

de las FARC, con sus aproximadamente 20.000 combatientes dispersos por todo el país. Las FARC podrían por cierto devolver el golpe malignamente, debido a su situación apurada, realizando atentados a la infraestructura: hacer explotar puentes, represas, incendiar oleoductos petroleros (esto ha sido hasta el momento especialidad del ELN), destruir edificios altos, etcétera. Ya existe un sabotaje de las FARC contra los alcaldes, que en determinadas regiones se encuentran frente a la opción de renunciar o ser fusilados. De esta manera surgirían “territorios des-estanzados”, en los cuales mandan solamente los partisanos campesinos. Unos cien alcaldes ya se han decidido por la renuncia, otros ejercen sus funciones fuera de sus comunas, en lugares seguros, como por ejemplo en cuarteles del ejército.

Este triste juego podría desembocar en lo siguiente: *Who will blink first?* ¿Quién es el debilitado que cede primero, llamando en uno o dos años nuevamente a la mesa de negociaciones? Este sería el pensamiento convencional. El desarrollo de Colombia casi nunca sigue esquemas sencillos. Lo que impresiona enormemente de este país sudamericano tan notable, es el compromiso de la sociedad civil: madres, padres, escolares, activistas de la paz (a menudo en bicicleta o patines), alcaldes, indígenas, intelectuales, artistas, sacerdotes, sindicalistas o simplemente campesinos: todos están cansados de las carnicerías y reclaman paz. Como el gobierno no puede garantizar la paz, lo intentan por su propia iniciativa. Debajo de la esfera gubernamental, en el ámbito de provincias o municipalidades, de comunidades indígenas, de grupos de la Iglesia o de consejos de paz creados espontáneamente funcionan diversos contactos, conversaciones y negociaciones que buscan reducir el nivel de violencia. Intentan desplazar las luchas entre la guerrilla, autode-

fensas y/o el ejército hacia zonas despojadas, lejos de los pueblos, sacar de la guerrilla a los niños soldados, desactivar minas terrestres, evitar secuestros, liberar rehenes y básicamente humanizar las muchas micro-guerras existentes. En este sentido la Cruz Roja paga un *spot* televisivo con este simple mensaje: “¡Juego Limpio! ¡Respetar las reglas internacionales de la guerra!” Nada caracteriza mejor la tragedia de Colombia que este mensaje publicitario: la población estaría contenta si los enfrentamientos militares transcurriesen estrictamente según la Convención de Ginebra. Lo que actualmente no sucede en absoluto. Y Estados Unidos arroja aceite en el fuego sucio, reclamando a Colombia que ninguno de los soldados estadounidenses, que rotan por centenas como asesores en el país, pueda ser citado por la Corte Penal Internacional por eventuales violaciones a los derechos humanos.

Gerhard Drekonja-Kornat es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Viena, Austria.

Francisco Sánchez López

Antecedentes recientes de la situación política ecuatoriana

En enero de 2003, si no pasa nada extraordinario, asumirá el poder el nuevo presidente del Ecuador; su reto será comandar un sistema político desestructurado —¿o en proceso de reestructuración?— y ofrecer salidas a la complicada situación económica y social del país. En lo económico, el tema de fondo es generar creci-

miento y redistribución en una economía con productos poco competitivos, especialmente después de la adopción del dólar como moneda, reactivación que *a priori* se dificulta por la situación de la región. En lo social, la pobreza y marginalidad son la herencia de un sistema históricamente excluyente y de la falta de efectividad de los gobiernos para combatirlos; a estos fenómenos más estructurales hay que sumar la ola migratoria. Si bien el dinero que envían los inmigrantes para sus familias se ha convertido en un colchón para la economía y para la reactivación del consumo, los efectos que se generen por la desestructuración familiar, por ejemplo, o la pérdida de los recursos humanos nacionales, están aun por verse.

A esto se suma la situación de un sistema político en el que se han roto los débiles equilibrios conseguidos en el marco del proceso de modernización que algunos sectores auspiciaron después del último gobierno militar y los incipientes procesos de institucionalización democrática. Guiado por esa premisa, presentaré los hechos ocurridos en los últimos cinco años, que a mi criterio, agudizaron la preexistente "crisis" de la política y la ya difícil convivencia de distintos modelos simbólicos de concebirla, dificultad que se refleja en una tensión no resuelta entre las instituciones formales e informales. Esa tensión quizá se deba a que las instituciones formales no surgieron de un acuerdo básico de los actores con capacidad de veto y/o a que los estímulos, incentivos y recompensas para salirse de las reglas son mayores que los estímulos, incentivos y recompensas para mantenerse dentro del sistema formal. Si bien esto no es un fenómeno nuevo y se da a todo nivel, en los últimos cinco años han ocurrido una serie de hechos que por su reiteración han terminado convirtiéndose en algo casi normal y socialmente aceptado.

