of Ecuador. The document is divided in two parts: The first, outlines a conceptual framework that endows the reader with the tools to understand the link between security and democracy. For this purpose, the works and ideas of Mohammed Ayoob and Andreas Schedler are studied; the first with regard to Security Analysis in Third World Countries, and the second with regard to Democratic Consolidation in young democracies.

The second part of this work, analyzes the case of Ecuador, describing the historical elements that underlie the current political turmoil, the highpoint of the political crisis, which begins with the democratic reestablishment and carries on until the present; and the participation of Native Ecuadoreans Indian groups in politics. Finally, we wish to put forward a conclusion that seeks to open the debate about the obstacles in the Ecuadorian nation building process, since those difficulties explain the main threat to this country's security: political instability.

Key words authors: *political instability, democratic consolidation, security, Third World.*

Key words plus: *Political stability, Development policy, Democracy, Ecuador, Politics and government.*

Introducción

¿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 teórico-conceptual que proporciona al lector herramientas epistemológicas básicas sobre el estudio del complejo vínculo

entre seguridad y democracia. Por ello, se describen sintéticamente elementos de análisis a tener en cuenta, a partir 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. Y 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. Asimismo, se espera abrir la necesaria y sana discusión sobre la relación que existe entre la consolidación democrática y la seguridad en las naciones andinas.

1. El marco analítico conceptual

Se parte del supuesto de 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 (Ayoob, 1995, pp. 4-12). 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, dichos países 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, quien define el término apoyándose en dos presunciones: la mayoría de las amenazas contra los Estados son externas 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 y 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 tal 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 estas 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 socio-económicas 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 tanto 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 pertinentes a 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 el asesor económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, Andrés Solimano, existen tres factores que demuestran el alto grado de convulsión política de la región andina, cuya excepción aunque matizada sería Colombia (Solimano,

2003, pp. 8 – 15)¹. 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 periodo 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 y Perú, que sufrieron dictaduras militares a lo largo de los años sesenta y setenta. 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 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 Bucaram, 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 población (Central Intelligence Agency World Fact Book) y que desde los noventa ha decidido participar activa y directamente en el proceso político.

1 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.

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 setenta (Huntington, 1994, p. 26)² 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” (O'Donnell, 1996a, 1996b, cit. por Schedler, 2001). En respuesta a estos vacíos conceptuales e investigativos, Andreas Schedler, analista austriaco, elaboró un método para medir el grado de consolidación democrática, a partir de tres supuestos. Primero, se inspira en una de las definiciones más clásicas de consolidación democrática y afirma que “un régimen democrático se consolida cuando parece [que existe] el deseo de que dure y pueda prolongarse en el futuro” (Schedler, 2001, p. 226). 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, propone cuatro razonamientos (Schedler, 2001, p. 228), 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 élites 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

2 La tercera ola fue un término acuñado por Samuel Huntigton para describir la democratización masiva de algunos países desde mediados de los setenta.

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 y establecen 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 socio-económicos, 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 1.000 dólares son extremadamente frágiles, mientras que aquellas con uno igual o superior de 6.000 dólares revelan mucha más fortaleza.

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 facto-

res determinantes de su política doméstica; el antipartidismo, el populismo maniqueo y la tradición golpista a lo largo del siglo xx (Gutiérrez, 2004, p. 74). En cuanto al primero y segundo, es prudente aclarar que responden a la influencia del pensamiento de José María Velasco, influyente político ecuatoriano.

2.1 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 cuarenta y particularmente al fenómeno del *velasquismo*, asociado al pensamiento de José María Ibarra Velasco cuya influencia en la cultura política ecuatoriana es fehaciente. Velasco, quien 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 treinta hasta los setenta. 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 élites 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 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." (Ayala, cit. por Gutiérrez, 2004, p. 74).

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 (De La Torre, 1994, p. 706).

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...” (De La Torre, 1994, p. 705).

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, lo cual muestra que los partidos terminan sus mandatos con índices de popularidad muy bajos. Asimismo, 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 Bucaram; el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional -PRIAN- de Álvaro Noboa, y el Partido Sociedad Patriótica -PSP- del ex coronel Lucio Gutiérrez.

2.2 El golpismo³ 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 estos 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 (Gutiérrez, 2004, p. 75). En los seis años de la Revolución Juliana, llevada a cabo por jóvenes militares entre 1925 y 1931, el país vi-

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

vió 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, representado en el Banco Comercial y Agrícola (Hurtado, 1997, p. 269).

