

ECUADOR: ¿SUPERANDO LA INESTABILIDAD?

Informe sobre América Latina N°22 – 7 de agosto de 2007

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. UNA HISTORIA DE INESTABILIDAD.....	2
A. POLÍTICA	2
B. ECONOMÍA.....	7
C. RELACIONES CON PERÚ Y COLOMBIA	13
III. EL GOBIERNO DE CORREA	15
A. LAS ELECCIONES DEL 2006	15
B. LOS FUNCIONARIOS Y EL PROGRAMA DEL NUEVO GOBIERNO.....	17
C. LA CONTIENDA POLÍTICA Y LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	18
1. Aplicación de la terapia de choque	19
2. La campaña por la Asamblea Constituyente.....	21
3. La Asamblea Constituyente	24
IV. RETOS Y RIESGOS	25
V. CONCLUSIÓN	27
ANEXOS	
A. MAPA DE ECUADOR	28
B. SIGLAS.....	29
C. PIB REAL PER CÁPITA DE ECUADOR Y MEDICIÓN DEL PRECIO DEL PETRÓLEO CON BASE EN EL COSTO DE IMPORTACIÓN DEL REFINADOR EN ESTADOS UNIDOS 1980-2006	30

ECUADOR: ¿SUPERANDO LA INESTABILIDAD?

RESUMEN EJECUTIVO

Ecuador ha sido la democracia más inestable de América Latina desde hace un decenio. Comenzando por la destitución del presidente Abdalá Bucaram por el Congreso y las protestas callejeras en 1997, la regla en este país han sido los gobiernos temporales débiles. En el 2000, Jamil Mahuad fue derrocado por un golpe de Estado cívico-militar, y en el 2005 las protestas provocaron la caída de Lucio Gutiérrez, quien había ayudado a tumbar a Mahuad. El gobierno de Rafael Correa, del movimiento Alianza País (AP), quien asumió la presidencia en enero y disfruta de una tasa de aprobación sin precedentes, está aplicando una “terapia de choque” para contener a la desacreditada oposición y allanar el camino para la celebración de una asamblea constituyente (AC) cuyo propósito es producir “un cambio profundo, radical y rápido”. Esto propició uno de los choques más fuertes entre las ramas del poder desde el retorno a la democracia en 1979, incluida la destitución, por parte del Tribunal Supremo Electoral, de 57 congresistas de la oposición en marzo, medida que provocó violencia callejera. Para restaurar la estabilidad en el emprobleado país, Correa tendrá que prestar más atención al respeto del Estado de derecho, garantizando condiciones de igualdad en la AC y construyendo consenso en torno a reformas fundamentales.

La inestabilidad crónica se ha vinculado con el menoscabo progresivo del Estado de derecho. El poder de veto de poderosos grupos económicos y de los partidos en el Congreso y el sector judicial se ha fortalecido, así como el poder callejero de los movimientos sociales, y en especial de las organizaciones indígenas; últimamente también se han fortalecido sectores de las clases media y media alta en las grandes ciudades, sobre todo en Quito. Los militares siguen influyendo tras bambalinas, pero hoy en día parecen más renuentes a intervenir directamente que en el pasado, a menos que sea inminente un colapso del orden público. Aunque la crisis económica y bancaria de fines de la década de 1990, que fue determinante en la caída de Mahuad, se solucionó mediante la introducción del dólar como moneda oficial en el 2000, y el crecimiento económico es estable, existen dudas sobre su sostenibilidad. Si los precios del petróleo caen, el incierto entorno de inversión y la producción menguada de la empresa estatal PetroEcuador podrían provocar

nuevamente un estancamiento económico. Correa concentra sus esfuerzos en contener a la oposición y garantizar la elección de los miembros de la AC. No es claro que pueda lograr el consenso necesario para sacar a Ecuador de la crisis, sobre todo frente a la hostilidad de las élites.

Las raíces de la inestabilidad se remontan al marco institucional establecido durante el retorno a la democracia y a la deuda externa que se acumuló al comienzo de la bonanza petrolera en la década de 1970. Desde entonces, la ausencia de mayorías estables en el Congreso y la exclusión de segmentos importantes de la sociedad, en especial los indígenas, han impedido la planeación a largo plazo y el combate efectivo de la corrupción, el clientelismo y las actitudes rentistas fomentadas por la riqueza petrolera. En 1997-1998, el presidente interino Fabián Alarcón trató de restaurar la gobernabilidad con una nueva Constitución. Fracasó en su intento y es dudoso que el plan de Correa de introducir reformas de amplio alcance mediante una nueva Carta Política tengan mejor suerte. La historia muestra que los problemas de Ecuador no se pueden solucionar exclusivamente mediante ingeniería constitucional y que las élites intransigentes y los partidos tradicionales harán todo lo posible para proteger sus privilegios.

Para tener éxito, Correa tendrá que:

- respetar y defender el Estado de derecho y garantizar la separación de poderes;
- preparar las elecciones para la AC con transparencia plena y garantías para la oposición;
- buscar consenso con la oposición en aspectos clave del nuevo marco constitucional que será elaborado por la AC, incluidas las reformas económicas;
- promover la institucionalización y democratización de Alianza País y de los movimientos sociales y políticos; y
- formular, con una amplia participación ciudadana, un Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 económicamente viable.

Bogotá/Bruselas, 7 de agosto de 2007

ECUADOR: ¿SUPERANDO LA INESTABILIDAD?

I. INTRODUCCIÓN

El presidente Rafael Correa, elegido en noviembre de 2006 y posesionado de su cargo el 15 de enero de 2007, ha prometido realizar un “cambio rápido, radical y profundo” en Ecuador. Es algo que sin duda requiere un país que durante el último decenio ha sido la democracia más inestable de América Latina. Desde 1996 ha tenido ocho presidentes, tres de los cuales fueron derrocados por el Congreso y por las protestas callejeras. El Estado de derecho se ha ido debilitando progresivamente y, pese a los muchos intentos de reforma, como la promulgación de una nueva Constitución en 1998, el sistema político se ha vuelto en gran parte disfuncional. Además, Ecuador sufrió una de las peores crisis económicas del continente, con hiperinflación y el desplome de su sector bancario en 1999.

Este informe examina las raíces de la inestabilidad y las primeras medidas que ha tomado el gobierno con miras a lograr un cambio político y socioeconómico de largo alcance. Correa, un economista joven que durante poco tiempo ocupaba el cargo de ministro de Economía en el gobierno de Alfredo Palacio (2005-2007) y era prácticamente desconocido en el terreno político, llegó al poder con el apoyo de un movimiento político iniciado por intelectuales de izquierda después de la caída del presidente Lucio Gutiérrez en abril de 2005. Su gobierno se considera como la vanguardia de una “revolución ciudadana” que promete enterrar los males del antiguo sistema. Estos incluyen el poder de veto de los partidos tradicionales en el Congreso que, según indican las encuestas, la mayor parte de los ecuatorianos percibe como corruptos; la politización de instituciones estatales clave, entre ellas el sector judicial y la Corte Electoral; la marcada pobreza y desigualdad social; y la capitulación de las élites frente a intereses extranjeros. La campaña electoral de Correa puso énfasis en su promesa de celebrar una asamblea constituyente (AC) encargada de redactar una nueva Constitución; su propuesta recibió un respaldo abrumador en el referendo del 15 de abril de 2007 y en la actualidad ocupa un lugar central en las políticas gubernamentales.

Los altos índices de aprobación sin precedentes de Correa reflejan confianza en la capacidad de su gobierno para reformar las instituciones estatales y en su posibilidad de

satisfacer las demandas populares y calmar la profunda frustración de la gente con la ineptitud, la corrupción y las acciones inconstitucionales de los anteriores gobiernos y del Congreso, sobre todo desde mediados de los noventa. A partir de la elección de Abdalá Bucaram en 1996, la situación no hizo sino empeorar. Bucaram fue destituido por el Congreso y por protestas callejeras cuando ni siquiera llevaba un año en la presidencia. Dos de sus sucesores, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, también fueron derrocados, el primero por un golpe cívico-militar durante una crisis económica y el segundo en medio de protestas callejeras en Quito cuando tomó el control de la Corte Suprema en el 2004. Ecuador intentó incluso desde antes lograr el buen funcionamiento de la democracia, restaurada pacíficamente en 1979. La ausencia de mayorías estables en el Congreso contribuyó a la falta de una planeación de políticas a más largo plazo, al tiempo que la representación insuficiente de la gran minoría indígena promovió una oposición callejera cada vez mayor.

Durante sus primeros seis meses de gobierno, Correa ha enfrentado oposición en el Congreso, el sector judicial, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y otras instituciones estatales. De lado y lado han recurrido a medios cuestionables, pero el presidente y sus partidarios han podido restringir el campo de maniobra de sus opositores, han ampliado el control sobre prácticamente todas las ramas del poder y han avanzado con su plan de convocar la AC. Correa también ha denunciado a medios de comunicación críticos, que pusieron al descubierto acuerdos políticos de carácter dudoso.

El siguiente paso es la elección de 130 delegados a la AC el 30 de septiembre. Si bien la campaña empieza oficialmente a mediados de agosto, Correa ya inició la cruzada para garantizar una mayoría para Alianza País, incluyendo un gasto social generoso aunque insostenible. No obstante, hay indicios de que las elecciones podrían ser más difíciles de lo esperado. La apaleada oposición política se ha reagrupado, y el gobierno no ha enunciado claramente ni los cambios específicos que busca en la nueva Constitución, ni una estrategia política de más largo plazo. Preocupa la posibilidad de que se llegue a un punto muerto en la asamblea, se debilite la gobernabilidad y se genere una nueva ronda de inestabilidad.

II. UNA HISTORIA DE INESTABILIDAD

A. POLÍTICA

En 1997, 2000 y 2005, los presidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez fueron destituidos por el Congreso en medio de intensas protestas populares y con el beneplácito de las fuerzas armadas¹. Aunque existen antecedentes históricos de inestabilidad política, sobre todo en la primera mitad del siglo XX², Ecuador también fue el primero de una serie de países latinoamericanos que hicieron el tránsito pacífico de un gobierno militar a uno democrático en tiempos recientes.

La transición de la junta militar de tres miembros –que asumió el poder luego del derrocamiento del general Guillermo Rodríguez en 1976– al gobierno elegido de Jaime Roldós en 1979, se reconoce ampliamente como un modelo para el restablecimiento pacífico del gobierno representativo con base en un pacto entre las élites militares y civiles³. Los dos elementos centrales del pacto, basados en el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, fueron la Constitución de 1978 y la ley sobre elecciones y partidos políticos. La inestabilidad crónica que comenzó a mediados de la década de 1990⁴ fue precedida por diecisiete años de estabilidad relativa, durante los cuales cinco presidentes –Jaime Roldós (1979-1981)⁵, Oswaldo Hurtado (1981-1984), León Febres-Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán (1992-1996)– completaron todos sus períodos de gobierno⁶.

¹ En 1997, en medio de las manifestaciones, los militares le retiraron el apoyo a Bucaram luego de que el Congreso le acusara de “incapacidad mental”. Durante las manifestaciones de enero de 2000 contra Mahuad, los militares y la policía se negaron a imponer el orden. Álvaro Bello, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas* (Santiago de Chile, 2004), p. 153.

² Entre 1925 y 1948, Ecuador tuvo 27 gobiernos. En la década de 1950, debido en parte a las bonanzas del banano y el cacao y al subsiguiente desarrollo económico, los gobiernos elegidos terminaron sus períodos; sin embargo, en los años sesenta y comienzos de los setenta se volvió a imponer la inestabilidad. Entre 1960 y 1972, sólo dos de siete gobiernos fueron elegidos. En 1970, José María Velasco, elegido por quinta vez en 1968, proclamó una dictadura. Fue derrocado en 1972, y los militares gobernaron hasta la transición a la democracia.

³ Pablo Andrade, “Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador”, *Oasis*, no. 11 (2005).

⁴ El primer indicio claro fue el juicio del Congreso al vicepresidente Alberto Dahik en 1995 por corrupción.

⁵ Roldós y su esposa fallecieron en un accidente aéreo en 1981. El vicepresidente Hurtado terminó el período de gobierno que le hubiera correspondido a Roldós.

⁶ El gobierno Roldós-Hurtado fue de centro-izquierda; el de Febres de centro-derecha, el de Borja socialdemócrata y el de Durán de centro-derecha.

Varios factores, tanto políticos como económicos, contribuyen a explicar la inestabilidad. La Constitución de 1978, que institucionalizó la democracia liberal al tiempo que restringió la participación en el proceso político, se redactó a puerta cerrada y los ecuatorianos no la acogieron con entusiasmo⁷. Junto con la ley sobre elecciones y partidos políticos, no produjo ni una representación democrática satisfactoria ni mayorías estables en el Congreso⁸.

Entre 1979 y 1996, la imposibilidad de implementar reformas administrativas y económicas y de combatir el rentismo y la corrupción intensificada por la economía petrolera que emergió en los años setenta, se debió en gran parte a la falta de mayorías legislativas estables. Los partidos tradicionales, como el Partido Social Cristiano (PSC) y la Izquierda Democrática (ID), dominados por unos pocos caudillos, se embarcaron en prácticas clientelistas. En los años ochenta, con la persistencia de la desigualdad social y la pobreza, la joven democracia afrontó primero el reto de las grandes protestas de los trabajadores y luego el de los movimientos indígenas y sociales bien organizados. Se fueron ahondando cada vez más las fisuras entre Quito y la región de la sierra, por una parte, y por otra, entre el epicentro económico de Guayaquil y las provincias del Pacífico. A mediados de los noventa surgieron el “anti-sistema” y los presidentes populistas respaldados por nuevos partidos políticos⁹, y emergieron nuevamente los militares como árbitros políticos.

Como el Estado de derecho se fue debilitando, se hicieron más frecuentes las acciones inconstitucionales. Comenzando por la destitución del presidente Bucaram en 1997, el Congreso asumió un papel preponderante en

⁷ La Constitución de 1978 fue redactada por tres comisiones establecidas por la junta militar y aprobadas por un referendo en enero de 1978. Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, Quito, 8 y 11 de junio de 2007.

⁸ La Constitución de 1978 y la ley sobre elecciones y partidos políticos establecieron que sólo los partidos podían representar al electorado. Tenían que tener un número de miembros que representaran a por lo menos el 1,5 por ciento del electorado, y presencia en por lo menos diez de las 22 provincias. Se prohibieron las alianzas, y los candidatos y movimientos políticos independientes no podían participar en el proceso político. Esto hacía difícil que, por ejemplo, los pueblos indígenas obtuvieran una representación adecuada. Simón Pachano, *La trama de Penélope* (Quito, 2006); Alexandra Vela Puga, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Ecuador”, en Daniel Zovatto, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* (México, D.F., 2006), pp. 424-427; “Constitución política de Ecuador”, 15 de enero de 1978.

⁹ El Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), el partido indígena Pachakutik y, más recientemente, el Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Lucio Gutiérrez.

la conformación y suspensión de los gobiernos. Contribuyeron a ahondar la crisis las serias dificultades económicas, el ciclo de alza y baja de los precios del petróleo y la deuda externa en aumento desde comienzos de los años ochenta, el desplome del sector bancario y la hiperinflación a fines de los noventa, y el plan gubernamental de adoptar el dólar como moneda oficial¹⁰.

En 1996, Bucaram, del populista Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), ganó la segunda vuelta en las elecciones presidenciales con el 54,4 por ciento de la votación, contra su contendor Jaime Nebot, del PSC¹¹. En la primera vuelta, se proyectó como el candidato anti establecimiento, buscando atraer sobre todo a los pobres y a los movimientos sociales como catalizador del cambio. Pese a una fuerte presencia en las provincias costeras¹², su partido no tenía cobertura nacional y eso lo obligó a buscar aliados para la segunda vuelta. Uno de ellos fue el movimiento indígena¹³, al que le prometió la celebración de una asamblea constituyente y la creación de un ministerio de asuntos indígenas para expresar la naturaleza multiétnica de la nación ecuatoriana¹⁴.

Sin embargo, una vez en el poder, los intentos de Bucaram de conciliar con dos de sus críticos más acerbos, el ex presidente y alcalde de Guayaquil León Febres-Cordero (PSC) y el alcalde de Quito Jamil Mahuad (Unión Demócrata Cristiana, o UDC), fracasaron¹⁵. Su política económica, que buscaba fijar el sucre al dólar e introducir la austeridad fiscal mediante la reducción de los subsidios

estatales y la privatización de empresas de propiedad del Estado, no tuvo buen recibo en los sindicatos y la clase media¹⁶. La Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) se opuso a su plataforma neoliberal y se distanció aún más del gobierno con la creación de un Ministerio de Etnicidad y Cultura, cuyos principales funcionarios sólo representaban a un sector limitado del movimiento indígena¹⁷. Al establecimiento le molestaban sus constantes ataques verbales contra la “oligarquía”, así como sus extravagantes actuaciones públicas¹⁸. Hubo críticas contra el nombramiento de sus familiares y amigos en cargos gubernamentales, así como numerosas acusaciones de corrupción¹⁹.

En enero de 1997, la CONAIE conformó con los indígenas, los sindicatos, los campesinos y los grupos de mujeres el Frente Patriótico²⁰. Durante una multitudinaria marcha de protesta en Quito, el 29 de enero, las demandas de cambio en la política económica se convirtieron en un clamor por la renuncia de Bucaram. Los partidos dominantes en el Congreso –el PCS y la UDC– respaldaron sus demandas y el paro nacional convocado por el Frente para el 3 de febrero. En vez de llamar a juicio a Bucaram, el Congreso decidió destituirlo mediante voto mayoritario simple, aduciendo “incapacidad mental”²¹.

¹⁰ La inestabilidad política e institucional continuó durante la presidencia de Lucio Gutiérrez, pese a la estabilización económica tras la introducción del dólar como moneda nacional. Véase la Sección II.B más adelante.

¹¹ El PRE surgió en 1983 como derivación del partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP) del presidente Jaime Roldós. En 1988 obtuvo el 16,3 por ciento de los escaños en el Congreso. En 1992 el porcentaje se redujo ligeramente al 16 por ciento, pero luego obtuvo el 23,2 por ciento en 1996. *La trama de Penélope*, op. cit., p. 130.

¹² En 1996, el PRE sólo obtuvo el 8 por ciento de su votación en la provincia andina de Pichincha, pero sacó el 35 por ciento en la provincia de Guayas. *Ibid.*, p. 169.

¹³ CONAIE, la organización que recoge todos los movimientos indígenas, se fundó en 1986, y el partido indígena Pachakutik se creó en 1996.

¹⁴ “Acta del acuerdo entre las organizaciones indígenas – CONAIE, FEINE, FENACLE– y el binomio presidencial Abdalá Bucaram-Rosalía Arteaga”, Quito, 2 de julio de 1996.

¹⁵ El 5 de septiembre de 1996, Bucaram le dijo a Mahuad que apoyaría su iniciativa de construir un sistema de transporte público con base en el trolley-bus en Quito. Al día siguiente se reunió con Febres-Cordero, a quien había ridiculizado durante su campaña, para hablar sobre los problemas de Guayaquil. Alberto Acosta, “Ecuador. El Bucaranismo en el Poder”, *Revista Nueva Sociedad*, no. 188, (1996), p. 13.

¹⁶ La popularidad de Bucaram se redujo del 69 por ciento cuando empezó su gobierno, al 15 por ciento en enero de 1997. “Opinión pública y realidad nacional: 25 años, problemas que preocupan a la población”, CEDATOS, *Ecuador Debate*, N° 46 (1999).

¹⁷ El nombramiento del vicepresidente de la CONAIE, Luis Pandam, de la Amazonia, como ministro de Asuntos Indígenas, generó tensiones internas entre los pueblos indígenas de los Andes y los de la Amazonia. Sin embargo, pronto se unieron en contra de Bucaram. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina*, op. cit., pp. 153-154; José Sánchez-Parga, *El movimiento indígena ecuatoriano* (Quito, 2007), pp. 148-149.