Un régimen de gobierno es un conjunto de normas e instituciones que regulan la competencia por el poder o que determinan la forma para hacerse con el poder. En los sistemas democráticos, la forma de llegar al poder son las elecciones; pero las elecciones son sólo el inicio de un proceso regido por una serie de normas que se suponen aplicables a todos en el marco del Estado de Derecho. Como trataré de demostrarlo a continuación, en el Ecuador las reglas han ido perdiendo peso y se ha caído en una especie de agujero en el que todo es justificable y válido.

En los primeros meses de 1997, el gobierno del populista Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) encabezado por Abdalá Bucaram, se convierte en tema de los medios internacionales de prensa por su *sui generis* "comportamiento" y por el fuerte movimiento de resistencia política interna que se gestó con dos frentes principales: por un lado, los sectores de izquierda encabezados por las organizaciones indígenas ejecutaron una serie de acciones públicas de rechazo al régimen, mientras que por el otro, sectores políticos del *establishment* ecuatoriano, especialmente sus tradicionales rivales del Partido Social Cristiano, que conspiraban para terminar con el gobierno de Bucaram.

Durante su breve gobierno, Bucaram malgastó su capital político y cierto clima de distensión que consiguió al inicio de su período. Los decibelios subieron más rápido de lo que bajaron, cuando Bucaram y su corte, fieles a su estilo, cometieron una serie de excesos que irritaron a grandes sectores de la población, especialmente a las elites y clases medias acostumbradas a mantener las apariencias como una forma de marcar diferencias con los sectores populares, en cuyo seno estaba el grueso del apoyo a Bucaram. No eran sólo los evidentes actos de corrupción y los excesos de sus familiares y colaboradores, sino

también su estilo de gobierno y conducta, la que a juicio de sus detractores, no guardaba concordancia con la jerarquía del cargo de jefe de Estado. El quiebre definitivo se dio con un paquete de medidas económicas cuyo rechazo sumió al país en un alto nivel de conflictividad. Las manifestaciones de repulsa ya no contaban sólo con la presencia de sindicatos, estudiantes u organizaciones indígenas, sino que también se sumaron sectores medios y medios altos. A este núcleo de oposición especialmente gestado en Quito y la sierra del país se sumaron los partidos y líderes políticos. El aporte de estos últimos fue clave para dar cobertura institucional a la forzada salida de Bucaram del poder; para este efecto se tomó una resolución en el Congreso por la que se declaraba, apoyados en un artículo de la constitución, la incapacidad mental del presidente para ejercer el cargo. Si bien la declaratoria fue tomada sólo por mayoría simple y fue de dudosa legalidad, ofreció una salida a la crisis, pero puso al país frente al dilema de la sucesión presidencial.

En el momento en que ocurrieron los hechos relatados, la Constitución tenía un vacío en lo referente a la sucesión presidencial, vacío resultado de una de las tantas y constantes reformas a las que se sometió y se pretende someter a la Constitución. Bucaram mantuvo el vacío y dio largas al asunto porque se sabía débil en el gobierno y pensaba que la incertidumbre de la sucesión serviría como un desincentivo para su derrocamiento. La tradición constitucional ecuatoriana siempre consideró al vicepresidente como sucesor natural del presidente en caso de ausencia de este último. Después hubo un rocambolesco proceso de transición en el que primero se nombró a un presidente interino, para luego reconocer la autoridad de la vicepresidenta, que después renunció forzada por las presiones y la falta de apoyo político;

todo esto sucedía mientras Bucaram reivindicaba sus legítimos derechos. Finalmente, se consolidó una mayoría legislativa que abarcaba desde la izquierda hasta la derecha y se nombró, nuevamente a través de extraños procedimientos constitucionales, como presidente interino a Fabián Alarcón, personaje gris de la política ecuatoriana, cabecilla de un partido minoritario, con un electorado centralizado en las clientelas de Alarcón en Pichincha y sobre todo en Quito. Su mayor cualidad como hombre público es su capacidad de negociación y su habilidad para tener contentos a todos los sectores en las reparticiones del poder y los recursos. El gobierno transitorio se caracterizó por escándalos de corrupción y una mediocre gestión pública, una de sus grandes obras fue llenar las calles de Quito con papeleras para la basura.