Otro episodio histórico que da cuenta del papel modernizador de las fuerzas militares, 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, la cual había sido utilizada por su antecesor para restringir las libertades públicas y perseguir a la izquierda; además, 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 (Hurtado, 1997, p. 269).

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 ellos 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 al citar dicha alocución:

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 27 000 millones. Su reserva monetaria alcanzaba los 600 mil millones de sucres. En la actualidad sobrepasa los 15 000 millones. El PIB era de apenas 47 000 millones. En 1978 superó los 190 000 millones. Las exportaciones eran de 300 millones de dólares. En 1978 llegan a los 1 500 millones (...) El ingreso per cápita oscilaba entre los 200 dólares. Actualmente llega a cerca de los 1000 dólares (Cueva, 1998, cit. por Gutiérrez, 2004, p. 75).

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,

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 la reestablecimiento de la democracia. Las expectativas frente al régimen democrático y los logros socio-económicos 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 respecto de 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 periodo, el país conoció profundas crisis económicas y sociales que obstaculizaron una efectiva consolidación democrática y desgastaron el régimen.

3.1 1980 – 1996: 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 (Hey, 1995, p. 68).

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. Asimismo, 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; además, 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, 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, lo cual menoscabó 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 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 Alarcón⁴ y paralelamente, el Congreso decidió convocar a elecciones en 1998 y la instalación de una Asamblea Constituyente (BBC Mundo, 21 de abril 2005 [en línea]).

La destitución de Bucaram marca el paroxismo de una crisis política de la cual 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.

3.2 La crisis económica

En las elecciones de 1998, Jamil Mahuad se convirtió en presidente de Ecuador. 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 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 Malasia, Indonesia y Filipinas tuvo como consecuencia una pérdida de confianza de los inversores extranjeros en países emergentes como Ecuador, que se

4 Designado por el Congreso y ratificado por el pueblo a través de un referendo.

tradujo en una fuga de capitales, la cual 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 cuenta comercial. De hecho, el oro negro representa el 40% de los ingresos de exportaciones y un tercio del presupuesto de gobierno (Central Intelligence Agency World Fact Book, 2004).

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. Se decretó una congelación de los activos bancarios, la cual impidió que los ecuatorianos retiraran dinero de los bancos, causando un pánico financiero. Asimismo, el presidente ordenó la dolarización de la economía para recuperar la confianza internacional y reducir la inflación, entonces del 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. Esto provocó la dimisión de Mahuad.

3.3 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 políticos ecuatorianos, miembros de la Embajada de 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 (Solimano y Beckerman (2002, p. 3).

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.

3.4 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 ex coronel 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 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% (BBC Mundo, 18 de abril de 2005 [en línea]). 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. Asimismo, decidió un aumento en los impuestos, privatizaciones en algunas empresas y decretó leyes de flexibilización laboral (BBC Mundo, 16 de agosto de 2003 [en línea]). Estas medidas fueron interpretadas como una traición por los indígenas y la izquierda que otrora apoyaban a Gutiérrez, infringiendo un duro golpe a la legitimidad del gobierno del ex coronel.

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 (Edwards, 2005). 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 ex presidentes 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 por parte de los manifestantes. Estos hechos hicieron insostenible la administración del ex coronel, 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 social⁵ en las décadas de los sesenta y setenta. Durante esta época, los gobiernos militares intentaron unificar y homogenizar el país, lo que motivó la creación de organizaciones locales para defender los derechos de los aborígenes (Mijeski y Beck, 2001, p.3). 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 noventa 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 socio-económicas en las que se encontraba la población aborígen. El investigador ecuatoriano Augusto Barrera lo pone de manifiesto:

5 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. Véase: A. Barrera (2002, p. 93).

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. (Barrera, 2002, p. 94).

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- (Mijeski y Beck, 2001, p. 3). 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 de la conquista española. Igualmente, los pueblos indígenas de la Amazonia 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 (CIDOB [en línea], 2003). La CONAIE fue determinante en el rechazo de los 11 puntos de la consulta, revelando su capacidad de movilización y el impacto de esta en la política ecuatoriana.

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 (Mijeski y Beck, 2001, p. 4).
- 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, lo cual

ha contribuido a la consolidación de dicha élite, vital para el desarrollo político de las comunidades aborígenes (Mijeski y Beck, 2001, p. 4).

- 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, con la expectativa de incidir directamente en la gestión de los asuntos públicos.