¹⁸ Durante la campaña, Bucaram se refirió al PSC como a “choros”, un término corriente para “ladrones”. El 14 de agosto de 1996, dos días después de su posesión, se refirió al ex presidente Rodrigo Borja calificándolo de “burro”. El 9 de octubre sacó un CD titulado “*El loco que ama*”, acompañado por Los Iracundos, una banda de rock uruguayo. El 16 de diciembre, cantó y bailó en una función pública de beneficencia transmitida por televisión. Se dice que las donaciones recogidas durante el evento tuvieron un mal manejo.

¹⁹ Entre los escándalos de corrupción más notables están: el sobreprecio de las acciones de Ecuapower para su privatización, en más de US\$63 millones; más de US\$61 millones en evasión de impuestos de aduana, y el “caso de la mochila escolar”, que redujo el presupuesto de educación en más de US\$40 millones.

²⁰ El Frente Patriota fue conformado por la Coordinadora de Movimientos Sociales, el Frente de Nacionalidades Indígenas y Organizaciones Campesinas, la Coordinadora Política de Mujeres, el Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos, el Frente Unitario de Trabajadores y el Frente Popular.

²¹ Esto se hizo forzando el artículo 100 de la Constitución.

Las fuerzas armadas se declararon “neutrales”, con lo cual dieron luz verde para su destitución con fundamentos constitucionales dudosos²².

Igualmente dudoso fue el nombramiento, efectuado por el Congreso, de su presidente Fabián Alarcón²³ como jefe de Estado interino, el 11 de febrero²⁴. Como el Congreso tenía el control, Alarcón, quien se vio enredado en un escándalo de corrupción²⁵, tuvo poco espacio de maniobra. Durante su gobierno de dieciocho meses de duración, estableció una comisión contra la corrupción y gestionó la reforma de la ley de partidos. En mayo de 1997, realizó un referendo para ratificar su mandato interino y votar sobre el establecimiento de una asamblea constituyente²⁶. Los 70 delegados de la asamblea fueron elegidos el 30 de noviembre de 1997²⁷ y presentaron la nueva Constitución el 5 de junio de 1998. La nueva carta política entró automáticamente en vigor dos meses después, cuando Mahuad se posesionó como presidente²⁸.

La elección de Mahuad, que en dos ocasiones había sido alcalde de Quito y a quien muchos consideraban como un gerente talentoso²⁹, y la nueva Constitución alentaron las esperanzas de que se restaurara la estabilidad. Mahuad, que se había presentado como candidato de una coalición de centro-derecha UDC/PSC, trató de cooptar a los movimientos indígenas, por ejemplo asignándoles a sus

representantes en las instituciones gubernamentales responsabilidad por los asuntos indígenas³⁰. Sin embargo, las esperanzas de que la nueva Constitución traería estabilidad porque había fortalecido el poder presidencial pronto se vieron menoscabadas por la crisis económica que había heredado el gobierno³¹ y por la postura desestabilizadora que adoptó el Congreso, empeñado en recuperar el terreno perdido frente al ejecutivo³².

El gobierno de Mahuad se vio forzado a conciliar intereses. La rivalidad entre la costa y la sierra se agudizó debido a la reforma constitucional que eliminó la representación nacional en el Congreso³³. Las dificultades económicas en la provincia costera de Guayas intensificaron las tensiones regionales e instaron al PSC, que tenía una presencia fuerte en esa región, a distanciarse del gobierno³⁴. Como Mahuad no tenía un apoyo parlamentario suficiente para pasar leyes, gobernó por decreto, implementando severas medidas económicas que instaron a los sindicatos —respaldados por CONAIE— a organizar paros masivos que paralizaron al país durante diez días en marzo, y doce días en julio de 1999. Mientras el presidente conversaba con la ID y con los partidos indígenas Pachakutik en busca de respaldo en el Congreso y con el ánimo de aplacar el creciente descontento popular, el PSC y las élites de Guayaquil le retiraron su apoyo³⁵. Entre agosto de 1998 y fines de 1999,

²² Pablo Biffi, “La crisis en Ecuador: neutralidad de los militares”, *Clarín*, 8 de febrero de 1997.

²³ Alarcón era miembro del partido Frente Radical Alfariista (FRA). En 1995 se incorporó a la coalición mayoritaria en el Congreso, conformada por el PSC y el PRE, y fue nombrado presidente del Congreso. En 1996 apoyó a Bucaram en la segunda vuelta de la campaña presidencial. Fue reelegido al Congreso en mayo de 1996 y de nuevo fue nombrado presidente del cuerpo colegiado.

²⁴ La vicepresidenta Rosalía Arteaga ocupó temporalmente la presidencia entre el 6 y el 11 de febrero. La Constitución no contemplaba disposición alguna para la sucesión en caso de ausencia permanente. El Congreso aprovechó esta falta de claridad para nombrar a Alarcón como “presidente interino”, un cargo que no figuraba en la Constitución. Pablo Andrade (ed.), *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la región andina* (Quito, 2005), p. 87.

²⁵ El escándalo del “piponazgo” tuvo que ver con malversación de fondos durante su presidencia del Congreso, 1995-1996.

²⁶ El referendo aprobó el gobierno interino de Alarcón con un 68 por ciento de la votación, y el retiro de Bucaram con un 75,7 por ciento.

²⁷ Dos partidos tradicionales, el PSC con 21 escaños y la UDC con doce, obtuvieron la mayor representación en la asamblea.

²⁸ La Constitución de 1998 establecía que entraría en vigor el día de la posesión del nuevo presidente. “Constitución política de Ecuador”, 5 de junio 1998.

²⁹ Mahuad fue elegido alcalde de Quito en dos ocasiones (1992, 1996) y se convirtió en un fuerte crítico de Bucaram. Derrotó por un margen estrecho a Álvaro Noboa, del PRE de Bucaram.

³⁰ El movimiento indígena administró la oficina principal de Educación Intercultural Bilingüe, y Mahuad expidió el decreto presidencial no. 386 del 11 de diciembre de 1998, que autorizaba el manejo de PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador) y CODENPE (Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador) por representantes indígenas. *Constitucionalismo autoritario, op. cit.*, p. 91.

³¹ En 1997, las condiciones climáticas extremas causaron pérdidas estimadas en un 13,5 por ciento del PIB. Los precios del petróleo cayeron, al tiempo que el déficit fiscal alcanzó el 7 por ciento del PIB. Las crisis asiática y rusa de 1997-1998 también perjudicaron el sistema financiero, causando la quiebra del 70 por ciento de sus instituciones. Véase la Sección II.B, más adelante. *Ibid.*, p. 90. Osvaldo Hurtado, *Los costos del populismo* (Quito, 2006), pp. 79-80.

³² Entrevista de Crisis Group, Quito, 8 de junio de 2007.

³³ La Constitución de 1998 suprimió la elección nacional de doce diputados. Mantuvo dos diputados por cada provincia y uno por cada distrito electoral de 200.000 habitantes.

³⁴ Guayaquil fue el que más sufrió: además de las pérdidas por las inundaciones, la enfermedad de la “mancha blanca” redujo las exportaciones de camarones en un 62 por ciento entre 1999 y 2000; el 68 por ciento de los depósitos de la costa estaba en bancos que quebraron. Las élites económicas y políticas de Guayaquil hablaron de descentralización, autonomía regional e incluso de separatismo. *Los costos del populismo, op. cit.*, pp. 79-80.

³⁵ Mahuad acordó con los movimientos indígenas y los sindicatos crear un fondo indígena, mantener los subsidios de

intentó infructuosamente conformar por lo menos cinco coaliciones en el Congreso³⁶. La crisis económica afectó sobre todo a las clases media y baja³⁷ y el movimiento indígena, altamente organizado, intensificó las protestas callejeras.

El 9 de enero de 2000, Mahuad anunció su plan de adoptar el dólar estadounidense como moneda oficial. Dos días después, bajo el liderazgo de la CONAIE, los movimientos indígenas establecieron el “Parlamento del Pueblo”, que pidió la renuncia del presidente y llamó a la movilización campesina. El 20 de enero, los manifestantes rodearon el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y otras instituciones gubernamentales. Al día siguiente se tomaron las instalaciones del Congreso. Jóvenes oficiales del ejército se unieron a la protesta, y el coronel Lucio Gutiérrez constituyó, junto con el líder de la CONAIE Antonio Vargas y el ex presidente de la Corte Suprema Carlos Solórzano, una “Junta Cívico-Militar de Salvación”³⁸. La Junta cerró el Congreso y lo reemplazó por el “Parlamento del Pueblo”. Éste expidió un decreto destituyendo a Mahuad, quien abandonó Carondelet, el palacio presidencial, cuando los manifestantes se lo tomaron ese mismo día. Sin embargo, el 22 de enero el estado mayor conjunto de las fuerzas armadas, liderado por el ministro de Defensa, general Carlos Mendoza, se negó a reconocer a la Junta. El Congreso nombró al vicepresidente Gustavo Noboa³⁹ como presidente, bajo el dudoso pretexto de que Mahuad había abandonado el cargo.

Noboa implementó de inmediato la “dolarización” e inició negociaciones con las instituciones financieras internacionales (IFI)⁴⁰. Fue difícil llegar a un acuerdo

con la mayoría legislativa de UDC/PSC con respecto a las medidas de austeridad recomendadas por las IFI⁴¹. La inflación –aunque menos pronunciada que antes– revivió las protestas lideradas por la CONAIE en enero de 2001. A comienzos de febrero, después de que las protestas dejaron un saldo de tres manifestantes muertos y una docena de heridos⁴², Noboa, la CONAIE y otros movimientos sociales llegaron a un acuerdo. El gobierno se comprometió a congelar los precios del petróleo y de los combustibles de uso doméstico, si lo permitía el presupuesto, a no aumentar el impuesto al valor agregado (IVA) y a asignar más recursos a proyectos de desarrollo e inversión social en las comunidades indígenas más pobres⁴³. Aunque la economía se fue recuperando paulatinamente, la privatización de los servicios públicos (electricidad y telecomunicaciones) no se pudo implementar⁴⁴, y el gobierno de Noboa terminó enredado en escándalos de corrupción⁴⁵.

los servicios públicos y los combustibles y promulgar una ley que restablecía un impuesto a la renta; *ibid.*, pp. 79-80.

³⁶ *Constitucionalismo autoritario*, op. cit., p. 94.

³⁷ En 1999, los salarios se depreciaron en un 10,7 por ciento; el desempleo urbano alcanzó el 14,4 por ciento y el subempleo, el 56,8 por ciento; la pobreza fue del 46 por ciento, y la pobreza absoluta del 11,8 por ciento. *Los costos del populismo*, op. cit., p. 82. “Social Panorama, 2006”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), señala un aumento en la pobreza hasta 1999, con un 63 por ciento (31 por ciento de pobreza absoluta), y una reducción al 49 por ciento en 2002 (22 por ciento de pobreza absoluta) y al 45 por ciento en 2005 (17 por ciento de pobreza absoluta).

³⁸ En una entrevista del 18 de mayo de 2001, Gutiérrez dijo: “nosotros [los militares] nos unimos a los pueblos indígenas y los diferentes sectores sociales en sus reclamos legítimos” y se opuso a las órdenes del gobierno de expulsar del Congreso a los manifestantes por la fuerza. Kintto Lucas, *El movimiento indígena y las acrobacias del coronel* (Quito, 2003), pp. 36-38.

³⁹ Noboa no pertenecía a ningún partido. Era un científico y decano en la Universidad Católica de Guayaquil antes de convertirse en vicepresidente de Mahuad.

⁴⁰ Véase la Sección II.B más adelante.

⁴¹ Funcionarios del FMI participaron en la discusión en torno a la ley, advirtiendo a los legisladores del PSC y el DP contra la introducción de modificaciones para favorecer intereses privados. El 19 de abril de 2000, el FMI aprobó el plan económico de Noboa, lo que culminó con un préstamo de US\$226.7 millones y la negociación de un acuerdo contingente de doce meses; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF) comprometieron más de US\$2.000 millones en préstamos adicionales. Entre julio y septiembre de 2000, el gobierno renegoció su deuda externa en bonos Brady y eurobonos, reduciéndola en US\$2.500 millones. *Los costos del populismo*, op. cit., pp. 85-86.

⁴² “Ecuador: el Estado de Emergencia no justifica violaciones de derechos humanos”, Amnistía Internacional, 9 de febrero de 2001.

⁴³ Entre otras cosas, Noboa prometió aumentar el presupuesto del Consejo para el Desarrollo de las Nacionalidades y los Pueblos de Ecuador (CONDENPE), la Dirección Nacional para la Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) y la Dirección de Salud Indígena, así como la inversión social en los 200 distritos más pobres. “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las Organizaciones Indígenas, Campesinas y Sociales del Ecuador”, en www.llacta.org.

⁴⁴ Desde 1992, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) ha establecido un ambicioso programa para reducir el tamaño del Estado, mejorar, modernizar, descentralizar y privatizar empresas de propiedad estatal, y fortalecer la competencia. Entre 1993 y 1995 se privatizaron once empresas estatales; en 1998, la nueva Constitución permitió la propiedad privada de sectores “estratégicos” (petróleo, electricidad y telecomunicaciones). Pese a los esfuerzos de Noboa por privatizar Andinatel y Pacifictel (telecomunicaciones) y diecisiete empresas de distribución de electricidad, no hubo interés por parte de inversionistas extranjeros, además de problemas legales con respecto a los procedimientos de privatización. Fander Falconí (et al.), *Economía ecuatoriana* (Quito, 2004), pp. 172-176.

⁴⁵ Al ministro de Economía de Noboa, Carlos Emanuel, se lo acusó de sobornar a autoridades locales para asignarles presupuestos más grandes. Los hermanos de Noboa, Ricardo y

La inestabilidad política e institucional prosiguió durante el gobierno de Gutiérrez, elegido en noviembre de 2002⁴⁶. El ex coronel y líder del golpe hizo campaña como candidato del nuevo Partido Sociedad Patriótica (PSP), como una persona “anti partido” y “anti oligarquía” en alianza con el partido indígena Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (MPD), de corte izquierdista. Sus vínculos con los militares y sus familias y sus antecedentes como un “hombre de las planicies orientales”, una región históricamente marginal, así como la fuerza del Pachakutik en la sierra central y en el oriente, fueron determinantes en su victoria en la segunda vuelta⁴⁷.

Sin embargo, la alianza con Pachakutik se desbarató muy pronto, pues el presidente le dio prioridad a las buenas relaciones con Estados Unidos, las IFI y los banqueros de Ecuador, que tenían el grueso de los bonos de endeudamiento externo⁴⁸. En agosto de 2003, el partido indígena y el movimiento indígena de mayor tamaño, organizado bajo la CONAIE, rompieron su alianza con el presidente, quien en adelante trató de sobrevivir mediante pactos entre su bloque minoritario en el Congreso y los partidos tradicionales⁴⁹. También neutralizó a los movimientos indígenas explotando las profundas divisiones que se presentaron debido a la corta participación de Pachakutik en un gobierno que los electores percibían como actuando en contra de sus intereses.

El 20 de abril de 2005, el Congreso tumbó al presidente, una vez más en medio de protestas populares y con la aquiescencia del alto mando militar, aunque en esta ocasión casi no participaron los grupos indígenas⁵⁰. A fines del 2004 y comienzos del 2005, la principal

oposición contra Gutiérrez provino de sectores heterogéneos y en su mayor parte urbanos de clase media y media alta en Quito. Los ciudadanos protestaron contra la decisión que tomó Gutiérrez en diciembre de 2004 de formar una coalición *ad hoc* con el Partido Social Cristiano (PSC) en el Congreso para conformar una nueva Corte Suprema. La idea del presidente, que estaba siendo fuertemente impugnado por la oposición, incluido el partido Pachakutik, era tomar el control de la Corte y establecer en ella una representación mayoritaria del PRE para allanar el camino del regreso de Bucaram de su exilio en Panamá. Con ello, esperaba obtener el apoyo del PRE con el fin de evitar el enjuiciamiento político en su contra⁵¹.

Los “forajidos”, como se denominaban orgullosamente a sí mismos los manifestantes después de que Gutiérrez los trató de desacreditar con ese rótulo, lograron sus propósitos no sólo por su propia fuerza sino también por la debilidad del gobierno y porque los militares le retiraron el apoyo. Sin embargo, el movimiento se disipó tan rápidamente como había surgido, aunque sus premisas básicas fueron adoptadas por el gobierno de Correa⁵². Gutiérrez perdió el control del poder –con una tasa de aprobación del 40 por ciento y una economía en recuperación– en gran parte porque no pudo establecer alianzas estables en el Congreso y poner fin a la confrontación entre el ejecutivo y el legislativo. También influyeron otros factores como la politización de instituciones estatales clave, la persistencia de prácticas clientelistas corruptas y la no inclusión en la política de movimientos sociales e indígenas diferentes de los mestizos, sobre todo en las tierras bajas, a quienes el PSP absorbió⁵³. Gutiérrez tampoco logró cerrar la brecha regional (costa pacífica, altiplano central, planicie oriental), ni pudo transformar el PSP en un partido capaz de considerar la suma de intereses de todo el país.

El gobierno de Alfredo Palacio se comprometió a “fundar el país de nuevo” mediante una asamblea constituyente

Ernesto, estuvieron implicados en presuntas irregularidades en los sectores eléctrico y de salud, respectivamente. Cuando dejó la presidencia, Noboa pidió asilo político en República Dominicana luego de haber sido acusado de malversación de fondos al negociar la deuda externa. Después de regresar a Ecuador en 2005, se levantaron los cargos en su contra.

⁴⁶ Gutiérrez derrotó a Álvaro Noboa, del populista PRIAN que creó para la contienda presidencial de 2002. Gutiérrez y Noboa obtuvieron el 20 y el 17 por ciento de la votación, respectivamente, en la primera vuelta. En la segunda vuelta, Gutiérrez obtuvo el 55 por ciento.

⁴⁷ “Democracia liberal”, *op. cit.*

⁴⁸ Algunos analistas afirman que Gutiérrez sacrificó su alianza indígena para capitalizar los primeros beneficios de la dolarización y promover el crecimiento económico según los lineamientos de las IFI. Entrevista de Crisis Group, Quito, marzo de 2007; “Democracia liberal”, *op. cit.*, pp. 181-182.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ A semejanza de Bucaram y Mahuad, Gutiérrez fue destituido con base en argumentos constitucionales cuestionables, pues sólo una mayoría simple en el Congreso concluyó que había “abandonado el cargo” por lo cual debía ser reemplazado por el vicepresidente Palacio.

⁵¹ Bucaram volvió a Ecuador pero primero huyó a Perú, y luego otra vez a Panamá después de la salida de Gutiérrez en abril de 2005.

⁵² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 23 de mayo de 2007.

⁵³ En 2004, el ministro de Bienestar, Patricio Acosta, fue retirado del cargo luego de que el Departamento de Estado de los Estados Unidos lo incluyó en una lista de funcionarios extranjeros sospechosos de corrupción. El 4 de noviembre de 2004, un grupo de legisladores del PSC, la ID, Pachakutik y el MPD quisieron enjuiciar a Gutiérrez por malversación, soborno y por poner en peligro la seguridad estatal. Lo acusaban de haber utilizado dineros públicos para financiar a candidatos del PSP en las elecciones locales de octubre de 2004 y de haber puesto en riesgo la seguridad nacional al haber utilizado transporte estatal en la campaña. El Congreso no aceptó llevarlo a juicio. “Ecuador impeachment drive dropped”, BBC News, 10 de noviembre de 2004.

o mediante reformas constitucionales de amplio alcance a través de un referendo, pero no tuvo espacio para maniobrar. Sus políticas fueron erráticas, hubo una alta rotación de ministros y no se solucionó el *impasse* entre el ejecutivo y el legislativo⁵⁴.