Durante el gobierno de Alarcón se realizó una Asamblea Constituyente que fue planteada y efectuada en el marco de la euforia producida por la caída de Bucaram. Se pensó, quizá un poco ingenuamente, que con un nuevo diseño institucional se solucionarían los problemas de fondo de la política ecuatoriana. Pero, como aquí se plantea, éstos no estaban ni están sólo en las reglas de funcionamiento del sistema político, sino en la falta de respeto y sometimiento a las mismas por parte de los actores que tienen que regirse por ellas. Un ejemplo de la percepción laxa de las normas se puede ver claramente en la destitución de Bucaram y el nombramiento de Alarcón.

En agosto de 1998 asumió el cargo de presidente Jamil Mahuad, del partido Democracia Popular. Su elección fue vista como el fin de un ciclo de inestabilidad política; pero quedaban pendientes una serie de cuestiones que se potenciaron en el ciclo de inestabilidad y que sólo estaban latentes en un segundo plano. La victoria de Mahuad no fue el reflejo de un cambio

de actitud por parte de las elites políticas, económicas y de la población. La campaña electoral de 1998 marcó también la entrada en la política nacional de Álvaro Noboa Pontón, heredero de la mayor fortuna del país y vinculado a todo tipo de actividades empresariales, especialmente de exportación agraria, cuya experiencia pública y política se limitaba y limita a la presidencia de la Junta Monetaria durante la breve presidencia de Bucaram. Noboa se presentó como candidato con el apoyo del PRE y su campaña fue una mezcla de las prácticas populistas del bucanismo con el paternalismo de Noboa que inundó el país de grandes camiones que portaban dispensarios médicos en los que se daba atención médica gratuita y repartía medicinas. La falta de méritos políticos del candidato se solventó con regalos para los electores como por ejemplo camisetas y víveres provenientes de sus empresas. La estrategia electoral de Noboa resultó tan eficiente que estuvo a punto de ganar las elecciones, es más, hay versiones que afirman que él fue el verdadero ganador, pero que se cometió fraude electoral en su contra. Muchos analistas consideran que el éxito del candidato se debió a la situación de pobreza de los ciudadanos, pero sin quitar parte de verdad a esta interpretación, la considero muy reduccionista porque no toma en cuenta que para que ese tipo de estrategias tengan éxito, es necesario que los electores den por válidas y aceptables una serie de conductas y prácticas políticas.

Otra de las características del sistema político ecuatoriano que sobresalió en esas elecciones fue el regionalismo. Si bien el regionalismo es el factor político estructural desde los orígenes de la República y siempre está latente, en las anteriores campañas electorales presidenciales no se usó tan abiertamente el argumento regional para pedir el voto de los electo-

res. La estrategia funcionó con tanta efectividad que Mahuad, de origen serrano, solo pudo crecer un 0,25% entre la primera y segunda vuelta en la provincia del Guayas, a pesar de que los candidatos que ya no competían le respaldaban y el abstencionismo descendió.

La imagen de moderación y el perfil de buen gestor de los asuntos públicos que Mahuad adquirió en el ejercicio de la alcaldía de Quito se agotó tan rápido como avanzó la crisis económica. El presidente mostró falta de decisión para manejar la crisis y el proceso inflacionario. A los efectos provocados por la destrucción del sistema productivo provocado por el fenómeno de El Niño, se unió la crisis del sistema financiero que llevó a que el Estado asumiera alrededor del 80% del sistema, socializando una vez más las pérdidas de las empresas privadas. La crisis financiera era la crónica de una muerte anunciada, bastaba un vistazo de los valores de las tasas de interés de los meses previos para darse cuenta que ningún negocio legal podía resultar tan rentable como para pagar los intereses de los créditos. Asimismo, las altas tasas de interés que se pagaban por inversiones llevaron a que los capitales se destinaran a la especulación financiera en lugar de a la inversión productiva. El cuadro crítico se completaba con bancos manejados por algunos ejecutivos de conducta delictiva. La mayoría de los responsables permanecen impunes o prófugos de la justicia en países como EE UU, que se ha mostrado poco cooperativo a pesar de su supuesta cruzada contra la corrupción en América Latina.