4.1 La participación en política

Como se puede observar, la creación del MUPP consolida una transformación importante en el pensamiento de los indígenas respecto de 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 obtuvo 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 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 8 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.

4.2 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 resaltan tres: el personalismo, las divisiones étnico- regionales y las posiciones a asumir frente a la política.

En cuanto al personalismo⁶, esta 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, también 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 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 créditos de él; Freddy Elhers 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 este 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.

Respecto de las divisiones étnicas y regionales, la CONAIE ha sido esenario 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 cual 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, 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 parte de buena parte de los indígenas. El hecho evidenció que las disputas entre el Oriente y la Sierra pueden seguir ocasionándole problemas al movimiento.

4.3 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

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

en 2004, quien había accedido al poder gracias al apoyo de varios partidos de centro izquierda, 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 cual debilitó su margen de gobernabilidad. Efectivamente, el Movimiento Popular Democrático -MPD- (BBC Mundo, 8 de julio de 2003, [en línea]) 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, de Pachakutik (BBC Mundo, 24 de julio de 2003 [en línea]), ante críticas públicas hechas por esta 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 (BBC Mundo, 16 de agosto de 2006, [en línea]). 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. 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 disentir, sino de gestionar.

4.4 El momento actual para los indígenas

En épocas más recientes, en marzo de 2006 los indígenas participaron activamente, en oposición a la firma del tratado de libre comercio -TLC- que el

gobierno de Alfredo Palacio buscó negociar con 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 Estados Unidos que incluya temas como 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 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. En tal sentido 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, y condenaron a los aborígenes 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 debate⁷:

7 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. Véase M. Vargas Llosa (2006).

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.

5. El proyecto de Rafael Correa y el futuro de Ecuador

A finales de 2006 Rafael Correa fue elegido presidente, al vencer en segunda vuelta al magnate bananero Álvaro Noboa. El actual mandatario es un *outsider* de la política, académico por excelencia y simpatizante de la izquierda, representa para muchos el neopopulismo y para otros una verdadera alternativa. Desde el comienzo de su gobierno a mediados de enero de 2007, Correa ha emprendido un proceso para transformar estructuralmente al país y combatir la inestabilidad política crónica y establecer una democracia más incluyente, sobre todo en el aspecto económico. Para ello, el mandatario cuenta con el apoyo de independientes, del movimiento indígena y de su plataforma política Alianza País (Alianza Patria Altiva y Soberana). Como es de esperar, el fenómeno ha entrañado enconados disensos entre los defensores del proyecto *correista* y los sectores tradicionales que ven en el actual presidente un populista que profundizará la crisis institucional. Esta polarización no es sana y se revela como una de las amenazas más flagrantes contra la democracia y estabilidad ecuatorianas.

Por otra parte, uno de los aspectos de mayor relevancia con miras al futuro radica en el establecimiento de una Asamblea Constituyente que en palabras de Correa “aspira a refundar el sistema político del país”. La idea es inscribir a Ecuador en el llamado “socialismo del siglo *xxi*” del que se tiene muy poca certeza sobre su contenido y que ha causado polémica en el país andino. En ese sentido, son muchas las cuestiones que surgen sobre la viabilidad del proyecto *correista* y los enormes riesgos que entraña sembrar ilusiones en unos de los países más volátiles del mundo en términos políticos. Lo primero que se debe abordar para tener una idea sobre los efectos de este proyecto, es la manera de aterrizar el derrotero de la política económica de Correa, la economía solidaria, basada en el cooperativismo. En este sentido, se debe determinar si dicha concepción se adapta a las características ecuatorianas y logrará crear condiciones de mayor equidad. En segundo lugar, es trascendental analizar el grado de consenso que Alianza País pueda alcanzar en el seno de Asamblea Constituyente. Con una mayoría absoluta (66 de un total de 130 asambleístas) el presidente contará con un margen de maniobra suficiente en aras de entablar todas las transformaciones preconizadas durante su campaña (mayores prerrogativas para el ejecutivo, supresión de la auto-

nomía del Banco Central, reforma al sistema de justicia y reordenamiento administrativo territorial entre otros). No obstante, es prudente recalcar la importancia de no subestimar a sectores tradicionales (Partido Social Cristiano, Izquierda Democrática) y disidentes (PRIAN, Partido Sociedad Patriótica) que pueden bloquear eventualmente decisiones de la Asamblea y recurrir a manifestaciones de protesta para lograr su cometido. Lo más importante, por encima de cualquier discrepancia, es que Ecuador entienda, tal como lo señala Adam Przerworski, que la democracia no puede ser impuesta, esta sólo se establece por consenso, incluidos todos los sectores, con la protección de las minorías y con un espíritu constante de diálogo que canalice para bien los deseos políticos de los ecuatorianos.