B. ECONOMÍA

A lo largo del siglo XX, tres productos primarios produjeron ciclos de bonanza y estancamiento: el cacao, el banano y el petróleo⁵⁵. El camarón, otros productos piscícolas y las flores, entre otros productos primarios que componen el grueso de las exportaciones nacionales, también contribuyeron al crecimiento. Los desastres naturales, como las erupciones volcánicas (1999), las sequías e inundaciones (1975, 1983, 1995, 1998) y los terremotos (1987), perturbaron la producción de petróleo, dañaron oleoductos, afectaron las exportaciones agrícolas y otras, y desalentaron la inversión. Las breves guerras con el Perú (1981, 1995) también perjudicaron el clima económico. Estos desastres fueron exacerbados por el *impasse* político que se tradujo en la imposibilidad de definir políticas económicas de largo plazo⁵⁶, la ausencia de exportaciones diversificadas, un desarrollo industrial poco efectivo, crisis fiscales y presupuestales constantes, fallas en el sistema educativo y gastos exorbitantes en las campañas electorales. Desde comienzos de la década de 1970, la profusión del rentismo y la corrupción, estimulados por la riqueza petrolera, también ha agravado los problemas económicos.

Los ingresos por concepto de petróleo aumentaron espectacularmente entre 1971 y 1974, sobre todo tras la apertura del oleoducto trasandino⁵⁷ y la renegociación de los términos del contrato con el consorcio Texaco-Gulf efectuada por el gobierno. El oleoducto permitió que el petróleo de los yacimientos de la provincia de Oriente, descubiertos en 1967, llegara al mercado. Aunque los

incrementos en la producción se nivelaron más tarde en ese decenio⁵⁸, el fuerte incremento en el precio del crudo a comienzos de los años ochenta produjo una nueva profusión de ingresos por exportación de petróleo, hasta que el que precio se desplomó en 1986. El terremoto de marzo de 1987 interrumpió las exportaciones de petróleo durante cinco meses.

Mientras iban creciendo los ingresos petroleros, Ecuador empezó a acumular montos sustanciales de deuda externa para financiar el gasto gubernamental en aumento y los consiguientes déficits presupuestales. La deuda externa ascendió de US\$328 millones en 1972 a US\$1.260 millones en 1977 y US\$3.300 millones en 1980⁵⁹. Entre 1970 y 1975 la deuda se redujo como porcentaje del PIB debido a que el PIB estaba creciendo rápidamente, pero en 1980 ya llegaba al 52,2 por ciento, más de cuatro veces el nivel que registraba en 1975⁶⁰. Los gobiernos militares de la década de 1970 se endeudaron fuertemente en el exterior para financiar déficits de cuenta corriente y ambiciosos programas sociales y de desarrollo, pero cuando los civiles retomaron el poder en 1979, estas políticas ya eran insostenibles.

El presidente Roldós no logró la aprobación de reformas tendientes a utilizar los ingresos petroleros para promover el desarrollo económico, y en 1981 el Banco Mundial se negó a otorgar un nuevo préstamo. Roldós empezó a reducir el gasto y a controlar el déficit en cuenta corriente, con medidas que incluyeron bajar los subsidios a la gasolina, subir los pasajes de bus y realizar ajustes arancelarios. Esto produjo protestas y un paro nacional. Su sucesor, Oswaldo Hurtado, anunció medidas de austeridad e inició negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para reprogramar los pagos de la deuda.

La situación se complicó aún más debido a que el precio del crudo, y sobre todo el precio ajustado a la inflación, empezó a caer fuertemente en la segunda mitad de 1981, después de haber llegado a su punto más alto en enero. El precio del barril se redujo de US\$38,85 (US\$92,29 en

⁵⁴ Para mayores detalles sobre el gobierno de Palacio y sus intentos de introducir una reforma constitucional, véase Ramiro Rivera, *Reforma política. Más dudas que certezas* (Quito, 2006).

⁵⁵ La bonanza cacaotera empezó a finales del siglo XIX. Luego siguió la bonanza bananera durante la primera mitad del siglo XX, con un especial auge en la década de 1950. En 1967 se descubrió petróleo en la provincia de Oriente, y cuando se terminó de construir el oleoducto transandino en 1972, Ecuador pudo iniciar la exportación de petróleo a gran escala. Sobre el aumento y la caída de los precios del petróleo, véase Paul Beckerman y Andrés Solimano (eds.), *Crisis and Dollarization in Ecuador* (Washington D.C., 2002), pp. 22-25

⁵⁶ *La trama de Penélope*, op. cit., pp. 17-31.

⁵⁷ El oleoducto se inauguró en 1972. Los ingresos por concepto de las exportaciones de petróleo aumentaron de US\$1.2 millones en 1971 a US\$792 millones en 1974.

⁵⁸ La producción no empezó a aumentar significativamente por encima de la producción de crudo de 1973, que era de 209.000 barriles/día sino hasta 1983, cuando alcanzó los 237.000 barriles/día, y siguió aumentando de manera estable hasta 1987, cuando un terremoto afectó gravemente la producción, con lo que el promedio anual cayó a 174.000 barriles/día en comparación con los 293.000 barriles/día en 1986.

⁵⁹ Stephen Kretzman e Irfan Nooruddin, "Drilling into Debt: An investigation into the relationship between debt and oil", Institute for Public Policy Research and Jubilee USA Network, 2005.

⁶⁰ Wendy Weiss, "Debt and Devaluation: The Burden on Ecuador's Popular Class", *Latin American Perspectives*, vol. 24, no. 4, julio de 1997.

dólares de julio de 2007) en 1981 a US\$28,80 (US\$58,44 en dólares de julio de 2007) en enero de 1984, lo que significó una reducción en términos reales del 37 por ciento, en tanto que la producción sólo creció en un 16 por ciento entre 1980 y 1983. La contracción del ingreso per cápita fue especialmente severo, pues la población creció en un 2,7 por ciento anual en la primera mitad de la década de 1980. Los precios de los productos primarios agrícolas –que constituían una gran parte de los ingresos por exportaciones distintas del petróleo– también cayeron. Así mismo, el PIB per cápita real disminuyó marcadamente a comienzos de los ochenta⁶¹.

A medida que se reducían los ingresos, Ecuador pidió la asistencia del FMI en la forma de préstamos contingentes y ayuda con los acreedores. El FMI le recomendó al gobierno devaluar el sucre con respecto al dólar, cosa que hizo en mayo de 1982 (32 por ciento) y en marzo de 1983 (21 por ciento). Esto, unido a la eliminación de los subsidios, la reducción de la protección a las industrias de sustitución de importaciones, el aumento en el impuesto a las ventas y la reducción del gasto público –que fueron otras de las recomendaciones– contrajo la economía en un 2,8 por ciento en 1983.

La popularidad de Hurtado cayó en picada en la medida en que las dificultades económicas provocaron paros y protestas. Su sucesor, León Febres-Cordero (1984-1988), estableció una tasa de cambio flotante. El sucre se depreció fuertemente y otras medidas de cumplimiento con el FMI, como la reducción en los aranceles de importación y la eliminación de los subsidios a las exportaciones, permitieron la refinanciación de la deuda y el otorgamiento de nuevos préstamos para afrontar el déficit en cuenta corriente⁶². En 1985, la deuda externa ascendió a US\$8.100 millones. La devaluación también exacerbó la desigualdad económica: los ricos habían empezado a cambiar los sucres a comienzos de los años ochenta, mientras que los pobres no tenían ahorros suficientes para cambiar. La élite económica fue la que más se benefició de los préstamos y los déficits en cuenta corriente, en tanto que el reajuste estructural afectó sobre todo a los pobres, que sufrieron los efectos de la inflación, la eliminación de los subsidios y el estancamiento o la reducción de los salarios. El ingreso real urbano se redujo en un 8,7 por ciento anual en la década de 1980⁶³.

En 1986 hubo otra caída fuerte en los precios mundiales del petróleo. Por ejemplo, el crudo de alta calidad West

Texas Intermediate (WTI) bajó de US\$22,93 por barril en enero, a US\$11,58 por barril en julio. Esto forzó al gobierno a interrumpir el pago del servicio de la deuda en los préstamos comerciales extranjeros, y la balanza en cuenta corriente pasó de tener un pequeño excedente a registrar un gran déficit. Cuando los precios del petróleo se empezaban a recuperar a comienzos de 1987, un devastador terremoto averió gravemente el principal oleoducto e interrumpió la exportación de petróleo, con lo que la producción de crudo en el año cayó de un promedio de 293.000 barriles/día en 1986 a 174.000 barriles/día. Otros sectores económicos también se vieron seriamente afectados, las reservas extranjeras disminuyeron, la economía se contrajo en un 6 por ciento y la moneda se depreció más aún debido a la especulación. El déficit en cuenta corriente se disparó e incluso después de que se reanudaron las exportaciones de petróleo, el gobierno no pudo pagar US\$8.200 millones de deuda externa, y acumuló atrasos hasta 1994. Durante la presidencia de Rodrigo Borja (1988-1992) estos atrasos crecieron entre US\$40 millones y US\$50 millones al mes, con lo cual, antes de finalizar su primer año de gobierno, la deuda total era superior al PIB anual⁶⁴.

Borja asumió la presidencia diciendo que “es imposible satisfacer las necesidades de nuestro pueblo y del desarrollo económico y al mismo tiempo cumplir con el pago y el servicio de la deuda externa”⁶⁵. Durante su presidencia prosiguieron las negociaciones sobre la deuda, pero su gobierno rechazó varios paquetes de amortización. Ecuador siguió pagando sólo el 30 por ciento de los intereses y nada del capital. Mientras tanto, los niveles de vida de la mayor parte de los trabajadores siguieron disminuyendo a fines de los ochenta, y la deuda externa total alcanzó los US\$11.200 millones en 1990⁶⁶. La política gubernamental de buscar el crecimiento económico en vez del pago de la deuda permitió que el aumento en el PIB real excediera ligeramente el crecimiento demográfico en 1990 y un poco más en 1991, pero la inflación no se situó muy por debajo del 50 por ciento durante el mandato de Borja.

Cuando asumió la presidencia Sixto Durán Ballén (1992-1996), quien prometió pagar la deuda externa “según nuestras posibilidades”, los atrasos en el pago de la deuda

⁶¹ Véase el Anexo B más adelante.

⁶² El déficit en cuenta corriente se redujo de US\$1.182 millones en 1982 a US\$115 millones en 1983; en 1985 se registró un excedente de US\$76 millones.

⁶³ “Statistical Abstracts of Latin America, 1992”, según figura en Weiss, *op. cit.*

⁶⁴ David Brough, “Bankers Voice Concern About Debt”, Reuters, 17 de diciembre de 1988.

⁶⁵ “Borja Says Foreign Debt Unpayable”, Reuters, 10 de agosto de 1988.

⁶⁶ Después de una súbita recuperación inicial a 320.000 barriles/día en 1988, luego de la interrupción en la producción por el terremoto de 1987, la producción de crudo se situó en ligeramente menos de 300.000 barriles/día durante tres años, al tiempo que los precios caían consistentemente, disminuyendo por ende los ingresos. Véase el Anexo B más adelante.

(intereses y capital) ascendían a cerca de US\$4.000 millones, y sólo ocasionalmente se pagaban los intereses⁶⁷. A fines de 1992 el presidente retiró al país de la OPEP, tras haber eliminado los subsidios a la gasolina unos meses antes, y empezó a abrir el petróleo y otros sectores a mayores inversiones extranjeras. Ecuador obtuvo acceso privilegiado al mercado de Estados Unidos en abril de 1993, mediante la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (Andean Trade Preference Act, ATPA). En parte debido a las reformas que redujeron la inflación y el déficit fiscal y abrieron la economía⁶⁸, el país llegó a un acuerdo con sus acreedores que redujo el capital que debía en un 45 por ciento y reestructuró el pago de la deuda restante a 30 años⁶⁹.

Aunque hubo una recuperación macroeconómica, el programa de austeridad produjo un aumento en los niveles de pobreza, que alcanzaron el 60 por ciento. El desempleo llegó al 15 por ciento, y en 1994 la mayor parte de la población económicamente activa se encontraba subempleada⁷⁰. Según las estimaciones, de los 11,2 millones de habitantes del país, 3,5 millones vivían en condiciones de indigencia absoluta⁷¹. Fue un logro haber reducido la deuda en un 45 por ciento, pero el país todavía tenía que dedicar una porción considerable del PIB al servicio de la deuda. La corta guerra fronteriza que Ecuador libró con el Perú en 1995⁷² redundó en por lo menos US\$250 millones en gastos imprevistos, lo cual requirió de nuevos impuestos y recortes presupuestales⁷³. La situación no mejoró en 1995, pues la sequía y la falta de mantenimiento afectaron seriamente las represas hidroeléctricas, causando apagones parciales y programados, incluso en Quito. Un hecho favorable fue el aumento en la producción de petróleo, que ascendió a 392.000 barriles/día en 1995, pero los precios siguieron bajos y gran parte del incremento en la producción se

debió a los nuevos operadores extranjeros, lo que significó que parte de las utilidades fueron repatriadas.

Bucaram asumió la presidencia en 1996, con una tasa de inflación del 24 por ciento (alta, pero inferior a la de tiempos recientes), un crecimiento económico del 2 por ciento (no suficiente como para exceder el crecimiento demográfico) y un 45 por ciento del presupuesto utilizado para cumplir con el servicio de la deuda externa⁷⁴. Contrariamente a lo que prometió en su campaña electoral, el presidente buscó fijar el sucre al dólar. El movimiento indígena, los sindicatos y la clase media salieron a las calles a protestar contra las políticas económicas, la corrupción y la malversación de los dineros públicos⁷⁵. Cuando el Congreso destituyó a Bucaram, sus planes monetarios también fueron archivados. La presidencia interina de Alarcón estaba empantanada en su intento de combatir la corrupción, en ocasiones dependiendo de la ayuda del ejército⁷⁶. Poco después de dejar la presidencia, el mismo Alarcón fue arrestado bajo cargos de corrupción. Cuando Mahuad asumió el poder en agosto de 1998, la inflación era del 36 por ciento, el crecimiento estaba en cero y el sucre había perdido el 70 por ciento de su valor⁷⁷. Los constantes cambios en la política monetaria no ayudaron: entre 1995 y 1999 Ecuador alteró la banda cambiaria nueve veces, antes de dejar flotar el sucre⁷⁸. Aunque el PIB per cápita real permaneció a un nivel más bien constante⁷⁹, el coeficiente Gini, que mide la desigualdad, aumentó de 0,54 a 0,59 entre 1995 y 1999⁸⁰. Las inundaciones provocadas por el fenómeno de El Niño en 1998 destruyeron muchos cultivos de exportación.

⁶⁷ "Ecuador President Pledges to Pay Foreign Debt", Reuters, 13 de noviembre de 1992.

⁶⁸ Fue clave la Ley de Modernización del Estado de diciembre de 1993.

⁶⁹ El acuerdo original fue aceptado por el gobierno en mayo de 1994 y durante ese año se acogieron a él los más de 400 acreedores. Ecuador también firmó una carta de intención con el FMI en marzo, que formalizó y continuó su participación en el programa de ajuste estructural. En noviembre de 1994 recibió un crédito de US\$200 millones del Banco Mundial para otras reformas, como parte del ajuste estructural.

⁷⁰ "Ecuador: Poverty Continues to Increase despite Improved Macroeconomic Panorama", *Chronicle of Latin American Economic Affairs*, 17 de noviembre de 1994.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Véase la Sección II C, más adelante.

⁷³ Antonio María Delgado, "As War Ends, Ecuador Readies to Defend Economy", Reuters, 16 de marzo de 1995. Ésta fue una estimación inicial; algunas estimaciones del costo son mucho más altas.

⁷⁴ "Veto Players, Fickle Institutions and Low-quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador (1979-2005)", Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2006, p. 44.

⁷⁵ Uno de los casos se conoció como la "red Peñaranda", una red de funcionarios que suministraba equipos sobrevalorados a las escuelas estatales. Hubo diecisiete congresistas implicados, que renunciaron a sus curules. "Ecuador: who's corrupt now, then?", *The Economist*, 28 de febrero de 1998.

⁷⁶ "Fundaciones" falsas estaban importando ropa de segunda libre de aranceles para las víctimas del desastre natural producido por El Niño; la ropa desapareció después de pasar por la aduana. Como el presidente Alarcón no podía sanear ni privatizar la aduana debido a las luchas políticas intestinas, le pidió al ejército que supervisara las operaciones. *Ibid.*

⁷⁷ "Veto Players", *op. cit.*, p. 44.

⁷⁸ Gustavo Arteta y Osvaldo Hurtado, *Political Economy of Ecuador: The Quandary of Governance and Economic Development* (Quito, 2002).

⁷⁹ El PIB per cápita real se calcula en el Anexo B como PIB per cápita nominal en dólares, dadas las tasas de cambio del mercado en ese momento, recalculadas en dólares de 2006.

⁸⁰ "Ecuador country profile", sitio web de la Organización Panamericana de la Salud, en www.paho.org.

La caída de los precios del petróleo y la crisis financiera de Brasil deterioraron aún más la situación en 1999, Ecuador dejó entonces de cumplir con los pagos de sus bonos Brady⁸¹. El gobierno intervino directamente el sistema financiero, y en marzo impuso un cierre bancario de cinco días, y congeló y garantizó todos los depósitos para evitar un desplome monetario. La tarifa del 1 por ciento impuesta a las transacciones con el fin de recaudar fondos produjo un retiro masivo de los depósitos, una economía basada en dinero en efectivo y el cierre de varios bancos pequeños y medianos. El Banco del Progreso, uno de los más grandes medido por el monto de sus depósitos, también cerró⁸². La intervención del gobierno “salvó” a dieciséis bancos, a un costo superior a los US\$5.000 millones⁸³. La tercera parte de las reservas del Banco Central se evaporó, y los depósitos monetarios disminuyeron en casi una cuarta parte⁸⁴. Desesperado, Mahuad renunció a sus planes de fijar el sucre al dólar y propuso reemplazarlo por dicha moneda para evitar una mayor devaluación e impedir la hiperinflación. El retiro de las garantías sobre los depósitos bancarios provocó nuevas protestas callejeras. La economía se contrajo en un 7,3 por ciento en 1999, y

cerca del 64 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza⁸⁵.

Como pieza central de su estrategia de recuperación, el gobierno Noboa, sucesor del de Mahuad, adoptó el dólar como moneda nacional. En marzo de 2000, la Ley de Transformación Económica estableció medidas para realizar la “dolarización”, modernizar el Estado, estabilizar la economía, construir un oleoducto para crudo pesado e implementar las directrices de los IFI⁸⁶. Otras iniciativas fueron incrementar los ingresos estatales y reducir el déficit fiscal. Estimulada por el incremento en los precios del petróleo, la economía experimentó una modesta recuperación, con un aumento en el PIB del 1,9 por ciento en 2000, 5,6 por ciento en 2001 y 3,5 por ciento en 2002, aunque el déficit comercial ascendió a US\$997 millones en el 2002⁸⁷. La tasa de pobreza, que subió durante un tiempo breve a más del 60 por ciento en lo peor de la crisis, seguía siendo de cerca del 50 por ciento en el 2002.