En medio de la crisis se hizo público que Fernando Aspiazú, el responsable de uno de los mayores fraudes, hizo millonarias contribuciones a la campaña electoral de Mahuad, lo que llevó, de forma razonable, a que se tejieran una serie de conjeturas que ligaron estos hechos con el manejo

de la situación bancaria por parte del ejecutivo. La conflictividad social crecía a la par de la crisis; el presidente, en un intento desesperado por frenar la hiperinflación y estabilizar el sistema económico, decretó que la nueva moneda nacional era el dólar estadounidense (la llamada dolarización), medida que más allá de sus incidencias económicas, buenas o malas según quién las mire, tenía dudosa constitucionalidad. Otra vez, las soluciones adoptadas sobre la marcha y con urgencia ponían en entredicho los instrumentos del Estado de Derecho y los debidos procesos de consenso necesarios para que las decisiones funcionen y sean medianamente legítimas. Como se podrá ver, el sistema político ecuatoriano no se mueve necesariamente por reglas prefijadas y reconocidas por todos, sino que las reglas son más bien laxas y se ajustan a la coyuntura o a la voluntad de quien ejerce el poder, lo que a la larga desprotege a los ciudadanos.

El final del gobierno de Mahuad llegó por un golpe de Estado dado por sectores de las Fuerzas Armadas y las organizaciones indígenas. En un principio se hizo con el poder un triunvirato integrado por el coronel del ejército Lucio Gutiérrez, el presidente de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) Antonio Vargas y un antiguo presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano, quien supuestamente representaba a la costa. Seguramente, por falta de respaldo, la junta entregó el poder a la cúpula de las Fuerzas Armadas cuyos miembros mostraron una actitud ambivalente entre mantener el mando o dar continuidad institucional. La salida formal a la crisis se dio con la renuncia de Mahuad y la asunción del vicepresidente Gustavo Noboa, quien contó con el respaldo del Congreso reunido en Guayaquil, porque su sede en Quito estaba tomada por indígenas y militares. Estos últimos no se

sabía si custodiaban la integridad del edificio o más bien apuntalaban el golpe. A finales de enero de 2000, se cambió una vez más de jefe del ejecutivo. Entre agosto de 1997 y esa fecha, el país fue gobernado por cuatro presidentes si se cuentan los que permanecieron algunos meses; pero si se toman en cuenta a todos los que se declararon gobernantes, la cuenta llega a siete, incluyendo dos gobiernos colectivos que apenas duraron unas horas.

La falta de un grupo de diputados que respaldara las propuestas de Noboa en el Congreso se sintió cuando el legislativo bloqueó algunas de las iniciativas del ejecutivo. Para evitar el inmovilismo, el presidente estableció acuerdos puntuales con los distintos sectores políticos, lo que en sí mismo no es ninguna novedad, el problema está en que los costos políticos y económicos de estos acuerdos eran muy elevados. Al parecer, muchas de las mayorías formadas en el Congreso no se conseguían únicamente por acuerdos sobre el contenido de las políticas públicas, sino que se intercambiaba votos por recursos económicos, ya sean para obras en los distritos o para beneficio personal de los diputados. Otro escándalo que se dio durante ese gobierno fue la elección del presidente del Congreso, que se hizo sin respetar lo que dispone la Constitución en el sentido de que ésta corresponde en la segunda mitad del período legislativo, al partido con la segunda mayoría de diputados. Todos los partidos se unieron para evitar que el nuevo presidente fuera del Partido Social Cristiano, a quienes legalmente les correspondía.

Al final del gobierno de Noboa se descubrió una red de corrupción dirigida por el ministro de Finanzas, en la que estaban implicados particulares, funcionarios públicos, autoridades locales, diputados y el PRE. Existen versiones de que el partido roldosista consiguió colocar a Carlos

Julio Emanuel como ministro a cambio de apoyo legislativo. Las sospechas aumentaron cuando Abdalá Bucaram dio todo tipo de respaldo al ministro Emanuel desde Panamá, ciudad en la que vive después de su fuga del país. El antiguo ministro huyó también a Panamá donde ha solicitado asilo político. La primera reacción del gobierno fue respaldar al ministro y atacar a los denunciantes antes que comprobar la veracidad de las acusaciones. Los primeros cálculos estiman que se malversaron cerca de 100 millones de dólares, lo que resulta tragicómico si se toma en cuenta que el país tiene problemas para conseguir una línea de crédito del Fondo Monetario Internacional de 240 millones de dólares.