Conclusión

Como se puede advertir 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 esta como la ausencia de amenazas existenciales en contra de su régimen de gobierno, instituciones del Estado y fronteras. No obstante, la presente conclusión no descarta el efecto que las condiciones socio-económicas 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, por medio del caso ecuatoriano se puede observar que los procesos internos determinan en gran medida el estado de la seguridad de dichas naciones, tal como lo 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 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 indisolubles 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. (1995). *The third world security predicament. State making, regional conflict, and the international system*. London : Lynne Rienner Publishers.
- BARRERA, A. (2002). El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político. *Revista Nueva Sociedad*, (182), 90-105.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN, DOCENCIA, DOCUMENTACIÓN Y DIVULGACIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES Y DESARROLLO –CIDOB. (2003). Biografía de Sixto Durán Ballén. Recuperado el 19 de enero de 2006, de: <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/d-010.htm>
- DE LA TORRE, C. (1994). Velasco Ibarra and “La Revolución Gloriosa”: The social production of a populist leader in Ecuador in the 1940s. *Journal of Latin American Studies*, 26, (3), 683-711.
- ECUADOR 9 AÑOS, 9 PRESIDENTES. (2005). *BBC Mundo*, 21 de abril 2005 [en línea]. Recuperado el 17 de octubre de 2005, de: http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newssid_4469000/4469621.stm
- ECUADOR. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY WORLD FACT BOOK [en línea] (2004). Recuperado el 18 de agosto de 2006, de: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ec.html#People>
- ECUADOR: COALICIÓN CONGELADA. (2003). *BBC Mundo*, 24 de julio de 2003 [en línea]. Recuperado el 19 de enero de 2006, de: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3091000/3091913.stm
- ECUADOR: OTRA BAJA PARA GUTIÉRREZ. (2003). *BBC Mundo*, 8 de julio de 2003 [en línea]. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3053000/3053412.stm Recuperado el 19 de enero de 2006.
- EDWARDS, S. Outside the Rule of Law: Ecuador’s courts in crisis. *Special Update: Ecuador Washington Office on Latin America*, (2005). Recuperado el 16 de octubre de 2005, de http://www.wola.org/media/Ecuador/ecuador_memo_april_1_2005.pdf
- GUTIÉRREZ, F. (2004). Democracia, economía y conflicto en Ecuador. *Análisis Político*, (50), 72 – 85.
- HEY, J. (1995). Ecuadorian foreign policy since 1979: Ideological cycles or a trend towards neoliberalism? *Journal of International Studies and world affairs*, 37, (4), 57-88.
- HUNTINGTON, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Piados.

- HURTADO, O. (1997). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- INDÍGENAS LLAMAN TRAIDOR A GUTIÉRREZ (2003). *BBC Mundo*, 16 de agosto de 2003 [en línea]. Recuperado el 26 de septiembre de 2005, de: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr//hi/spanish/latin_america/newsid_3155000/3155855.stm
- MIJESKI, K. y BECK, S. (2001). Barricades and ballots: Ecuador's indians and the Pachakutik political movement. *Ecuadorian Studies*, (1), 1 – 23.
- RADIOGRAFÍA DE ECUADOR (2005). *BBC Mundo*, 18 de abril de 2005 [en línea]. Recuperado el 26 de septiembre de 2005, de: http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr//hi/spanish/latin_america/newsid_4456000/4456775.sm
- SCHEDLER A. (2001). Comment observer la consolidation démocratique ? *Revue Internationale de Politique Comparée*, 8, (2), 225 – 244.
- SOLIMANO, A. y BECKERMAN P. (2002). *Crisis and dollarization in Ecuador. Stability, growth and social equality*. Washington: World Bank.
- SOLIMANO, A. (2003). Governance crisis and the Andean region: A political economy analysis. *Serie Macroeconomía para el Desarrollo*, (23).
- VARGAS LLOSA, M. (2006). Asoma en la región un nuevo racismo: indios contra blancos. *Diario La Nación de Argentina*, 20 de enero de 2006 [en línea]. Recuperado el 6 de agosto de 2007 de: http://www.lanacion.com.ar/opinion/nota.asp?nota_id=773706