Desde entonces, tanto la pobreza como la pobreza extrema han disminuido establemente, la primera al 45 por ciento en el 2005, y la segunda al 17 por ciento, aunque ambas tasas siguen siendo más altas que el promedio latinoamericano⁸⁸. La inflación se redujo del 91 por ciento en el 2000 al 9,4 por ciento en el 2002⁸⁹. En 2001-2002, el presupuesto se equilibró, y Ecuador registró el crecimiento más alto (superior al 5 por ciento) en América Latina, aunque esto básicamente sólo restauró la situación anterior a la crisis⁹⁰. Sin embargo, el

⁸¹ Los bonos Brady, que llevan el nombre del secretario del Tesoro de los Estados Unidos, se emitieron en 1989, reestructurando los préstamos como bonos con el apoyo sobre todo del Tesoro de los Estados Unidos. Ecuador incumplió con sus bonos respaldados por el Tesoro de Estados Unidos cuando todavía tenía reservas extranjeras y también estaba atendiendo el servicio de otras deudas. Véanse “Leaders: Desperation in Ecuador”, *The Economist*, 15 de enero de 2000; “Finance and economics: A default to order?” *The Economist*, 2 de octubre de 1999; y “Finance and economics: Latin bondage”, *The Economist*, 9 de octubre de 1999.

⁸² La crisis bancaria empezó en abril de 1998, con el cierre de un banco pequeño, Solbanco. Esto produjo pánico, lo que hizo que incluso los bancos más grandes buscaran el apoyo del Banco Central. A los pequeños acreedores se les pagó, pero muchos acreedores más grandes duraron años reclamando sus depósitos. Luis I. Jácome, “The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work”, FMI, documento de trabajo No. 04/12 (2004), pp. 18-29.

⁸³ Cerca de US\$2.500 millones se transfirieron al exterior. Alberto Acosta, Susana López y David Villamar, *La migración en el Ecuador* (Quito, 2006), pp. 44-45.

⁸⁴ La caída en los precios internacionales del petróleo y las crisis financieras de América Latina, Asia y Rusia socavaron las medidas económicas de Mahuad, inicialmente aplaudidas por el FMI y el Banco Mundial, como la eliminación de los subsidios para el gas, la electricidad y el diesel, el aumento del IVA y el gravamen a todas las transacciones bancarias. Después de manifestaciones masivas, el gobierno se echó para atrás. *Political Economy of Ecuador*, *op. cit.*

⁸⁵ El 31,3 por ciento vivía en condiciones de extrema pobreza. “Panorama social de América Latina 2001-2002”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 2002), p. 38. Según otra fuente, el costo de la crisis financiera puede haber llegado al 22 por ciento del PIB, cuando la tasa de pobreza alcanzó un pico del 69 por ciento en el 2000. Carlos Larrea, “Neoliberal Policies and Social Development in Latin America: The case of Ecuador”, ponencia presentada en el Congreso de Ciencias Sociales y Humanidades, 2 de junio de 2006.

⁸⁶ *Los costos del populismo*, *op. cit.*, pp. 85-86.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 88-94.

⁸⁸ Véase “Social Panorama, 2006”, *op. cit.*, capítulo I.

⁸⁹ Sin embargo, el poder adquisitivo no aumentó a las mismas tasas, pese al refuerzo producido por las remesas de los migrantes. *Los costos del populismo*, *op. cit.*, pp. 88-94.

⁹⁰ Las principales ventajas de la dolarización son la convergencia de las tasas de interés y de inflación con niveles internacionales, la reducción de los costos de transacción por utilizar la moneda del comercio internacional de Ecuador, los beneficios generales de la estabilidad macroeconómica y la terminación de la especulación cambiaria, la fuga de capitales y la interferencia política en la tasa de cambio. También hay desventajas. La dolarización es, en efecto, una tasa de cambio fija, y una economía que depende principalmente de las importaciones como la de Ecuador es vulnerable con una tasa

crecimiento ha continuado, en gran parte debido a los altos precios del petróleo, alcanzando 7,9 por ciento en el 2004, 4,7 por ciento en el 2005 y un 4,9 por ciento estimado para el 2006.⁹¹

El petróleo es una industria intensiva en capital, no en mano de obra, de modo que la expansión de la producción no disminuirá grandemente las altas tasas de desempleo y subempleo. La reducida capacidad del país en materia de refinerías, lo cual exige la importación de productos derivados del petróleo, reduce el potencial de ingresos⁹². En el 2005 las protestas populares redujeron en 1,2 millones de barriles la producción, a un costo de US\$50 millones⁹³. En el 2006, trabajadores y contratistas de PetroEcuador entraron en paro y se tomaron algunas instalaciones. Se espera que una ley de hidrocarburos promulgada en el 2006, que incrementa la participación estatal en la producción de empresas extranjeras y privadas, genere ingresos adicionales de US\$425 millones en 2007-2008⁹⁴. Esta ley, avalada por el Tribunal Constitucional en agosto de 2006, puede restarle bastante atractivo a Ecuador desde el punto de vista de los inversionistas, aunque los altos precios del petróleo y la falta de países que ofrezcan condiciones más favorables quizás signifiquen que no habrá un gran impacto inmediato. La confiscación de los activos de Occidental Petroleum en mayo de 2006 ha tenido repercusiones más fuertes. Independientemente de los méritos de ese caso, tanto los inversionistas como el gobierno de Estados Unidos consideraron excesiva la multa consistente en

de cambio no competitiva. Así mismo, Ecuador ya no cuenta con las herramientas monetarias para afrontar problemas imprevistos como inundaciones, terremotos y fluctuaciones en los precios internacionales de los productos primarios, lo cual dificulta la adaptación a dichas circunstancias.

⁹¹ Los sectores de servicios y manufactura, entre otros, también contribuyeron al crecimiento estable. "Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2006", CEPALC, en www.eclac.org/publicaciones/xml/3/27543/Ecuador.pdf.

⁹² Esto se vuelve más costoso por el hecho de que Ecuador tiene que importar productos "ligeros" más caros, como gasolina, mientras produce un exceso de productos más baratos, como el fuel-oil. En mayo de 2006, durante la visita del presidente Chávez de Venezuela, se firmó un acuerdo que permite a Ecuador el uso de refinerías venezolanas para obtener productos adicionales para consumo interno, pero se ha pospuesto su implementación.

⁹³ "Demonstrations Cut Oil Output From Ecuador", *The New York Times*, 20 de agosto de 2005, y Juan Forero, "World Business Briefing Americas: Ecuador: PetroEcuador Revives", *The New York Times*, 23 de agosto de 2005. Aun así la producción fue superior a la del año anterior, pero sólo por poco.

⁹⁴ "Ecuador Wins Key Legal Rulings for New Oil Law, Oxy Seizure", *Oil Daily*, 25 de agosto de 2006.

perder activos por más de US\$1.000 millones (la totalidad de su inversión en Ecuador)⁹⁵.

Desde entonces la Occidental ha buscado un arbitramento contra el gobierno, pero el presidente Correa manifestó que su administración no reconoce la autoridad del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, del Banco Mundial. Esto también tiene ramificaciones serias en lo que respecta al clima de inversión y a los tratados de inversión bilaterales de Ecuador, como el que tiene con Estados Unidos en el que se compromete a respetar el arbitramento internacional⁹⁶. PetroEcuador, que asumió el control de las operaciones de la Occidental, no ha podido mantener la producción, que ha disminuido en cerca del 30 por ciento, de 100.000 barriles/día⁹⁷.

Las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos se suspendieron como resultado de la disputa con la Occidental⁹⁸. Sin embargo, dichas negociaciones ya eran impopulares en Ecuador. En marzo de 2006 el presidente Palacio declaró el estado de emergencia, cuando miles de personas, incluidos los grupos indígenas, paralizaron el comercio y el tráfico durante diez días en Quito y las zonas circundantes como señal de protesta⁹⁹. No obstante, las preferencias

⁹⁵ A la Occidental, que ganó un caso de arbitramento internacional de US\$75 millones sobre reintegro del IVA en 2004, se le acusó de transferir un interés del 40 por ciento en concesiones a EnCana sin haber notificado debidamente al gobierno sobre la operación. El hecho de que, según parece, la Occidental luego estuvo dispuesta a pagar algún tipo de sanción sustancial y los activos que adquirió EnCana pronto fueron vendidos al consorcio Chinese Andes Petroleum sin ningún problema, pese a que se dijo que EnCana tampoco obtuvo el permiso debido, llevó a algunos observadores a concluir que la decisión estuvo politizada. El gobierno de Palacio sufrió fuertes presiones de la opinión pública para que castigara a la Occidental, sobre todo porque se le percibía como arrogante por haber proseguido con el caso del IVA.

⁹⁶ "Leaders: The battle for Latin America's soul", *The Economist*, 20 de mayo de 2006.

⁹⁷ Más recientemente, Petrobras también afronta la amenaza de expropiación de activos por presuntas violaciones de su contrato de operación. La empresa produce cerca de 36.000 barriles/día en Ecuador. Hal Weitzman, "Ecuador Threatens Petrobras", *Financial Times*, 9 de julio de 2007.

⁹⁸ Si bien el gobierno de Bush congeló las negociaciones en mayo de 2006 como respuesta a la intervención gubernamental contra la Occidental Petroleum, seguía vacilando con respecto a varios otros asuntos: derechos de autor, agricultura e inversión, entre otros. "US/Ecuador free trade agreement frozen", 14 de mayo de 2006, en www.bilaterals.org.

⁹⁹ Como consecuencia de las críticas generalizadas contra el Tratado de Libre Comercio (TLC) andino propuesto, tanto en Ecuador como en otros lugares, Estados Unidos optó por emprender negociaciones individuales con Perú y Colombia.

comerciales de Ecuador en Estados Unidos se extendieron hasta febrero de 2008¹⁰⁰.

No obstante el caso de la Occidental, la producción de petróleo sigue estando mayoritariamente en manos extranjeras¹⁰¹. La producción de la empresa estatal PetroEcuador ha disminuido de 120 millones de barriles en 1994 a 60 millones en el 2007¹⁰². Mientras en 1995 producía el 81 por ciento del crudo, diez años después producía menos del 40 por ciento¹⁰³. Desde comienzos de los años noventa, los gobiernos han tratado de atraer capital foráneo, incluso mediante la privatización de parte de la industria petrolera¹⁰⁴. Se autorizaron cambios legislativos con el fin de permitir diferentes modalidades de contratos de servicios de operación y contratos de producción compartida (CPC). En particular, la reforma de la ley sobre hidrocarburos en diciembre de 1993 y algunos elementos de la Constitución de 1998 atrajeron a empresas extranjeras en momentos en que los precios del petróleo estaban a un nivel bajo. El gobierno realizó rondas de licitación para empresas interesadas en explorar y explotar nuevos recursos, y para entrar en operaciones conjuntas con PetroEcuador.

La producción empezó a despegar a fines de los años noventa, sobre todo la correspondiente a Arco, Repsol/YPF y Occidental. A comienzos del 2001, los 100.000 barriles/día de producción potencial tenían

como limitación la capacidad del oleoducto SOTE¹⁰⁵. El Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), construido por un consorcio conformado por varias de las compañías extranjeras que en esa época operaban en Ecuador, inició operaciones en el 2003, lo cual al cabo de pocos meses aumentó su producción en cerca de 140.000 barriles/día, convirtiéndolas en los principales productores del país.

La ineficiencia de PetroEcuador se debe en gran parte a la baja inversión y a la falta de modernización, así como a la politización de su manejo¹⁰⁶. Desde los años noventa se le ha dificultado mantener la producción, en la medida en que la caída de los precios, los disturbios políticos, los desastres naturales y la dependencia gubernamental de los ingresos petroleros no han dejado fondos suficientes para reinvertir¹⁰⁷. Incluso cuando los precios subieron en la década del 2000, esto siguió siendo un problema. Por ejemplo, en el 2005 la empresa identificó 157 proyectos de inversión estancados, incluso después de haber aumentado su presupuesto de inversión en un 89 por ciento, a US\$338,8 millones¹⁰⁸. Además, muchos de sus yacimientos ya pasaron el pico de producción, con tasas anuales de disminución de entre el 3 y el 7 por ciento¹⁰⁹. PetroEcuador ha descrito la actual situación de producción como “deplorable”, aunque tiene un plan para emprender un agresivo programa de perforación para darle un vuelco a la situación¹¹⁰.

Sin embargo, la proyección para el 2007 es de una disminución del 5 por ciento en la producción petrolera de PetroEcuador, el nivel más bajo en por lo menos la última década¹¹¹. Aunque Ecuador posee menos del 1 por ciento de las reservas mundiales de crudo y del

Véanse “Is the US free trade model losing steam?”, American Friends Service Committee, 3 de mayo de 2006, en www.afsc.org; “World Briefing Americas: Ecuador: Government Clamps Down On Protests”, *The New York Times*, 23 de marzo de 2006; y “World Briefing Americas: Ecuador: Indians Protest Free-Trade Talk With U.S.”, *The New York Times*, 16 de marzo de 2006.

¹⁰⁰ Véase usfederalnews.blogspot.com/2007_07_01_archive.html.

¹⁰¹ En Ecuador operan diecisiete empresas petroleras transnacionales, entre las cuales se cuentan compañías estadounidenses, chinas, brasileñas, chilenas, canadienses y coreanas. Entrevista de Crisis Group, Quito, 8 de junio de 2007.

¹⁰² Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Minas y Energía, Quito, 8 de junio de 2007.

¹⁰³ La empresa estatal PetroEcuador se creó en 1989, como sucesora de la CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana), fundada en 1972. Se ha convertido en vaca de ordeño de la élite política, y en su campaña electoral Correa prometió poner fin al saqueo. *The Economist*, 12 de octubre de 2006; entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Minas y Energía, Quito, 11 de junio de 2007. Desde que se hizo a los activos de la Occidental, la participación de PetroEcuador ha aumentado, inicialmente de cerca del 37 por ciento al 46 por ciento.

¹⁰⁴ Esto fue fomentado por las IFI: “World Bank Helping Ecuador Oil Privatisation Study”, Reuters, 6 de noviembre de 1992.

¹⁰⁵ Peter Gall, “Ecuador Heavy Oil Pipeline Deal Ready for Signatures, Energy Minister Teran Says”, *The Oil Daily*, 12 de enero de 2001.

¹⁰⁶ En sus dieciséis años de existencia, PetroEcuador ha tenido 22 presidentes; entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Minas y Energía, Quito, 11 de junio de 2007.

¹⁰⁷ “Ecuador State Oil Firm Says Needs New Investment”, Reuters, 25 de febrero de 1997.

¹⁰⁸ “Ecuador: PetroEcuador Suffers with Budget Restraints”, *Diario Expreso*, 8 de diciembre de 2005. Sin embargo, esto puso a la empresa en rojo en 2006.

¹⁰⁹ En septiembre del 2000, el entonces ministro de Energía, Pablo Terán, refiriéndose a los yacimientos más grandes, observó que “en los últimos cinco años la inversión en yacimientos como éste ha sido casi nula. Se han cerrado pozos por falta de un fusible. Es una locura”. “Pipe Dreams”, *LatinFinance*, 1 de septiembre de 2000.

¹¹⁰ “Ecuador to Begin ‘Aggressive Exploration’ Program: Oil Official”, *Platts Commodity News*, 9 de marzo de 2007.

¹¹¹ “PetroEcuador con menor producción de crudo en el 2006”, *El Universo*, 9 de enero de 2007; entrevista de Crisis Group, Quito, 8 de junio de 2007. Desde luego, hubo una ganancia neta con la adición de los activos de la Occidental.

comercio del crudo¹¹², la “maldición de los recursos naturales” constituye una amenaza para cualquier sistema político tan dependiente como el de Ecuador del petróleo¹¹³, como bien lo ha demostrado su reciente historia económica y política.

El servicio de la deuda se ha reducido desde 1999, en la medida en que el endeudamiento externo total ha disminuido desde su pico de más de US\$17.000 millones en el 2004, a US\$10.400 millones en el 2007. La relación del servicio de la deuda/PIB, que era del 3,6 por ciento en 1993 y del 10 por ciento en 1997-2000, se ha nivelado en 7-8 por ciento¹¹⁴. Pese a la tendencia, Standard & Poor sitúa a Ecuador entre los deudores menos confiables debido a las constantes perturbaciones políticas en dicho país¹¹⁵. El presidente Correa no ha querido cooperar con la revisión económica del FMI y expulsó al representante del Banco Mundial, pues el pago de la deuda se ha ido convirtiendo cada vez más en un tema político. El presidente venezolano Hugo Chávez ha urgido a Ecuador a que “se libere” de las IFI y le ha ofrecido ayuda para un pago anticipado de sus deudas¹¹⁶. Ecuador no ha aceptado la oferta de Venezuela pero también está impugnando al Banco Mundial y al FMI por cuestionar nuevamente el servicio de su deuda externa¹¹⁷. No pagó US\$135 millones sobre sus bonos en febrero de 2007, aunque algunos analistas han dicho que esto se debió únicamente a que aún no estaba dispuesto a incumplir con el pago de la deuda¹¹⁸.

¹¹² Genaro Arriagada, “Petropolitics in Latin America”, *Diálogo Interamericano*, 2006, p. 10.

¹¹³ Ecuador se ajusta a la definición básica de un país sometido a la maldición de los recursos, es decir, un país que no se beneficia económicamente a pesar de la exportación a gran escala de sus recursos; sin embargo, registra algunas características únicas. Por ejemplo, durante la mayor parte de su historia no experimentó la “enfermedad holandesa”, o apreciación de su moneda como resultado de los ingresos por exportación de su producto primario, restando con ello competitividad a las industrias de exportación de manufacturas; más bien, tuvo que afrontar la depreciación después de la bonanza inicial. Sobre el tema de la maldición de los recursos, véanse Crisis Group, Informe sobre África N°113, *Nigeria: Want in the Midst of Plenty*, 19 de julio de 2006, y Crisis Group, Informe sobre Asia N°133, *Central Asia's Energy Risks*, 24 de mayo de 2007.

¹¹⁴ *La migración en el Ecuador*, op. cit., p. 49.

¹¹⁵ Su calificación de riesgo soberano CCC+ es una de las más bajas entre los 113 países considerados; véase <http://www.businessweek.com>.

¹¹⁶ Luis Oganés y Ben Ramsey, “Markets Fret Over Ecuadorean Debt”, *Viewpoints America*, vol. 6, no. 2, 11 de diciembre de 2006, p. 2.

¹¹⁷ Hal Weitzman, “Ecuador Warns of Default on Foreign Debts”, *Financial Times*, 5 de julio de 2007.

¹¹⁸ Kenneth S. Levine, “Arming for an Ecuador Default”, *LatinFinance*, 1 de abril de 2007. El pago también se ha

C. RELACIONES CON PERÚ Y COLOMBIA

En materia de territorio, población y economía, Ecuador es un país pequeño en comparación con sus vecinos Colombia y Perú¹¹⁹. Las difíciles relaciones de los últimos tiempos tienen raíces en la organización territorial poco clara del imperio español y las disputas fronterizas que surgieron después de la secesión de Ecuador de lo que fue la Gran Colombia, en 1830. La guerra de 1941 con el Perú, zanjada mediante el Protocolo de Río¹²⁰, cortó el acceso directo de Ecuador a la cuenca amazónica y le reportó a Lima aproximadamente 200.000 kilómetros cuadrados¹²¹. En 1981, dos años después de restablecerse la democracia, Ecuador libró una corta guerra fronteriza con su antiguo enemigo, denominada el “Incidente Paquisha”, por el control de tres puestos militares. La mayor presencia militar en la frontera después de la guerra produjo nuevos casos de violencia esporádicos¹²². El presidente peruano Alberto Fujimori trató de mejorar las relaciones, en parte debido a sus crecientes problemas internos. Sin embargo, en enero de 1995 se presentaron nuevos combates en la frontera no demarcada del valle de Cenepa. Los combates duraron diecinueve días y costaron aproximadamente US\$1.000 millones¹²³ antes de que los garantes del Protocolo de Río (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) lograran un cese del fuego¹²⁴.

En 1998, los presidentes Fujimori y Mahuad finalmente suscribieron un tratado de paz integral, el “Acta Presidencial de Brasilia”. Como gesto simbólico, se entregó un kilómetro cuadrado en el lugar de los principales combates, Tiwinza, del lado peruano, a

asociado con denuncias de corrupción. Para mayor información a este respecto, véase la Sección III C 2 más adelante.

¹¹⁹ Colombia es aproximadamente cuatro veces más grande que Ecuador, y Perú tiene un tamaño más o menos cuatro y medio veces superior al de Ecuador. Sus poblaciones son, respectivamente, más de tres y dos veces más grandes que la de Ecuador. En 2006, el PIB per cápita estimado de Ecuador era de US\$4.500. Los de Colombia y Perú eran, respectivamente, de US\$8.600 y US\$6.600.

¹²⁰ Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos facilitaron y garantizaron el “Tratado de Paz, Amistad y Fronteras entre Perú y Ecuador”, suscrito el 29 de enero de 1942.

¹²¹ Esto significó que Ecuador perdió casi la mitad de su territorio.

¹²² Beth A. Simmons, “Territorial Disputes and their Resolution, The Case of Ecuador and Peru”, *Peaceworks*, no. 27 (1999), p. 11.

¹²³ Se estima que murieron 34 soldados ecuatorianos y hubo 89 heridos, mientras que Perú registró 168 bajas. “Territorial Disputes”, op. cit.

¹²⁴ Oficiales militares de las naciones garantes supervisaron el cese del fuego y la separación de las tropas, lo cual de otro modo habría sido problemático debido a lo difícil del terreno y la ausencia de comunicación entre las partes beligerantes.

Ecuador como propiedad privada no soberana¹²⁵. Los congresos de ambos países ratificaron el acuerdo y la demarcación se inició en mayo de 1999. Se firmaron también otros acuerdos adicionales, incluido un plan binacional de desarrollo para la región fronteriza.

Con su atención concentrada en la frontera sur, Ecuador descuidó durante mucho tiempo su frontera norte con Colombia¹²⁶. Hasta 1998, cuando se firmó el tratado de paz con Perú y se empezaron a manifestar las consecuencias del conflicto civil intensificado de Colombia, sólo entre 2.000 y 4.000 de los 60.000 soldados ecuatorianos estaban emplazados en el norte¹²⁷. Quito envió entonces más tropas al norte y se concentró en la diplomacia de fronteras¹²⁸. Ecuador está muy consciente de la amenaza que le plantea el conflicto colombiano, incluido el impacto desestabilizador del tráfico de drogas y el contrabando de precursores químicos¹²⁹. Los sucesivos gobiernos han sostenido que Ecuador no quiere tener nada que ver con esa guerra, y que a Colombia le compete la responsabilidad de evitar que desborde las fronteras¹³⁰. La fumigación aérea de cultivos de coca a lo largo de la frontera sur de Colombia, que empezó con el Plan Colombia en el 2000¹³¹, ha sido una constante fuente de controversia, y en julio de 2007 el gobierno de Correa decidió demandar a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya¹³².

La presencia de grupos armados colombianos en Ecuador genera serias preocupaciones tanto en Quito

como en Bogotá. Nueva Loja, la capital de la provincia de Sucumbios, que limita con Colombia, ha sido durante años un centro de asistencia médica, descanso y equipamiento de guerrilleros y paramilitares colombianos¹³³. En enero de 2004, autoridades ecuatorianas arrestaron y deportaron al comandante de las FARC Ricardo Palmera, alias Simón Trinidad, quien luego fue extraditado a Estados Unidos. Aunque Quito ha enfatizado en repetidas ocasiones que no tiene nada que ver con el Plan Colombia, ha estado dispuesto a cooperar en la lucha contra la droga¹³⁴. En 1999, el presidente Mahuad firmó un acuerdo de diez años con Estados Unidos, que estipulaba la creación de un Centro de Operaciones Avanzadas (FOL, o Forward Operating Location) en el puerto de Manta, sobre el océano Pacífico, que reemplazó a Panamá como centro de vigilancia de Estados Unidos en la región¹³⁵. Desde allí, personal estadounidense emprende reconocimientos aéreos de Colombia, Perú y Bolivia.

En el 2005, una ley definió el lavado de activos como actividad delictiva y previó el establecimiento de una unidad de inteligencia financiera. La mayor vigilancia ha producido resultados. Entre 1999 y 2003 las autoridades incautaron un promedio de ocho toneladas de cocaína. Esta cifra ascendió a 44 toneladas en el 2005. En el primer trimestre del 2006, se incautaron once toneladas durante la Operación Tormenta del Pacífico, que desmanteló una importante organización del narcotráfico¹³⁶.

Ecuador ha recibido el grueso del flujo de refugiados colombianos y las cifras van en aumento. Durante los años noventa, las solicitudes promediaron 60 por año¹³⁷. Entre los años 2000 y 2006, más de 40.000 colombianos solicitaron oficialmente estatus de refugiados, lo que constituyó el 72 por ciento de la totalidad de solicitudes en los países vecinos¹³⁸. Sin embargo, la mayor parte de los refugiados y migrantes en Ecuador no están registrados y viven en la ilegalidad. Las autoridades calculan que puede haber 500.000 ciudadanos colombianos en el país¹³⁹. El aumento en el número de

¹²⁵ La idea se atribuye al embajador Luigi Einaudi, representante de los Estados Unidos. Ecuador puede utilizar este territorio para fines conmemorativos y simbólicos, como ondear su bandera.

¹²⁶ Crisis Group, Informe sobre América Latina N°3, *Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad*, 8 de abril de 2003; Crisis Group, Informe sobre América Latina N°9, *Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe*, 23 de septiembre de 2004.

¹²⁷ "Seguridades en construcción en América Latina", Tomo I. CEPI, Bogotá, 2005, pp. 77, 83; Informe de Crisis Group, *Colombia y sus vecinos*, op. cit.

¹²⁸ En la actualidad, hay cerca de 11.000 soldados emplazados a lo largo de la frontera con Colombia. Entrevista de Crisis Group, Quito, 11 de junio de 2007.

¹²⁹ Informe de Crisis Group, *Las fronteras de Colombia*, op. cit.

¹³⁰ César Montúfar, "Colombia, desde la mirada ecuatoriana", *UN Periódico*, no. 102, 20 de mayo de 2007, p. 6.

¹³¹ Sobre la estrategia de Estados Unidos y Colombia para combatir el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley en Colombia, en la que se invierten miles de millones de dólares, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°1, *La esquivo búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo de 2002.

¹³² Markus Schultze-Kraft, "Una propuesta constructiva", *El Tiempo*, 9 de abril de 2007; Constanza Vieira, "Colombia-Ecuador: Coca Spraying Makes for Toxic Relations", *ipsnews*, 24 de julio de 2007.

¹³³ Montúfar y Whitfield, op. cit., p. 217.

¹³⁴ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 28 de marzo de 2007.

¹³⁵ Como no fue un tratado, el Congreso ecuatoriano no podía examinar el acuerdo, aunque recurrió a la Corte Suprema, que lo avaló. *The New York Times*, 31 de diciembre de 2000.

¹³⁶ "International Narcotics Control Strategy Report", Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2006, p. 57.

¹³⁷ Consuelo Beltrán, Álvaro Moreno, Javier Sánchez (et al.), *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia* (Bogotá, 2004), p. 60.

¹³⁸ "Más o menos desplazados", CODHES, septiembre de 2006, p. 15.

¹³⁹ "Ecuador aplaza lanzamiento de su contraofensiva diplomática al Plan Colombia", *El Mercurio*, 8 de abril de 2007.

ilegales se ha convertido en un asunto que preocupa a la opinión pública. Según una encuesta realizada en el 2006, el 74 por ciento de los ecuatorianos estaba en contra de la inmigración colombiana; el 35 por ciento se declaró a favor de la deportación de los inmigrantes colombianos ilegales¹⁴⁰. El nuevo gobierno está considerando la legalización masiva de los inmigrantes.

En medio de una disputa diplomática con Bogotá en torno a la fumigación aérea de los cultivos de coca en la frontera sur de Colombia, el gobierno de Correa lanzó el Plan Ecuador y le destinó US\$145 millones en el 2007. Dicho plan busca, parcialmente en colaboración con Colombia, controlar el desbordamiento del conflicto del vecino país mediante el fomento de proyectos de infraestructura, desarrollo socioeconómico, protección ambiental y derechos humanos en los municipios fronterizos. Su marco de tiempo abarca hasta el año 2018, y el gobierno busca ayuda sustancial de donantes. Sin embargo, hasta el momento Colombia no ha manifestado mucho interés en este plan, pues lo percibe como contrario al Plan Colombia.

III. EL GOBIERNO DE CORREA

A. LAS ELECCIONES DEL 2006

El 26 de noviembre de 2006, Rafael Correa derrotó a Álvaro Noboa en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. El candidato de Alianza País (AP)¹⁴¹ de corte izquierdista obtuvo el 57 por ciento de la votación, echando al traste las esperanzas del multimillonario Noboa, tres veces candidato y líder del populista Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), que había liderado en la primera vuelta y aún no ha reconocido el resultado¹⁴². En contra de la beligerancia que caracterizó a su campaña, sobre todo en la primera vuelta, Correa adoptó una actitud conciliatoria, diciendo que no había habido “ganadores y perdedores”, pero que él representaba el “anhelo de cambio... después de años de oscuridad”¹⁴³.

Varios factores influyeron en el triunfo de Correa, en una campaña marcada por la apatía y la incertidumbre¹⁴⁴. El gobierno saliente de Palacio no había podido cumplir sus promesas de reforma constitucional y estabilidad. Al comienzo de la campaña, los candidatos estaban muy conscientes de las dificultades que tendrían para cumplir sus promesas. Los *impasses* entre el ejecutivo y el legislativo y la fragmentación en el Congreso caracterizaron los dos gobiernos anteriores¹⁴⁵. Tanto los partidos políticos como el Congreso estaban

¹⁴¹ Alianza País fue fundado en 2005 por Rafael Correa y un grupo de intelectuales de tendencia izquierdista, entre ellos Gustavo Larrea, Alberto Acosta, Ricardo Patiño, Vinicio Alvarado y Manuela Gallegos. Ha incorporado a un número creciente de organizaciones y movimientos políticos y sociales de corte izquierdista, como Acción Democrática Nacional, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Ciudadano por la Nueva Democracia, Ciudadanos Nuevo País y Alternativa Democrática. Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 8 de junio de 2007.

¹⁴² Entrevista de Crisis Group, miembro destacado del PRE, Guayaquil, 12 de junio de 2007. En 1998 y 2002, Noboa llegó a la segunda vuelta, contra Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, respectivamente. En ambas ocasiones quedó de segundo en la primera vuelta y perdió por márgenes relativamente pequeños en la segunda (49/51 por ciento en 1998, y 46/54 por ciento en 2002). En la primera vuelta del 15 de octubre de 2006, Noboa obtuvo el 27 por ciento de la votación y Correa el 23 por ciento. Gilmar Gutiérrez, del Partido Sociedad Patriótica (PSP) y hermano del ex presidente Lucio Gutiérrez, quedó de tercero con el 17 por ciento de la votación.

¹⁴³ Primer discurso del presidente recién elegido, disponible en www.ecuadorelige.com.

¹⁴⁴ Véase *Vanguardia*, agosto-noviembre de 2006.

¹⁴⁵ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 26 de marzo de 2007.

¹⁴⁰ “Ecuador: 74% de la población contra inmigración colombiana”, *La Hora*, 4 de septiembre de 2006.

desprestigiados. Las encuestas realizadas en agosto, cuando se inició la campaña, indicaban que entre el 75 y el 80 por ciento de los electores estaban indecisos¹⁴⁶.

Después de que fracasó un intento de concertación entre los partidos, con una mínima plataforma común¹⁴⁷, León Roldós, respaldado por la Red Ética y Democracia (RED) y la socialdemócrata Izquierda Democrática (ID), y Noboa surgieron como líderes iniciales. A Correa, que contaba también con el apoyo del pequeño Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA), le daban pocas posibilidades de triunfo, lo mismo que a Cynthia Viteri del conservador Partido Social Cristiano (PSC), afectado por luchas partidistas internas;¹⁴⁸ a Gilmar Gutiérrez, del populista Partido Sociedad Patriótica (PSP), hermano del ex presidente Lucio Gutiérrez; y a Luis Macas, del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), indígena de izquierda. Una alianza entre el PRIAN, el Partido Roldosita Ecuatoriano (PRE) y el PSP no se materializó. De una u otra forma, todos los candidatos propugnaban reformas profundas; la diferencia yacía en si dichas reformas debían efectuarse por la vía de una asamblea constituyente (Roldós, Correa, Gutiérrez y Macas) o debían ser promovidas por el Congreso (Noboa y Viteri).

La oportunidad de Correa se dio cuando Roldós, quien competía por los mismos electores de izquierda, se enredó en las ambigüedades de sus promesas y se acercó imprudentemente a los sectores empresariales en un intento de emular el modelo chileno de crecimiento económico y equidad social¹⁴⁹. Correa aprovechó su imagen como “ajeno a los partidos” y le dio a su campaña un fuerte énfasis nacionalista, prometiendo incluso cambiar el sistema político en la asamblea constituyente (AC) y combatir el TLC con Estados Unidos, así como la base militar estadounidense (FOL) en Manta. Como parte de una estrategia tendiente a deslegitimar al Congreso que

finalmente fracasó, AP no presentó candidatos a dicho cuerpo¹⁵⁰.

Noboa buscó la confrontación con Correa tildándolo de “comunista”¹⁵¹, y en su campaña lanzó promesas populistas como la construcción de 300.000 casas anuales para los pobres. También puso énfasis en facilitar la inversión extranjera y hacer funcionar el mercado. Esto fue efectivo en la primera vuelta e instó a AP y a Correa, primero a denunciar fraude, y luego a hacer ajustes importantes para la segunda vuelta, lo que incluyó dejar de lado la imagen de candidato antipartidista y adoptar una postura más moderada. En vez de enfocarse en la AC, el TLC y la base de Manta, redujo su beligerancia y prometió aumentar el gasto social, reducir el impuesto al valor agregado y ofrecer crédito barato a los emprendedores¹⁵². También se distanció del presidente Chávez de Venezuela, cuyo apoyo público le restó votos en la primera vuelta.

En la segunda vuelta, Correa obtuvo el grueso de la votación indígena y de centro izquierda, así como gran parte de los votos que antes le habían correspondido a Gutiérrez¹⁵³. Noboa sólo ganó en los bastiones del PRIAN y del PRE en las provincias costeras de Guayas y Manabí. El triunfo de Correa sobre el magnate del banano no se debió tanto a sus alianzas con otros partidos como a la reticencia de los ecuatorianos de poner a Noboa en el palacio de Carondelet¹⁵⁴. La estrategia de AP de no postular candidatos al Congreso también ayudó, pues

¹⁴⁶ *Vanguardia*, 15-21 de agosto de 2006.

¹⁴⁷ La agenda y la plataforma comunes fueron promovidas por el líder del Partido Nuevo País, Freddy Ehlers, y apoyadas por los alcaldes de Quito y Guayaquil, Oswaldo Moncayo (ID) y Jaime Nebot (PSC), respectivamente. Su propósito era el establecimiento de un “gobierno de transición” que pudiera sacar a Ecuador de su atolladero político e institucional. *Vanguardia*, 8-14 de agosto de 2006.

¹⁴⁸ El PSC estaba dividido entre su tradicional caudillo y ex presidente León Febres-Cordero, y el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot. La candidata, Cynthia Viteri, básicamente tuvo que hacer campaña sin apoyo partidista. Entrevista de Crisis Group, ex candidato a la presidencia, Guayaquil, 12 de junio de 2007.

¹⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, legislador de la RED, Guayaquil, 11 de junio de 2007.

¹⁵⁰ La estrategia, conocida como voto nulo, sólo funcionó en la provincia de Pichincha, en el altiplano central, en donde el 33 por ciento votó “nulo”.

¹⁵¹ Durante el debate en televisión, transmitido por CNN en Español el 5 de octubre de 2006, Noboa utilizó la amistad de Correa con Hugo Chávez y Fidel Castro, así como su vacilación en referirse a las FARC como un grupo terrorista, para presentarlo como comunista y amigo del principal grupo insurgente de Colombia.

¹⁵² Correa también criticó repetidamente a Noboa por utilizar mano de obra infantil en sus plantaciones de banano.

¹⁵³ Gutiérrez obtuvo un sorprendente 17 por ciento de la votación en la primera ronda, sobre todo en la región amazónica, así como en la costa y en el altiplano central. Otros perdedores en la primera vuelta cuyos partidarios adhirieron en su mayor parte a Correa fueron Roldós (15 por ciento), Viteri (ligeramente menos del 10 por ciento) y Macas (ligeramente superior al 2 por ciento). Gutiérrez y el PSP habían hecho una fuerte campaña a nivel comunitario en las planicies orientales y en las provincias de El Oro, Los Ríos, Manabí, Pichincha y Azuay en el altiplano central y en la costa. Una de sus tácticas fue distribuir herramientas a los pequeños agricultores. Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 26 de marzo de 2007.

¹⁵⁴ Hernán Ibarra, “La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur”, *Ecuador Debate*, no. 69 (2006), p. 18.

enfaticó la determinación de Correa de romper con el pasado de ineficiencia y corrupción parlamentaria, pero al mismo tiempo allanó el camino para la virulenta confrontación con una legislatura de oposición que marcó los primeros meses del nuevo gobierno.

B. LOS FUNCIONARIOS Y EL PROGRAMA DEL NUEVO GOBIERNO

A juzgar por los antecedentes profesionales y políticos de sus miembros, el nuevo gobierno tiene ciertas características que lo diferencian de sus antecesores. El presidente y varios ministros clave tienen cuarenta y tantos años, con considerables conocimientos de ciencias sociales pero poca o ninguna experiencia política partidista o gubernamental. Hasta sus cinco meses como ministro de Economía al comienzo del gobierno de Palacio, Correa era muy poco conocido en los círculos políticos y los movimientos sociales. Después de haber obtenido una maestría en economía en la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve en Bélgica en 1991, fue profesor de economía en la prestigiosa Universidad de San Francisco en Quito. En el 2001 obtuvo su doctorado en la Universidad de Illinois (Estados Unidos). Su trabajo académico denota un marcado interés por la macroeconomía, el monetarismo, la justicia social, la reducción de la pobreza y la soberanía nacional¹⁵⁵. Según fuentes académicas en Quito, Correa es de izquierda pero no marxista¹⁵⁶. Haciendo alusión a su crianza católica, el presidente se ha referido a sí mismo como un “cristiano de izquierda”.

Ricardo Patiño, el primer ministro de Economía de Correa¹⁵⁷, y Fander Falconi, el secretario nacional de planeación y desarrollo, trabajaron durante años en instituciones de investigación de corte izquierdista en Quito, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), financiado por el partido socialdemócrata alemán. También trabajó allí Alberto Acosta, ministro de Minas y Energía hasta que renunció para presentar su candidatura a la AC. Antes de ingresar al gabinete, la ministra de Relaciones Exteriores, María

Espinosa, y el ministro del Interior, Gustavo Larrea, dirigieron la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en Suramérica y la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) en la región andina, respectivamente¹⁵⁸. El ministro coordinador de la Seguridad Interna y Externa, Fernando Bustamante, fue profesor de ciencia política en la Universidad de San Francisco en Quito. Existen vínculos estrechos entre la academia y el gabinete, pues la primera actúa como caja de resonancia de las ideas del segundo¹⁵⁹. Lo mismo se puede decir de varias organizaciones y movimientos políticos y sociales, así como de diversas ONG.

Otra característica distintiva es la participación de varios miembros, incluido Correa, en el “movimiento de los forajidos” que desempeñó un papel importante en la destitución de Gutiérrez en el 2005¹⁶⁰. Los temas de Correa de poner fin al poder de las “mafias políticas”, sanear los desprestigiados Congreso, tribunales e instituciones estatales, fortalecer la participación ciudadana en la política y producir una “revolución ciudadana” tienen sus raíces en el movimiento de protesta de 2004-2005. Desde su creación a fines del 2005, AP se ha definido como un movimiento “progresista” que pone énfasis en la participación ciudadana, la equidad social, la política “ética”, la diversidad cultural y social y la solidaridad entre los ciudadanos. Según un funcionario, cuenta con la participación o el apoyo de más de 200 organizaciones sociales y partidos de izquierda, como Alternativa Democrática (AD), el Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA) y el Movimiento Popular Democrático (MPD)¹⁶¹.

El programa de campaña de Correa, sobre el que se está trabajando para convertirlo en un plan nacional de desarrollo con participación ciudadana y de las organizaciones sociales¹⁶², incluía algunos elementos socialistas y socialdemócratas clásicos, como el fortalecimiento del papel del Estado en la economía y un ambicioso programa de bienestar social. La AC se considera como el primer paso hacia la construcción de un nuevo pacto social y el establecimiento de reformas institucionales, políticas y económicas de gran alcance¹⁶³.

¹⁵⁵ Véanse su *La vulnerabilidad de la economía ecuatoriana: hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad* (Quito, 2004); y “Ecuador: de absurdas dolarizaciones a uniones monetarias”, en Rafael Quintero y Erika Silva (eds.), *Hacia un modelo alternativo de desarrollo histórico* (Quito, 2005), pp. 299-308.

¹⁵⁶ Entrevistas de Crisis Group, Quito, marzo de 2007.

¹⁵⁷ Después de haber sido censurado por el Congreso (véase la Sección III.C.2 más adelante), Patiño fue reemplazado por Fausto Ortiz en julio de 2007. En la actualidad es ministro coordinador del Litoral.

¹⁵⁸ Larrea, mayor que casi todos sus colegas, fue subsecretario en el Ministerio del Interior durante la presidencia de Bucaram, 1996-1997.

¹⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 27 de marzo de 2007.

¹⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 26 de marzo de 2007. Véase la Sección II.A, atrás.

¹⁶¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Quito, 11 de junio de 2007.

¹⁶² Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 8 de junio de 2007.

¹⁶³ Véase la Sección III.C, más adelante.

Desde que era profesor, Correa ha sido un crítico acerbo de las políticas económicas neoliberales. En vez de seguir las recetas de las IFI como intentaron casi todos sus antecesores desde 1979, ha puesto énfasis en una intervención más fuerte del Estado en la economía, con miras a lograr el desarrollo y la equidad social. Se planea una mayor inversión pública en los sectores agrícola, de telecomunicaciones y energético, sobre todo en refinamiento para reducir la dependencia de la importación de derivados del petróleo. Aunque el tema no se ha abordado explícitamente, el presidente y AP no han descartado la nacionalización de sectores clave.

El eje del proyecto de Correa son los temas sociales, entre ellos la creación de empleos de calidad y la inversión en educación y en una cobertura universal en materia de salud. Las mujeres ocupan un lugar central en las reformas, que buscan promover la equidad de género y darles autonomía económica¹⁶⁴. El proyecto también promueve políticas públicas que tengan en cuenta el multiculturalismo y la población indígena y que mejoren la cohesión social entre la mayoría pobre¹⁶⁵. Las remesas de más de un millón de ecuatorianos que viven en el exterior¹⁶⁶ (de una población actual de 13,8 millones) constituyen el 7 por ciento del PIB anual¹⁶⁷. Correa ha prometido defender los derechos de los inmigrantes ecuatorianos y crear condiciones en el país que los insten a regresar.

Aunque Correa no ha buscado una confrontación con Estados Unidos, ha dicho que no renovará el acuerdo sobre la base militar de Manta¹⁶⁸. Reafirmó la neutralidad

en el conflicto colombiano y promueve con entusiasmo la integración latinoamericana, utilizando incluso parte de la retórica de soberanía bolivariana de Hugo Chávez¹⁶⁹.

C. LA CONTIENDA POLÍTICA Y LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Con el referendo del 15 de abril de 2007 sobre la AC, Correa dio un paso más en el cumplimiento de su principal promesa de campaña y meta política: emprender un profundo cambio institucional, político y económico mediante la redacción de una nueva Constitución. El voto por el “sí” alcanzó el 82 por ciento, y la participación fue del 71 por ciento. La Misión de Observación Electoral de la OEA, liderada por el ex ministro chileno del Interior Enrique Correa, no halló mayores irregularidades¹⁷⁰.

Esta victoria estuvo precedida por uno de los episodios políticos más desagradables ocurridos desde el restablecimiento de la democracia en 1979, en el que estuvieron comprometidos el ejecutivo, el Congreso y el estamento judicial. La esencia de la “terapia de choque” de Correa ha sido combatir la legislatura dominada por la oposición y celebrar el referendo sobre la AC¹⁷¹. Los indicios iniciales de que estaba buscando un acercamiento con los partidos tradicionales pronto se desvanecieron¹⁷². En la pugna en torno al referendo todas las partes recurrieron a acciones cuestionables desde una perspectiva constitucional y legal, lo cual menoscabó el ya de por sí débil Estado de derecho¹⁷³. En el curso de una polémica en la que se invocaron constantemente la ley y la Constitución, el marco legal y normativo de Ecuador quedó, como bien lo describió un analista, “vuelto gelatina”¹⁷⁴.

Sectores cercanos al gobierno, incluido el izquierdista MPD, que tiene tres escaños en el Congreso, organizaron marchas de protesta a veces violentas contra las “mafias

¹⁶⁴ Las asociaciones de mujeres participaron activamente en el desarrollo del programa de campaña de Correa. “Plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011: un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador”, Alianza País, 2006, pp. 76-77.

¹⁶⁵ Por ejemplo, se fomentará el estudio de lenguas indígenas, *ibid.*, p. 9. Correa prometió doblar el Bono de Desarrollo Humano para mantener a los niños en la escuela, así como el Bono de Vivienda; también prometió tasas de interés bancarias más bajas y crédito barato para los sectores productivos, incluido el “555”, un plan de microcrédito especialmente dirigido a las mujeres y los jóvenes (otorgados por el Banco Nacional de Fomento, los créditos pueden ascender hasta los US\$5.000 por cinco años, al cinco por ciento), y se comprometió a preparar una ley para reestructurar el sistema de seguridad social.

¹⁶⁶ Las cifras oficiales en el 2005 son: 436.000 en Estados Unidos, 487.000 en España y 62.000 en Italia. Las estimaciones para estos tres países se acercan a los 1,3 millones. Véase Brad Jokisch, “Ecuador: Las cifras de la migración nacional”, en www.migrationinformation.org.

¹⁶⁷ Según la Fundación para la Migración Internacional y el Desarrollo, las remesas fueron el 7,02 por ciento del PIB en el 2006, en www.remittances.eu.

¹⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la embajada de Estados Unidos, Quito, 30 de marzo de 2007.

¹⁶⁹ “Plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011”, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁰ “Para la OEA el proceso electoral fue transparente y sin anomalías”, *El Universo*, 16 de abril de 2007. “Misión de Observación Electoral Consulta Popular. República de Ecuador: Informe Verbal del Jefe de Misión, Dr. Enrique Correa”, OEA/OAS, 9 de mayo de 2007.

¹⁷¹ El “lema” de Correa en su lucha con el Congreso se ha descrito como “mejor destituyo al Congreso antes de que éste me destituya a mí”. Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 26 de marzo de 2007.

¹⁷² *Vanguardia*, no. 66, 26 de diciembre de 2006-1 de enero de 2007.

¹⁷³ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 27 de marzo de 2007.

¹⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 28 de marzo de 2007.

políticas corruptas” que según decían controlaban el Congreso y las instituciones estatales clave¹⁷⁵. Correa, provocado por la intransigencia de la oposición y su empeño en recurrir a cualquier medio para impedir la celebración de una AC, también utilizó un lenguaje altamente pugnaz antes del referendo, definiendo sólo muy vagamente lo que debería ser la nueva Constitución.

En un análisis retrospectivo, es claro que el Congreso no se percató de cuán desprestigiado estaba ante la opinión pública y que creyó erróneamente que podía seguir haciendo política como de costumbre. También subestimó la astucia del presidente y la fuerza que le conferían su elección y la tasa de aprobación, que ascendía al 73 por ciento cuando inició su mandato, seguía siendo del 62 por ciento en junio, y sólo disminuyó ligeramente al 59 por ciento en julio¹⁷⁶. En sus primeros cien días, el nuevo gobierno adquirió el control de todas las instituciones clave, entre ellas el Congreso, el Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Los medios empleados, aunque cuestionables desde una perspectiva constitucional¹⁷⁷, fueron defendidos por sus funcionarios como legítimos a la luz de las circunstancias, incluidas las conspiraciones de la oposición¹⁷⁸.

1. Aplicación de la terapia de choque

Correa dejó en claro desde el inicio que no iba a transigir en su meta principal de establecer la AC. Durante sus primeras diez semanas de gobierno, combatió implacablemente a la mayoría de oposición en el Congreso y a sus representantes en instituciones estatales clave, como el Tribunal Supremo Electoral (TSE), empeñado en bloquear la iniciativa. Expedió rápidamente el Decreto Presidencial No. 2 para la convocatoria de un referendo sobre el establecimiento de la AC, que se debía celebrar el 18 de marzo de 2007. A este procedimiento, cuestionable

desde el punto de vista constitucional¹⁷⁹, le siguió, una semana después, el Decreto No. 54 que modificaba las reglas para la AC que se habían fijado en el primer decreto¹⁸⁰. El TSE de siete miembros, incluidos cuatro pertenecientes a partidos de oposición,¹⁸¹ conceptuó que el referendo requería la aprobación del Congreso. Esto provocó una serie de protestas callejeras, supuestamente respaldadas por el presidente, cuyo fin era presionar a la rama legislativa¹⁸².

El 13 de febrero, 57 congresistas, en su mayoría de partidos indígenas e izquierdistas¹⁸³ pero también del PSP de oposición de Lucio y Gilmar Gutiérrez y de la UDC de centro derecha, aprobaron una resolución para la convocatoria del referendo sobre la AC, pero también manifestaron que la AC tendría que respetar el resultado de las últimas elecciones generales, lo que significaba que no tendría la facultad de revocar los mandatos de Correa o de los legisladores. Basando su decisión en esta resolución, ese mismo día el TSE dio luz verde al referendo, pero cambió la fecha para el 15 de abril y pidió la fusión de los dos decretos presidenciales.

La resolución legislativa pone de presente la naturaleza errática de las tácticas de la oposición. El PSP se ubicó en una posición difícil al apoyar el referendo, pese a la oposición previa de algunos de sus legisladores a la propuesta del gobierno¹⁸⁴. El PSC y el PRIAN

¹⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, miembro destacado del MPD, Quito, 11 de junio de 2007.

¹⁷⁶ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 28 de marzo de 2007. La tasa de aprobación de Correa disminuyó ligeramente al 69 por ciento, a mediados de marzo, y a fines de abril subió al 76 por ciento. Cedatos-Gallup, 24 de abril de 2007, www.cedatos.com.ec; “Cien días entre emergencias y consulta”, *La Hora*, 24 de abril de 2007; “Popularidad de Rafael Correa se ubica en 59%”, *El Comercio*, 2 de agosto de 2007. Otras encuestas indican que el 44 por ciento dice que el país está mejor que antes de las elecciones, y que el 73 por ciento afirma que está bien encaminado. “Cien primeros días de gestión”, *El Mercurio*, 25 de abril de 2007. Para cifras de aprobación de mayo (67 por ciento) y junio, véase la encuesta Cedatos/Gallup, 16 de junio de 2007.

¹⁷⁷ Véase más adelante.

¹⁷⁸ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Quito, 8 de junio de 2007.

¹⁷⁹ Correa sustentó su decisión de convocar un referendo por decreto en los artículos 171-6 y 104-2 de la Constitución, que estipulan que el presidente puede convocar una consulta popular cuando considere que los temas en cuestión son de importancia nacional vital. Sin embargo, los artículos 104-1 y 104-2 especifican que estos temas no deben incluir la reforma de la Constitución. Para ello, debería aplicar el artículo 283. Éste estipula que el presidente sólo puede convocar un referendo sobre reforma constitucional si una mayoría del Congreso ha calificado la reforma como “urgente”. “Constitución política de la república de Ecuador de 1998”; entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 11 de junio de 2007.

¹⁸⁰ Decreto presidencial no. 54, 23 de enero de 2007, en www.presidencia.gov.ec.

¹⁸¹ Los miembros del TSE son: Jorge Acosta (PSP, presidente); Andrés Luque (PRIAN); Pedro Valverde (PSC); Andrés León (UDC); René Maugé (ID); Hernán Rivandeneira (PS-FA); y Elsa Bucaram (PRE).

¹⁸² Para presionar la aprobación del referendo por el Congreso, los manifestantes callejeros incluso se tomaron el edificio del Congreso después de la salida de los legisladores, el 30 de enero de 2007.

¹⁸³ PRE, ID, RED, MPD, Pachakutik y Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA).

¹⁸⁴ El congresista del PSP Fausto Cobo justificó el apoyo de su partido a la AC diciendo, “hicimos esta maniobra interna [en el Congreso] porque no permitiremos que Ecuador se una al eje Irán-Venezuela-Nicaragua”. “Oposición ecuatoriana

abandonaron el recinto antes de la votación aduciendo que no pensaban apoyar un “modelo totalitario” inspirado por Hugo Chávez, pero al día siguiente anunciaron su intención de participar en las elecciones para la AC¹⁸⁵. Correa dejó en claro que la resolución del Congreso no impediría que la AC revocara los mandatos de funcionarios elegidos, y dijo que él sería el primero en renunciar si se lo pedían¹⁸⁶, y que cualquier intento de las “mafias políticas” de bloquear una asamblea con “plenos poderes” con el pretexto de salvaguardar la estabilidad sería afrontado con firmeza¹⁸⁷. Como respuesta a la petición del TSE de fusionar los dos decretos en uno solo, el gobierno expidió el Decreto No. 148, que define las reglas de manejo de la asamblea pero sin el artículo añadido por el Congreso sobre los mandatos de los funcionarios elegidos¹⁸⁸.

El 1 de marzo, el TSE y su presidente, Jorge Acosta, fallaron a favor del referendo con base en el último decreto presidencial. Esta decisión contó con el apoyo de los magistrados René Maugé (ID), Hernán Rivandeneira (PS-FA) y Elsa Bucaram (PRE). Acosta hizo caso omiso de las directrices de su propio partido –el PSP–, que esperaba que el nuevo decreto fuera presentado al Congreso para su aprobación. La acción del TSE provocó una nueva crisis. El 5 de marzo, el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, Carlos Larreátegui (UDC), demandó al TSE ante el Tribunal Constitucional (TC). Al día siguiente, 57 congresistas de la oposición votaron a favor de destituir a Acosta, argumentando que el TSE había violado la Constitución al aceptar realizar el referendo únicamente por decreto presidencial¹⁸⁹. El tribunal entonces destituyó a los 57 legisladores. Correa apoyó al TSE, aduciendo que los legisladores estaban tratando de bloquear el proceso electoral¹⁹⁰. Acosta

participará en elecciones para Constituyente”, *La Hora*, 16 de febrero de 2007.

¹⁸⁵ “Consulta va pero todos se quedan”, *La Hora*, 14 de febrero de 2007.

¹⁸⁶ “Presidente de Ecuador pondrá su cargo a disposición de la Constituyente”, *La Hora*, 14 de febrero de 2007.

¹⁸⁷ Correa afirmó que la AC le permitiría al pueblo decidir entre un cambio radical o más de lo mismo, “los Febres-Cordero, los Noboas, los Gutiérrez”. “La asamblea sí podrá mandar ‘a la casa’ al Congreso, dice Correa”, *El Comercio*, 15 de febrero de 2007.

¹⁸⁸ El decreto reafirma que a la AC se le otorgan “plenos poderes”. Decreto presidencial no. 148, 27 de febrero de 2007, artículo 1.

¹⁸⁹ “Congreso planteará inconstitucionalidad”, *La Hora*, 3 de marzo de 2007. Vea la respuesta de Acosta en “Tribunal analiza si admite demanda contra convocatoria a consulta”, *La Hora*, 6 de marzo de 2007.

¹⁹⁰ La decisión tomada por el TSE el 7 de marzo de destituir a los 57 congresistas contó con el apoyo del ejecutivo. En un comunicado de prensa oficial, el gobierno dijo que “haría

justificó la decisión invocando la disposición constitucional que estipula que durante un período electoral, el TSE es la máxima autoridad del país¹⁹¹.

Aunque se presentaron ocho o recursos de amparo contra las destituciones ante los tribunales de varios municipios pequeños, casi nadie defendió a los 57 parlamentarios ni exigió claridad sobre las bases que sustentaban la decisión del TSE¹⁹². Los defensores del gobierno se agolparon alrededor del edificio del Congreso para impedir que los legisladores expulsados volvieran a ingresar¹⁹³. Correa se fue lanza en ristre contra los medios de comunicación que reportaron críticamente los sucesos. El 9 de marzo, la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódico (AEDEP) sacó un comunicado en el que tildaba de inconstitucional tanto el intento de la oposición de destituir a Acosta como la destitución de los 57 congresistas. Después de eso, Correa adoptó una estrategia de comunicación más agresiva¹⁹⁴.

Luego de la destitución de los 57 legisladores, 21 diputados se posesionaron el 20 de marzo y siete al día siguiente¹⁹⁵. Estos 28 establecieron su propio grupo

respetar y cumplir la ley, y por consiguiente la resolución adoptada por la plenaria del TSE, que establece la... suspensión de sus derechos políticos...”. “Ecuador: destituyen a 57 diputados”, BBC Mundo, 8 de marzo de 2007.

¹⁹¹ No se tiene claridad sobre cuándo empezó el período electoral, y por consiguiente no se sabe a ciencia cierta si el TSE tenía razón al proclamar que estaba actuando como la más alta autoridad en el país. Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 26 de marzo de 2007; “Tribunal Electoral destituye diputados que votaron cese presidente organismo”, *La Hora*, 7 de marzo de 2007.

¹⁹² Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 28 de marzo de 2007.

¹⁹³ Osvaldo Flores (PRIAN), Henry Carrascal (PSP) y Carlos Larreátegui (UDC) fueron atacados por manifestantes a la salida de un hotel de Quito en donde se habían reunido después de que la policía les impidió entrar al edificio del Congreso. “Estalla violencia”, *La Hora*, 9 de marzo de 2007. Hugo Romero (PRIAN) y Edison Chávez (PSP) denunciaron a la policía por brutalidad cuando les impidieron entrar al edificio el 13 de marzo. “No se instala sesión parlamentaria”, *La Hora*, 13 de marzo de 2007.

¹⁹⁴ “Correa critica a la prensa pero la visita para promover su consulta”, *El Universo*, 12 de abril de 2007.

¹⁹⁵ Después de la destitución de los 57 miembros de la oposición de derecha, la coalición de centro izquierda e izquierda que apoya mayoritariamente a Correa se fortaleció. Hasta cierto punto, se le han unido los 28 diputados –doce del PSP, cuatro del PSC y doce del PRIAN– que reemplazaron a los legisladores destituidos. “Congreso posesiona a 21 diputados alternos e inicia sesión ordinaria”, *La Hora*, 20 de marzo de 2007; “Congreso siguió sus sesiones con normalidad”, *La Hora*, 21 de marzo de 2007.

parlamentario, Dignidad Nacional (DN)¹⁹⁶, que, aunque teóricamente en la oposición, le ha dado al gobierno la mayoría en el Congreso al actuar como una alianza *de facto* con las fuerzas pro gubernamentales¹⁹⁷.

2. La campaña por la Asamblea Constituyente

Pese a los primeros éxitos de la “terapia de choque” de Correa y de su estruendoso triunfo con el referendo, la lucha política continuó en la medida en que la atención se volcó sobre las elecciones para la AC. El gobierno ha tratado de ganar una mayoría en la AC cumpliendo sus promesas de campaña. Esto ha implicado un marcado énfasis en programas sociales, urgir el establecimiento de dos nuevas provincias, aumentar el control sobre el sector bancario y el Banco Central y ampliar la base social y política de AP.

El 23 de abril, el TC restituyó a los 57 congresistas destituidos en sus cargos¹⁹⁸. El Congreso, que para entonces ya era controlado por el gobierno, respondió destituyendo a los nueve magistrados del TC, aduciendo que su período de cuatro años había expirado¹⁹⁹. Cuando se presentaron cargos de sedición (desacato del TSE) contra 24 de los 57 legisladores destituidos, seis de ellos pidieron asilo político en Colombia a fines de abril. A comienzos de mayo, un grupo de congresistas destituidos se enfrentó nuevamente con manifestantes cerca del edificio del Congreso, en un intento infructuoso de recuperar sus escaños.

El presidente Correa demandó luego a Francisco Vivanco, director de *La Hora*, acusando al periódico de difamación²⁰⁰. En su editorial “Vandalismo oficial”,

publicado el 9 de marzo, señaló al presidente como el cerebro detrás de las violentas protestas callejeras durante el *impasse* legislativo-judicial²⁰¹. Sin embargo, no presentó pruebas contundentes²⁰² y Correa dijo que seguiría “demandando cada vez que fuera necesario para poner fin a la mediocridad y la corrupción de ciertos sectores de la prensa”²⁰³.

Aunque un funcionario le dijo a Crisis Group que el presidente sólo estaba ejerciendo sus derechos como ciudadano²⁰⁴, muchos interpretaron la medida como un intento de amordazar a los críticos. Se le comparó con Hugo Chávez, cuyo gobierno silenció en mayo de 2007 a Radio Caracas TV (RCTV), una estación privada famosa por sus posiciones anti chavistas, al no renovar la licencia. La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) calificó la acción de Correa de “torpe”²⁰⁵, y la OEA dijo que “podría desincentivar la participación ciudadana por el temor a incurrir en un delito de difamación”²⁰⁶. Sin embargo, Correa ha seguido atacando a los medios –a comienzos de junio, por ejemplo, criticó a TeleAmazonas por transmitir un video en el que aparecía una conversación comprometedoramente entre el ministro de Economía Patiño y el presidente del Congreso, Jaime Cevallos²⁰⁷.

La base de apoyo del gobierno ha crecido de manera estable, en gran parte por su empeño en confrontar a la oposición y a las élites económicas. Según un funcionario, 210 organizaciones y movimientos sociales y políticos respaldaron a AP en junio²⁰⁸. El énfasis que pone Correa en los temas sociales –alivio de la pobreza, empleo y vivienda– fue clave para la ampliación de su electorado en la segunda ronda²⁰⁹. Desde que asumió la presidencia, la rápida implementación de programas sociales prometidos ha sido crucial para garantizar sus índices de popularidad. Guiado por la interacción

¹⁹⁶ Según una fuente, los 28 diputados vestían uniformes de la policía cuando fueron llevados al Congreso con grandes medidas de seguridad en la madrugada del 20 de marzo. Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 26 de marzo de 2007.

¹⁹⁷ El control del gobierno fue impugnado por primera vez en junio, cuando no se sancionaron la ley sobre “justicia financiera” y varias otras. “Con alternos se reduce la oposición”, *La Hora*, 22 de marzo de 2007; “Caudillismo ecuatoriano”, *El País*, 22 de marzo de 2007.

¹⁹⁸ El juez Juan José Ramírez, de la provincia de Guayas, aceptó su apelación y les restituyó sus cargos. El 28 de marzo, el TSE destituyó a Ramírez por decisión unánime, fallando que no tenía jurisdicción.

¹⁹⁹ El Congreso nombra a los magistrados del TC, situación que ha politizado la institución. Entrevista de Crisis Group, analista político, 26 de marzo de 2007.

²⁰⁰ Según el artículo 230 de la Constitución de 1998, quienes ofenden al presidente con amenazas o calumnias están sujetos a penas de entre seis meses y dos años de cárcel, y al pago de una multa. “Correa pide sanción para el diario La Hora por injurias”, *El Universo*, 11 de mayo de 2007.

²⁰¹ También acusó a la policía de complicidad por no haber reaccionado. “Vandalismo oficial”, *La Hora*, 9 de marzo de 2007.

²⁰² Entrevista de Crisis Group, legislador de la RED, Guayaquil, 11 de junio de 2007.

²⁰³ “Gobierno de Ecuador pone en debate la libertad de expresión”, *El Nuevo Diario*, 16 de mayo de 2007.

²⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Quito, 8 de junio de 2007.

²⁰⁵ Comunicado de la Sociedad Interamericana de Prensa, 11 de mayo de 2007.

²⁰⁶ “La OEA pidió al Ecuador abolir los artículos del desacato”, *El Comercio*, 19 de mayo de 2007.

²⁰⁷ Véase más adelante.

²⁰⁸ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Quito, 8 de junio de 2007.

²⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 27 de marzo de 2007.

constante con organizaciones sociales e indígenas y por las encuestas de opinión que indican que los asuntos cotidianos son los que más les importan a los votantes²¹⁰, el gobierno sabe que la política social es básica para obtener una mayoría en la AC.

Según el gobierno, el presupuesto social para el 2007 se incrementó en 15 por ciento, correspondiente al 6,3 por ciento del PIB²¹¹. En febrero, el gobierno dobló el subsidio del Bono de Desarrollo Humano (cuyo fin es desalentar la mano de obra infantil) a \$30, beneficiando a 1,2 millones de personas, e incrementó el subsidio del Bono de Vivienda de \$1.800 a \$3.600 en las zonas urbanas, y de \$500 a \$3.600 en las áreas rurales. En marzo asignó \$100 millones a la construcción de carreteras²¹². Correa anunció medidas para ayudarles a los inmigrantes ecuatorianos y decretó una emergencia agrícola, asignando al sector nuevos recursos y permitiendo importaciones baratas de úrea. A las pequeñas comunidades campesinas les dieron diez años más para pagar sus créditos al Banco Nacional de Fomento²¹³. En junio, inició el programa Nutriendo el Desarrollo, para fomentar la producción lechera por productores pequeños y aumentar sus ingresos al garantizar compras por parte de los colegios. El gobierno también reafirmó su compromiso de realizar una reforma tributaria, cuya medida central es la reducción del IVA del 12 al 10 por ciento, al tiempo que se reponen los ingresos perdidos con impuestos a la población acomodada²¹⁴.

A comienzos de marzo, Correa les pidió públicamente a los bancos que redujeran las tasas de interés, disminuyeran las comisiones y repatriaran las cuentas en el exterior. En junio vetó parcialmente una ley sobre “justicia financiera” (Ley de regulación al costo máximo efectivo del crédito) debido a las enmiendas que le hizo el Congreso. Requeriría que el Banco Central estableciera tasas de interés acordes con las tasas del mercado, al tiempo que limita las comisiones bancarias. Así mismo, abriría el sector bancario a la competencia internacional, situación que va en contra de los intereses bancarios y

comerciales²¹⁵. Correa ha amenazado con hacer que su versión de la ley sea promulgada por la AC²¹⁶, lo cual le daría un mayor control sobre el Banco Central y el sector bancario²¹⁷.

El gobierno ha buscado crear dos nuevas provincias: Santa Elena y Santo Domingo de los Colorados²¹⁸. Santa Elena, una península de la costa Pacífica, votó en un referendo su separación de la provincia de Guayas. Después de su triunfo electoral, Correa atendió con algo de reticencia esta demanda debido a la presión popular, y presentó un proyecto de ley al Congreso en marzo. Las autoridades de Guayas y muchos residentes de la actual provincia se oponen al cambio, así como el PRIAN, el PSP y el PSC²¹⁹. La nueva mayoría pro gubernamental, incluidos sectores del bloque Dignidad Nacional, se encuentra dividida a este respecto, y una primera votación el 13 de junio fracasó. El proyecto de Santo Domingo de los Colorados, aprobado también mediante un referendo local en el 2006, tiene más apoyo, incluso en la provincia que pierde territorio (Pichincha), pero se anticipa que afrontará las mismas dificultades en el Congreso y Correa se retractó, aduciendo que la AC será la encargada de definir el nuevo orden territorial²²⁰.

Aunque Correa ha dominado a la oposición en el Congreso, es posible que tenga menos éxito en la AC. Inicialmente, la UDC sobre todo pero también el PSC y el PRIAN se opusieron a dicha institución, aduciendo que

²¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, ciudadanos en la calle y analistas políticos, Quito y Guayaquil, junio de 2007.

²¹¹ “El Gobierno aumentó la inversión social un 15% en 2007”, Presidencia de la República, 20 de marzo de 2007.

²¹² “Los 100 días de Correa en el poder”, *El Telégrafo*, 23 de abril de 2007.

²¹³ “Cien días entre emergencias y la consulta”, *La Hora*, 14 de abril de 2007.

²¹⁴ Eduardo Cadena Dongilio, “Polémica reforma tributaria”, *Dinero*, 13 de junio de 2007; Estuardo Salazar Caldas, “Reforma tributaria”, *Hoy*, 19 de junio de 2007. Sin embargo, los beneficios sociales de la reducción del IVA son un tanto limitados, pues los productos alimentarios básicos están exentos de dicho impuesto.

²¹⁵ “Congreso aprueba Ley de Justicia Financiera, pero no da paso a sugerencias del Ejecutivo”, *CRE Satelital Ecuador*, 14 de junio de 2007; “Correa revisará cambios que efectuó Congreso a ley de ‘justicia financiera’”, *Terra.com*, 14 de junio de 2007; “El Congreso de Ecuador aprueba una ley que abre el país a la banca extranjera”, *El País*, 15 de junio de 2007.

²¹⁶ Como afrontaba problemas en el Congreso por las leyes sobre “justicia financiera”, “soberanía sobre la energía y los hidrocarburos” y “control del contrabando”, Correa anunció que si AP y sus aliados obtenían una mayoría en la AC, se cerraría el Congreso y la asamblea constituyente se encargaría del trabajo legislativo. “Correa: Asamblea debe disolver el Congreso”, *El Universo*, 24 de junio de 2007.

²¹⁷ Entrevista de Crisis Group, Guayaquil, 12 de junio de 2007; Walter Spurrier, “Institucionalidad financiera”, manuscrito; y “Control sobre la banca”, *El Universo*, 21 de mayo de 2007.

²¹⁸ Véase la Sección III.C.3 más adelante.

²¹⁹ Las “Fuerzas vivas”, un grupo antigubernamental de empresarios de Guayaquil, ha sido uno de los opositores más contundentes del proyecto. El 30 de mayo de 2007, la asamblea de la provincia de Guayas votó en contra de él. Entrevistas de Crisis Group, ciudadanos en la calle y editor de un periódico de negocios, Guayaquil, 12 de junio de 2007.

²²⁰ “Ahora Santo Domingo va al proceso de ser provincia 24”, *El Universo*, 8 de junio de 2007; “Presidente firmó proyecto de provincialización de Santo Domingo”, *El Universo*, 7 de junio de 2007; “No está clara provincialización de Santo Domingo de los Colorados”, *El Mercurio*, 18 de junio de 2007.

fomentaría la inestabilidad si imitaba el modelo venezolano²²¹. Hoy en día reconocen que dicha postura equivalía a un suicidio político y se están preparando para ganar influencia en la asamblea. Los dirigentes del PSC anunciaron que el partido se presentaría a elecciones con el fin de “impedir que la extrema izquierda elimine las libertades civiles”. La candidata presidencial Cynthia Viteri no está en la contienda pero el líder del PSC, Pascual del Cioppo, expresó su confianza en las figuras locales populares del partido, sobre todo el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot²²². El PSP ahora espera que si le va bien en la elección de delegados, pueda utilizar la AC para allanar el camino para el regreso del ex presidente Gutiérrez, a quien lo despojaron de sus derechos políticos tras haber sido destituido en el 2005.

El 5 de mayo, los partidos y numerosos movimientos sociales y políticos cercanos al gobierno empezaron a recoger firmas de apoyo para las listas de candidatos nacionales y provinciales en la elección de la AC, programada para el 30 de septiembre²²³. En contra de las expectativas de fuentes gubernamentales en Quito, quienes pensaban que los golpeados partidos políticos tradicionales no iban a poder recoger firmas suficientes para calificar para la elección de la AC²²⁴, el Tribunal Electoral certificó en junio la participación de la UDC, el PSC, la ID, el PRIAN, el PRE, así como del PS-FA, el MPD, Libertad, el PSP y AP en la elección de los 24 delegados que se escogerán nacionalmente²²⁵. Los ex candidatos presidenciales Noboa (PRIAN), Roldós (RED) y Gilmar Gutiérrez (PSP), y también el ex ministro de Minas y Energía Alberto Acosta, se presentarán en las listas nacionales de sus partidos o movimientos. La lista definitiva de los candidatos se publicará el 13 de agosto, pero hay indicios de que muchos movimientos políticos

y sociales no superaron el umbral requerido para presentar candidatos provinciales.

El gobierno está empeñado en obtener una mayoría en la AC. En junio, Correa dijo estar dispuesto a renunciar si no sacaba entre 80 y 100 de los 130 delegados. Sus principales contendores son el PSP y el PRIAN. No obstante, Gilmar Gutiérrez, que encabeza la lista del PSP, dijo que el partido no forjará alianzas electorales o ideológicas, una estrategia que busca repetir el éxito de Correa en el 2006, cuando distanció a su movimiento de los partidos tradicionales²²⁶. Según fuentes de Crisis Group, es probable que al PSP le vaya bien, pues su populismo atrae a muchos en el oriente y en el altiplano²²⁷.

El disenso en el seno del movimiento indígena contribuyó a la derrota del Pachakutik en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Los movimientos étnicos comparten las críticas de Correa contra los partidos tradicionales y su deseo de utilizar la AC para fortalecer el papel político de los pueblos indígenas. El presidente goza de popularidad entre ellos, no sólo por hablar quechua con frecuencia y usar a veces ropa de estilo indígena²²⁸, sino también por propugnar “políticas públicas multiculturales explícitas” para mejorar sus condiciones²²⁹. Sin embargo, un representante le dijo a Crisis Group que algunos miembros de la CONAIE creen que les “robó la bandera” y ha hecho promesas demasiado ambiciosas como para poderlas cumplir. También existe algo de frustración por su negativa a darles a los pueblos indígenas representación directa en la asamblea²³⁰. Su apoyo al gobierno en la AC no será incondicional. También es improbable que apoyen un referendo para aprobar una nueva Constitución si ésta hace demasiadas concesiones a la derecha²³¹.

La transmisión en mayo y en junio de unos videos filmados el 12 de febrero de 2007 con una cámara oculta, que mostraban unas conversaciones sostenidas tarde en la noche en una habitación de hotel entre el ministro de Economía Patiño y, primero, dos miembros de la firma de consultoría Abadi & Company, y luego con el presidente del Congreso Jorge Cevallos (PRIAN) y el congresista Jaime Estrada (UDC), afectó la credibilidad del gobierno. Los videos fueron filtrados por un asesor de Patiño, quien dijo que el primero se iba a utilizar para chantajear a

²²¹ “La consulta es innecesaria: PSC”, *El Comercio*, 15 de febrero de 2007; “La constituyente va a ser otro Congreso”: Diego Ordóñez Pdt. (e) UDC”, *El Comercio*, 20 de febrero de 2007.

²²² “El PSC se aferra a la imagen de sus alcaldes para llegar a la asamblea”, *El Comercio*, 14 de mayo de 2007. “Disputa por Asamblea”, *La Hora*, 19 de abril de 2007.

²²³ Un analista estima que 57 movimientos sociales y políticos intentaron calificar para la elección de la AC. Fernando Buendía, “Renovarse o morir”, *Entre Voces*, junio/julio de 2007, p. 51. Para calificar, los partidos y movimientos tienen que recoger las firmas de por lo menos el 1 por ciento del electorado.

²²⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 8 de junio de 2007.

²²⁵ Además de AP, los movimientos políticos y sociales aprobados fueron RED, Pachakutik, Fuerza Ecuatoriana UNO y Concertación Democrática.

²²⁶ “Disputa por Asamblea”, *La Hora*, 19 de abril de 2007.

²²⁷ Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos y funcionario municipal de alto nivel en Quito, Quito, 26, 29 de marzo y 11 de junio de 2007.

²²⁸ “El Ecuador de Correa”, *El Tiempo*, 29 de abril de 2007.

²²⁹ “Plan de gobierno del Movimiento PAÍS 2007-2011”, *op. cit.*

²³⁰ Entrevista de Crisis Group, alto representante de la CONAIE, Quito, 28 de marzo de 2007.

²³¹ *Ibid.*

tenedores de bonos²³². Un desilusionado miembro destacado de la RED, de centro izquierda, le dijo a Crisis Group que Correa había incumplido su promesa de distanciarse de las tácticas corruptas de sus antecesores²³³.

El primer video vinculaba a Patiño con lo que podría haber sido un chanchullo de especulación con la deuda externa. El 11 de febrero, el gobierno anunció que tenía dificultades para atender el servicio de la deuda de los bonos Globales 2030 porque la inversión social tenía más prioridad, pero lo hizo tres días después. La amenaza de moratoria en el pago de la deuda parece haber afectado el precio de mercado de los bonos y, como resultado, unos cuantos días después del pago de la deuda, el gobierno pudo haberse beneficiado con hasta \$150 millones y la Abadi Company con hasta \$100 millones. Patiño dijo que había hecho filmar la conversación como parte de una investigación sobre la corrupción y sobre cómo estaban manejando ilegalmente la deuda externa sus antecesores²³⁴. Representantes de la firma de consultoría dijeron que la propuesta que se estaba discutiendo era un intento legítimo de utilizar *swaps* de incumplimiento de crédito para manejar la deuda²³⁵.

El segundo video mostraba al ministro discutiendo planes para la aprobación por parte del Congreso de una resolución sobre el referendo de la AC al día siguiente con dos miembros de la oposición²³⁶. Después de su divulgación, el PRIAN expulsó a Cevallos²³⁷. El Congreso inició dos procesos de juicio político contra Patiño y lo censuró el 13 de julio. Después de haber resistido inicialmente la presión creciente, a fines de julio Correa lo reubicó en el cargo recién creado de ministro para el Litoral.

²³² Hal Weitzman, "Ecuador Official Accused of Skewing Markets", *Financial Times*, 12 de julio de 2007.

²³³ Entrevista de Crisis Group, legislador de la RED, Guayaquil, 11 de junio de 2007.

²³⁴ "Ministro de Economía muestra 'Pativideos'", *CRE Satelital Ecuador*, 24 de mayo de 2007; "'Pativideos' develaron que ex funcionarios de Gobiernos anteriores fueron 'tenedores de deuda'", *Ciudadanía Informada*, 24 de mayo de 2007; "El video de Patiño agrega nombres a pugna por la deuda", *El Universal*, 25 de mayo de 2007.

²³⁵ "Ecuador Official Accused of Skewing Markets", *op. cit.*

²³⁶ "Divulgan segundo video grabado ilegalmente en el que aparece el Ministro de Economía de Ecuador", *El Tiempo*, 12 de junio de 2007.

²³⁷ "Otro video genera más polémica política", *El Comercio*, 19 de junio de 2007.

3. La Asamblea Constituyente

Correa quiere un cambio "profundo, radical y rápido"²³⁸ mediante una AC con "plenos poderes", entre ellos la facultad para revocar los mandatos de funcionarios elegidos y pedir nuevas elecciones locales y nacionales. El gobierno espera que redacte pronto una nueva Constitución y evitar así el desencanto entre sus partidarios²³⁹. Tras haber examinado de cerca experiencias en Ecuador a fines de los años noventa y en otros países, Correa quiere evitar una prolongada revisión de un gran número de propuestas antes de que la AC redacte un borrador final que debe ser aceptado por mayoría absoluta²⁴⁰.

De los 130 delegados que se elegirán el 30 de septiembre, 100 serán escogidos proporcionalmente en distritos provinciales²⁴¹, 24 serán elegidos nacionalmente y seis por los ecuatorianos que viven en el exterior²⁴². Para presentar candidatos, los partidos o movimientos deben probar el apoyo de por lo menos el 1 por ciento de los votantes posibles del distrito electoral. Se otorgará financiación estatal a todas las campañas con el fin de reducir la influencia de intereses especiales, pero el TSE sólo dispone de dinero para pagar la publicidad en los medios de comunicación masivos²⁴³, por lo cual los partidos establecidos con recursos propios tendrán ventaja. La AC tiene un cronograma apretado. Se inaugurará el 31 de octubre, nueve días después de que el TSE anuncie los resultados definitivos de la elección. Se prevén seis meses de trabajo, incluidos siete días para la adopción del

²³⁸ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 27 de marzo de 2007.

²³⁹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Quito, 8 de junio de 2007.

²⁴⁰ *Ibid.* Las experiencias extranjeras estudiadas incluyen a Venezuela, Colombia y Suráfrica, así como la actual experiencia de Bolivia. En una entrevista reciente, Correa dijo: "nuestro proyecto no se llama proyecto de Bush o de Chávez... lo que haremos es seguir buenas prácticas". "Ecuador dijo sí al cambio", *El Telégrafo*, 15 de abril de 2007.

²⁴¹ Guayas (dieciocho); Pichincha (catorce); Manabí (ocho); Azuay y Los Ríos (cinco cada una); Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Loja, Esmeraldas y Tungurahua (cuatro cada una); Bolívar, Cañar, Carchi e Imbabura (tres cada una); Galápagos, Morona, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora (dos cada una).

²⁴² Dos delegados de la AC representarán a los ecuatorianos que viven en Estados Unidos y Canadá, dos a los que viven en Europa y dos más a los que viven en otros países latinoamericanos.

²⁴³ El TSE estableció un presupuesto estatal calculado en \$49 millones para las elecciones del 30 de septiembre, y otros \$60 millones para financiar publicidad política (en la prensa, la radio y la televisión) para todos los candidatos. Esto cubrirá el 60 por ciento de los gastos de campaña autorizados de los candidatos. Los aspirantes tendrán que cubrir ellos mismos otros gastos, como volantes, folletos, afiches y transporte. "Estado no financiará totalmente a candidatos", *La Hora*, 18 de mayo de 2007.

reglamento interno, con una posible extensión de 60 días adicionales. Las decisiones requerirán mayoría absoluta, es decir, los votos de 66 delegados. Tan pronto se apruebe el documento final, el TSE tendrá 45 días para preparar un referendo de ratificación²⁴⁴.

Con el fin de acelerar el proceso, Correa le asignó al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) la responsabilidad de preparar un borrador de Constitución como base para iniciar las discusiones. La junta de ocho juristas de CONESUP y la delegada del gobierno, Paula Romo, deberán compilar y analizar todas las propuestas presentadas por los partidos, los movimientos sociales, los sindicatos, las instituciones privadas y públicas y los ciudadanos particulares, así como las del ejecutivo, antes de presentar el borrador. El 5 de mayo fue la fecha límite para la presentación de las propuestas, que se pueden consultar en línea²⁴⁵. Si bien ésta es una manera eficiente de manejar una gran cantidad de ideas, no se sabe qué criterios utilizará la junta de expertos para evaluarlas.

En términos generales, las propuestas tienen que ver con cuatro grandes temas: derechos y libertades fundamentales; reforma política; un nuevo orden territorial; y un nuevo modelo económico. Fuentes de Crisis Group indicaron que parece existir un consenso amplio en cuanto a mantener los derechos y libertades fundamentales de la Constitución de 1998, así como sobre la necesidad de una reforma de los partidos políticos (introduciendo elecciones primarias, por ejemplo); la despolitización de entidades como la fiscalía, la contraloría y los tribunales; y una mayor representación ciudadana en el Congreso, lo cual podría significar distritos con votación más equitativa y el establecimiento de un senado²⁴⁶. Aunque Correa todavía no ha dicho estar a favor, se espera que el tema de una nueva elección presidencial sea altamente polémico.

Existe menos acuerdo con respecto al nuevo orden territorial. Hay propuestas para reemplazar las 22 provincias existentes (24 si se crean las de Santa Elena y Santo Domingo de los Colorados) por cinco o seis regiones. Las consideraciones básicas son la ineficiencia del gobierno local y el deseo de fortalecer la autonomía regional. El nuevo modelo económico, que implica entre otras cosas definir el papel más amplio del Estado y decidir si se introduce otra moneda paralela al dólar o incluso si se suspende la dolarización, será muy polémico porque apunta al corazón mismo del proyecto político del gobierno de Correa²⁴⁷.

IV. RETOS Y RIESGOS

Después de poco más de seis meses en el poder, el presidente Correa y su gobierno tienen que afrontar con premura una serie de retos. Correa utilizó muy bien su amplio capital político durante el período de luna de miel. Las esperanzas de una gran mayoría de ecuatorianos de que se realice un cambio profundo luego de años de frustración e inestabilidad han sido alentadas por el ataque frontal contra los partidos desacreditados y las instituciones estatales desprestigiadas, así como por los medios y por la rápida implementación de programas sociales para los más necesitados. Muchos ciudadanos perciben a Correa como un “amigo”, como “uno de ellos”²⁴⁸. Incluso medidas polémicas como la creación de la provincia de Santa Elena y el escándalo del video no han afectado mayormente su popularidad²⁴⁹. Ha vendido exitosamente la AC como el vehículo para realizar una reforma fundamental.

Sin embargo, no es seguro que la AC pueda cumplir sus metas. Su legitimidad podría verse comprometida si las propuestas presentadas al CONESUP no se reflejan de manera adecuada en el documento de borrador inicial. La falta de un mecanismo que garantice la representación de los pueblos indígenas y los afroecuatorianos también plantea problemas. La asamblea podría llegar a un punto de estancamiento si los partidos de oposición, en especial el PSP y el PRIAN pero también el PSC, la ID y la UDC, obtienen un número de escaños suficiente para bloquear los planes de reforma de Correa. Incluso si se atienen a las reglas del TSE sobre gastos de campaña, partidos como el PRIAN y el PSC cuentan con estructuras sólidas y con la financiación necesaria para lograr buenos resultados en la elección de delegados, y si la asamblea no aprueba medidas importantes, es muy factible que la gente se decepcione rápidamente de Correa.

Ya se escucha con menos frecuencia hablar de la “revolución ciudadana” de Correa, en la medida en que el poder se concentra cada vez más en la persona del presidente. Mediante su “terapia de choque” de aplicación veloz, Correa le ha hecho el quite a la oposición política y el establecimiento, pero no ha avanzado mucho en el fortalecimiento de alianzas con los movimientos sociales y políticos²⁵⁰. Esto significa que no existe una oposición efectiva, pero también quiere decir que no hay aliados cuyas críticas constructivas puedan inducir correcciones

²⁴⁴ Decreto Presidencial No. 148 del 27 de febrero de 2007.

²⁴⁵ Véase www.conesup.net/sugasamblea.php.

²⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 8 de junio de 2007.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 27 de marzo de 2007.

²⁴⁹ Entrevistas de Crisis Group, ciudadanos en la calle, Quito y Guayaquil, marzo y junio de 2007.

²⁵⁰ Franklin Ramírez, “Sujetos a Correa”, *Entre Voces*, junio/julio de 2007, pp. 34-35.

de curso en las políticas del gobierno²⁵¹. El escándalo de los videos ha distanciado a sectores de la clase media alta y los intelectuales que antes simpatizaban con Correa, pues temen que su gobierno termine utilizando las mismas tácticas cuestionables de sus antecesores²⁵².

Aunque es claro que el gobierno percibe su proyecto político como de largo plazo, aún no hay indicios de sus planes cuando entre en vigor la nueva Constitución, que probablemente sea a mediados del 2008. Por ahora concentra sus energías en la celebración de la AC, en mantener a raya a la oposición y en conservar los índices de popularidad, en gran parte mediante el gasto social. Algunos funcionarios admiten el riesgo que plantea una espera demasiado larga para transformar a AP en un partido político.²⁵³ Existe el interrogante fundamental de si el Estado de derecho, todavía hecho un caos, se sostendrá efectivamente una vez establecido el nuevo marco constitucional.

Los altos ingresos por concepto de petróleo y el dinero antes canalizado hacia el Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) están pagando los programas sociales del gobierno²⁵⁴. Sin embargo, la producción de PetroEcuador está disminuyendo y el resto de la producción mantiene un nivel uniforme. El dinero petrolero, que en todo caso es mucho menos que el de Venezuela, incluso si se mide per cápita, no es ilimitado. La abolición del FEIREP en 2005, cuando Correa era ministro de Economía, ha vuelto a Ecuador extremadamente vulnerable a las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo²⁵⁵. Existe una alta posibilidad de un eventual incumplimiento en el pago de la deuda externa de US\$16.400 millones²⁵⁶. Correa anunció que Ecuador suspendería sus vínculos con el FMI en abril de 2007 y que había hecho su último pago a dicha entidad, aunque en mayo el ministro Patiño negó que

Ecuador se hubiera retirado²⁵⁷. Si llegara a incumplir con el pago de la deuda, el país seguramente tendría que hacer frente a cientos de demandas y vería seriamente afectada su capacidad de hacer negocios²⁵⁸.

²⁵¹ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 11 de junio de 2007.

²⁵² Entrevistas de Crisis Group, legislador de la RED y editor de una publicación de negocios, Guayaquil, 11 de junio de 2007.

²⁵³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 8 de junio de 2007.

²⁵⁴ El FEIREP se financiaba con la diferencia entre el precio internacional establecido y el real del petróleo y se utilizaba para pagar programas de educación y salud y para proteger a Ecuador contra las fluctuaciones de dichos precios.

²⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 11 de junio de 2007.

²⁵⁶ En marzo de 2007 el gobierno ordenó a los bancos repatriar cerca de US\$2.000 millones, que podría ser un intento de proteger los activos líquidos de los reclamos de los acreedores en caso de incumplimiento en los pagos. Kenneth S. Levine, "Arming for an Ecuador Default", *LatinFinance*, 1 de abril de 2007.

²⁵⁷ "Ecuador Pays off IMF Debt, Says will Sever Ties with Institution", Reuters, 15 de abril de 2007; "Ecuador Has No Plans to Quit IMF", Reuters, 16 de mayo de 2007.

²⁵⁸ A Ecuador también se le dificultaría colocar cualesquiera bonos futuros flotantes.

V. CONCLUSIÓN

El presidente Correa y su gobierno de izquierda están convencidos de ser los catalizadores de un cambio profundo que no sólo pondrá fin al círculo vicioso de inestabilidad del último decenio, sino que ofrecerá un futuro más justo para los ciudadanos. Esta convicción se basa sobre todo en el alto índice de popularidad del presidente y en su evidente talento para comunicarse con los pobres y la clase trabajadora. Sus líderes se consideran una élite progresista y con un alto nivel de educación y creen que la era de las viejas y desprestigiadas estructuras de poder, en particular los partidos políticos tradicionales, ya llegó a su fin. La “terapia de choque” aplicada por Correa en sus primeros meses como presidente le ha dado al gobierno control sobre el Congreso, el Tribunal Electoral, partes del sector judicial, otras instituciones estatales y el sector bancario, y ha allanado el camino para la celebración de una AC, que es su principal meta.

No obstante, la convocatoria de la asamblea constituyente se ha dado a expensas de la Constitución y del Estado de derecho. El gobierno cometió errores serios, como los acuerdos clandestinos que el escándalo de los videos puso en evidencia. Es peligroso utilizar tácticas cuestionables –aun si son más selectivas– para poner fin a un comportamiento similar por parte de los opositores, así la meta sea lograr una estabilidad democrática. La actitud hostil del presidente frente a los medios de comunicación y su gasto social legítimo pero a la vez imprudente también generan preocupación.

Por consiguiente, es posible que el gobierno de Correa no rompa con el pasado tanto como dice. Desde mediados de los años noventa, cuando se consolidó la inestabilidad política, institucional y económica, Ecuador ha tendido cada vez más al menoscabo del Estado de derecho y al comportamiento inconstitucional y corrupto de legisladores, tribunales de justicia, instituciones estatales, partidos políticos y movimientos sociales, incluidos los sectores indígenas. Algunos de los antecesores de Correa, como Bucaram y Lucio Gutiérrez, accedieron al poder presentándose como candidatos antipartidos y antisistema, pero terminaron actuando y gobernando de la manera tradicional. Terminaron destituidos y le agregaron una capa adicional a la cada vez más honda cicatriz de la inestabilidad gubernamental.

Después de haber ganado las primeras batallas contra la oposición, el gobierno de Correa está concentrando casi por completo su atención en la AC, que considera como el primer paso en el largo proceso de cambio político y socioeconómico. El grueso de la acción y las políticas del gobierno se orientan a la obtención de una mayoría en la asamblea. Entre tanto, el presidente ha ido distanciando

su gobierno de su base en los movimientos sociales y políticos. Aunque se está elaborando un plan nacional de desarrollo con participación ciudadana, casi no existen otros indicios de que el gobierno se esté preparando para los retos que surgirán una vez promulgada la nueva Constitución, o incluso durante el proceso de su redacción

Sin duda Correa tiene razón en cuanto a que un porcentaje muy alto de la población requiere urgentemente mejores condiciones de vida, algo a lo que se refiere como la “deuda social” del país. Los programas de ajuste estructural del pasado decepcionaron tanto en materia de crecimiento como en distribución social. Lograr un desarrollo económico real después de un cuarto de siglo de estancamiento e inestabilidad constituye un reto enorme. Es esencial desarrollar una economía más competitiva que pueda avanzar más allá de la exportación de productos primarios. Para ello es preciso reducir la devastadora corrupción y hacer la inversión necesaria en capital humano en aras de la diversificación²⁵⁹.

No obstante los reveses sufridos, algunos sectores de la oposición, en especial el PSP y el PRIAN, ejercerán sin duda un papel importante en la AC y también después, complicándole la vida al gobierno. Otros actores, como los militares y la élite económica, sobre todo en Guayaquil, mostrarán los dientes si la nueva Constitución pone en peligro sus intereses. Los movimientos sociales y políticos y la clase media, que hasta cierto punto se han ido distanciando debido a los errores cometidos por el gobierno, podrían retirarle el apoyo si no se atienden sus demandas básicas y si perciben que el gobierno transa demasiado. A semejanza de muchos países que dependen del petróleo, una importante caída en los precios le generaría graves problemas a Ecuador. Para prepararse, el gobierno debe actuar con firmeza contra la corrupción y fortalecer el Estado de derecho como parte de un esfuerzo por generar inversión. Para romper la destructiva espiral de inestabilidad, necesita democratizar e institucionalizar su movimiento AP. Por último, Correa debe garantizar un proceso de AC transparente e imparcial, buscar consenso en torno a puntos clave del marco constitucional y formular un Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 económicamente sostenible, con amplia participación ciudadana.

Bogotá/Bruselas, 7 de agosto de 2007

²⁵⁹ El Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional para el 2006 sólo clasificó a Haití como más corrupto que Ecuador en Latinoamérica.

ANEXO A

MAPA DE ECUADOR



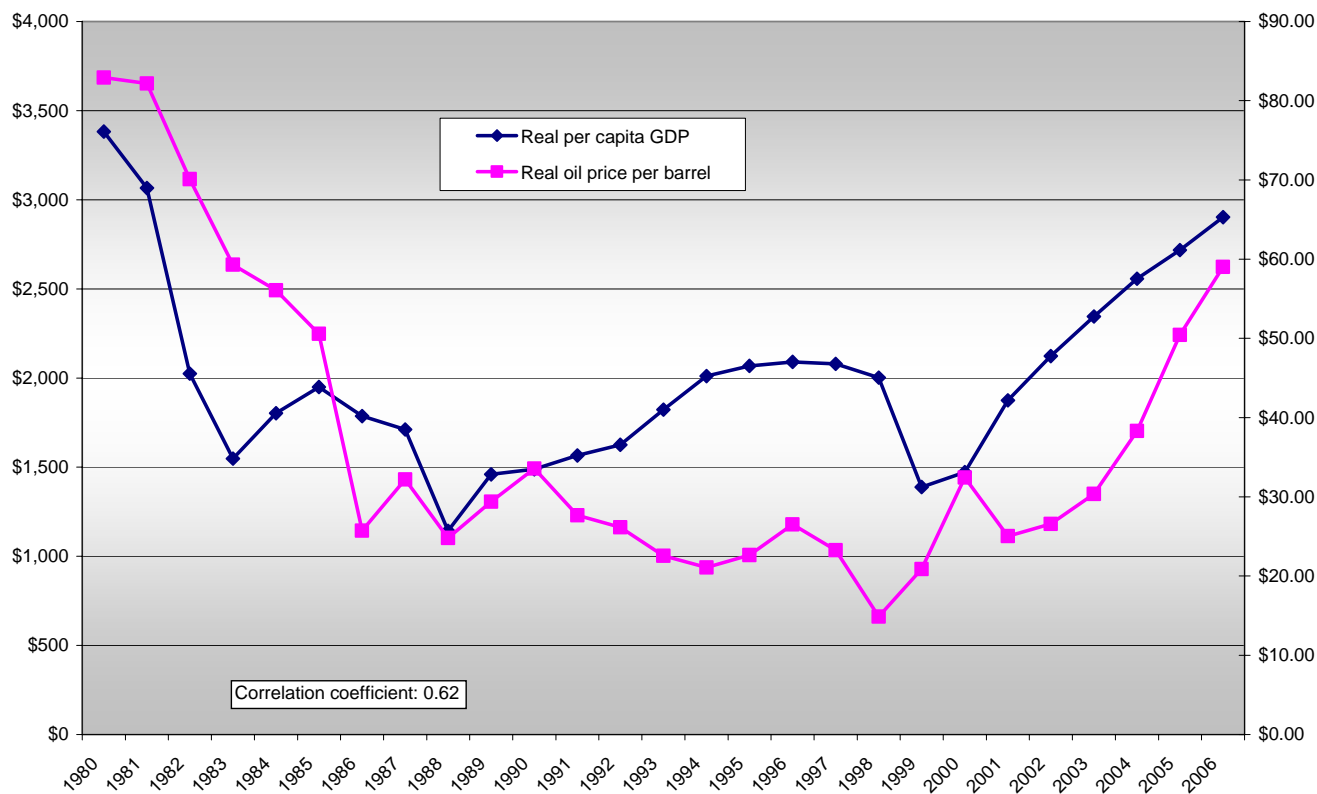
ANEXO B

SIGLAS

AC	Asamblea Constituyente
AD	Alternativa Democrática
AP	Alianza PAIS
ATPA	Andean Trade Preference Act (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas)
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público
FOL	Forward Operating Location (Centro de Operaciones Avanzadas)
ID	Izquierda Democrática
MPD	Movimiento Popular Democrático
MUPP-NP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PS-FA	Partido Socialista-Frente Amplio
PSP	Partido Sociedad Patriótica
RED	Red Ética y Democracia
TC	Tribunal Constitucional
TLC	Tratado de Libre Comercio
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UDC	Unión Demócrata Cristiana
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

ANEXO C

PIB REAL PER CÁPITA DE ECUADOR Y MEDICIÓN DEL PRECIO DEL PETRÓLEO CON BASE EN EL COSTO DE IMPORTACIÓN DEL REFINADOR EN ESTADOS UNIDOS 1980-2006



Fuentes: Global Insight; U.S. Energy Information Administration; Cálculos de Crisis Group