El escenario de las elecciones de 2002 hace pensar que la tensión entre las instituciones formales e informales se mantiene. Uno de los candidatos era Álvaro Noboa (vale aclarar que no es familiar del presidente) que repetía la estrategia de su primera candidatura, pero esta vez sin el PRE que presentó como candidato a Jacobo Bucaram, hermano de Abdalá. Alvarito Noboa formó un partido *ad hoc* para presentar su candidatura, partido que en un primer momento se llamó Partido Renovación Institucional Álvaro Noboa (PRIAN), pero el Tribunal Supremo Electoral puso coto a la megalomanía del millonario bananero echando mano de una disposición legal que impide que se ponga el nombre de personas con vida a partidos o instituciones; al final, el partido se rebautizó como Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN).

Dos candidaturas de legalidad poco clara fueron las de Antonio Vargas y la del coronel Lucio Gutiérrez, cuya inscripción fue aceptada a pesar de que la Constitución prohíbe el ejercicio de la Presidencia a los que hayan estado implicados en gobiernos de hecho, causal que se aplicaría para los dos candidatos que formaron

parte del triunvirato del 21 de enero de 2000. El argumento de la defensa fue que habían sido amnistiados por el Congreso, pero la razón de fondo parece ser que fue que los miembros del Tribunal encargado de calificar las candidaturas hicieron cálculos políticos antes de emitir su voto. Más allá de las razones legales o políticas, quiero resaltar que una vez más, las reglas del sistema político se flexibilizaron de acuerdo a las conveniencias de los actores, ya que está por demás claro que el objetivo de la prohibición era castigar a los que alteraran el orden constitucional. En el caso de Vargas las sospechas aumentan porque muchas de las firmas que presentó para cumplir con los requisitos exigidos por la ley resultaron ser falsas, por lo que fue descalificando por el Tribunal Electoral. No obstante, apeló al Tribunal Constitucional para lo que argumentó que él había cumplido con el requisito del número de firmas pero que no verificó su validez porque en la ley no se especificaba que el candidato tuviera que entregar las firmas verificadas, triquiñuela de leguleyo que al final le sirvió porque el Tribunal Constitucional ordenó la inscripción de la candidatura.

A lo largo de la campaña fueron constantes los actos de desacato a los reglamentos sobre gasto electoral. Los desacatos no fueron solo de hecho, sino que se llegó al colmo de algunos jefes de campaña diciendo que el Tribunal no les impediría hacer la publicidad que ellos querían y que siempre encontrarían a alguien que estuviera dispuesto a emitir la propaganda de sus candidatos. La pregunta de perogrullo es: ¿qué se puede esperar de este tipo de gente si llegan al gobierno? Pero como he dicho, esta tipo de conductas no producen repulsa del electorado, algo que se demuestra en que los candidatos implicados mantuvieron siempre alta la expectativa de voto.

Para terminar, no quisiera insistir más sobre los efectos que este tipo de acontecimientos producen en el sistema político y en la consolidación de un proceso que se pretende democrático, es mejor que cada lector saque sus propias conclusiones a partir de la información proporcionada. Sí me gustaría decir que estoy consiente de que las situaciones críticas pueden llevar a que se recurran a cualquier tipo de procedimiento para intentar solucionarlas; pero hay que tener cuidado de no caer en un “todo vale” que puede finalmente ser peligroso. En este sentido, se ha argumentado sobre la legitimidad de las maniobras poco transparentes que llevaron a la salida de Bucaram o se han escrito páginas y páginas, que siguiendo la línea de los poemas épicos, exaltan la legitimidad del golpe de Estado del 21 de enero, marcando un escenario de buenos y malos donde por un lado están los malos y corruptos, acompañados de los organismos internaciona-

les (encarnación contemporánea del mal), y por el otro: los buenos, los patriotas, los militares de grado medio y las organizaciones indígenas que a través de su heroísmo refundan la nación con un “nuevo contenido ético”. Estas visiones repletas de particularismos normativos corren el riesgo de entrar en un relativismo en el que la validez de las cosas dependerá de forma maniquea del sitio en el que nos encontremos, sin plantear puntos medios con valores comunes. Sería bueno no olvidarse que en todas las guerras cada bando cree tener razones claras y absolutamente válidas y legítimas para acabar con el otro.

Francisco Sánchez López, sociólogo, investigador del proyecto: “Los Senados en los sistemas bicamerales latinoamericanos. Un estudio de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay” del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo.