

Ecuador. Conjunción de crisis

Diego Cornejo Menacho

Diego Cornejo Menacho: sociólogo ecuatoriano; columnista y editor general del diario *Hoy*, Quito. Es corresponsal del semanario *Brecha* de Montevideo. Ha publicado los libros *Garabatos* (1994) y *Crónica de un delito de blancos* (1996).

Palabras clave: elecciones, proceso político, Ecuador.

Ecuador estrenó nuevo gobierno en agosto de 1998. El centroderechista Jamil Mahuad, nuevo presidente de la República, venció por escasa diferencia al magnate populista Alvaro Noboa. El país andino está involucrado en una reforma política de gran aliento, pero al menos dos problemas hacen muy complejo el panorama: la solución del antiguo diferendo territorial con el Perú –que se ha venido construyendo sobre la base de una intensa gestión de las cancillerías de los dos países, en los últimos tres años– y la recesión económica, a la que acompaña un desbarajuste fiscal agudo, que absorbe recursos que podrían ser destinados a políticas sociales. La deuda externa del Ecuador es de 13.000 millones de dólares, debiendo destinarse un 50% del presupuesto estatal para su servicio; el 80% de la población está sumida en la pobreza; por vez primera, en 10 años, la balanza comercial es deficitaria; las condiciones para la existencia de un populismo sui géneris están vigentes.

Fechas y crisis políticas

Jamil Mahuad fue elegido presidente el 12 de julio, tomó su investidura el 10 de agosto y comenzó a gobernar el 14 de septiembre. Venció por un estrecho margen –poco más de 100.000 votos, un 2,33% del total aproximado de 4,4 millones de sufragios válidos– al candidato bucamamista Alvaro Noboa¹. Ex-alcalde de Quito, ex-becario de la Universidad de Harvard y prototipo del político occidental «moderno», Mahuad enfrenta una compleja agenda de gobierno: reconstrucción del país azotado por El Niño, reclamo colectivo de políticas sociales, combate a la corrupción, superación de la crisis financiera del Estado, suscripción de los acuerdos de paz con el Perú, atenuación del regionalismo expresado en las urnas y confrontación con las bases estructurales de la política populista –encarnadas

¹. Dos meses antes de las elecciones, las encuestas otorgaban el 42% de intención de voto –con tendencia ascendente– a favor de Mahuad, y una diferencia de 25 puntos por encima de su rival.

en el candidato perdedor. Noboa representa una importante corriente política clientelar, de difusa ideología y formas teatrales, con desenfadado localismo –sus bases más fuertes están en la Costa–, cuyo máximo exponente es el polémico ex-presidente Abdalá Bucaram, en el autoexilio desde febrero de 1997².

Ecuador es un país profundamente marcado por regiones, por la violencia de su geografía y por la presencia de la Cordillera de los Andes. A la vez, es un pequeño país atrapado en seculares rivalidades regionalistas, sobre todo entre costeños y serranos. En la Costa, Noboa superó a Mahuad (62,7% vs 37,3%); en la Sierra, Mahuad se impuso a Noboa (66,2% contra 33,8%); en la Amazonía y Archipiélago de Galápagos, Noboa ganó por un 53,9% frente al 46,1% de Mahuad. En ciudades como Guayaquil, por ejemplo, que simbolizó con Quito las confrontaciones regionales, Mahuad tuvo un virtual empate con Noboa en el primer llamado electoral³. Pero en la segunda vuelta, el comportamiento volvió a esa conducta primaria que la gran mayoría de países latinoamericanos ha derrotado ya, o ha transformado en un cuadro de relaciones desiguales entre las grandes ciudades y las fuertes identidades regionales. El mandato de Mahuad está, entonces, marcado por su condición serrana. Por ello tiene el reto de encontrar respuestas que permitan al país avanzar en la superación de esa profunda ruptura que, además, es la fuente de lo que se estima una grave distorsión política: el populismo bucaramista.

Pero hay otro fenómeno al que habrá que prestar atención. Las urnas demostraron que la candidatura del populismo-clientelismo tuvo un crecimiento vertiginoso en provincias con una fuerte presencia indígena. En Bolívar, Cotopaxi, Cañar y Chimborazo –provincias de la Sierra–, Noboa más que duplicó a Mahuad entre la primera y la segunda vuelta. La explicación es que la candidatura de éste careció de posiciones definidas frente al movimiento indio, un importante actor político desde 1992.

Sin lugar a dudas hay un país «profundo» que se expresó de diversas formas en

² Sobre Bucaram pesan seis procesos penales por corrupción, abuso de poder, injurias calumniosas, atentado a la seguridad nacional y malversación de fondos públicos. En dos de ellos, está ya sentenciado a dos años de prisión. El ex-presidente recibió asilo diplomático de Panamá en abril de 1997.

³ El sistema electoral ecuatoriano prevé la realización de dos vueltas electorales, siempre y cuando en la primera no se imponga un candidato con más del 50% de los sufragios. Mahuad, de la coalición DP-PSC; y Alvaro Noboa, del Partido Roldosista Ecuatoriano, quedaron finalistas en la primera vuelta, del 31 de mayo. En esta primera elección, además, se eligieron los diputados nacionales –el bloque oficialista es ampliamente mayoritario. Mahuad ganó la primera vuelta con 1.312.830 votos (35,2%), seguido de Noboa, con 992.217 sufragios (26,5%); esa diferencia se acortó dramáticamente en la segunda vuelta. El ex-presidente Rodrigo Borja (Izquierda Democrática) obtuvo 15,6%; Freddy Ehlers (Nuevo País), 14,3%; la ex-vicepresidenta Rosalía Arteaga (Movimiento Independiente para una República Auténtica), 5,1%; y María Eugenia Lima (Movimiento Popular Democrático), 2,4%.

este proceso electoral. Aunque triunfó, Mahuad estuvo a punto de ser derrotado no porque enfrentara a un líder, sino por una circunstancia, un estado de ánimo, una historia de dispersión y fragmentación del país. No fue Noboa quien captó los votos. Fueron la exclusión y la ausencia de una candidatura que protagonizara la diversidad.

De cualquier modo, las elecciones devolvieron la institucionalidad. Ecuador vivió la última dictadura militar hasta 1979. Desde entonces, se había articulado un sistema democrático-electoral poco participativo y demasiado excluyente que, no obstante, resistió momentos de alto riesgo, incluido el secuestro de un presidente de la República, algunas asonadas militares y hondas angustias económicas. La Constitución de 1979, precisamente, fue reformada este mismo año por una Asamblea Nacional, fruto de la crisis política que llevó al derrocamiento del ex-presidente Bucaram, quien protagonizó un breve gobierno de seis meses de duración (agosto 1996 a febrero de 1997), caracterizado por grandes escándalos y la oferta de un programa económico-social que implicara una convergencia nacional. «Cesación por insanía mental» fue la fórmula que usó el Congreso Nacional para dar curso a una verdadera revuelta popular pacífica que lo expulsó del poder.

Desde entonces, al menos dos grandes asuntos, tradicionalmente postergados, empezaron a ser tratados por la «clase política», que los incorporó a la Asamblea: la llamada gobernabilidad y el carácter del régimen político (el debate fue entre presidencialismo y parlamentarismo, imponiéndose el primero). La nueva Constitución incorporó una estructura electoral y política que confiere al gobierno sólidas mayorías legislativas y un poder concentrado en la figura presidencial. Es que, en los últimos 20 años, la debilidad de los presidentes frente al Congreso fue una de las principales causas de corrupción política, por la compraventa de votos y conciencias de legisladores.

Desde 1979, cuando Jaime Roldós reinauguró la democracia, hasta 1997, en que su cuñado, Abdalá Bucaram, fue desalojado del Palacio Nacional por las multitudes, 150 ministros comparecieron en el Palacio Legislativo. De ellos, 18 fueron censurados y destituidos por el Congreso. Cada ministro de Finanzas permaneció un promedio de 340 días. Un vicepresidente, enjuiciado, huyó del país. Y, como se ha dicho, un presidente fue «cesado» por «loco». La Asamblea abolió las censuras y las elecciones legislativas a mitad de periodo: desde 1998, los diputados durarán cuatro años en su curul, un lapso similar al del presidente. El propósito de esas reformas, y otras, ha sido dar estabilidad a la política ecuatoriana. Hacia ello apuntó el conjunto de la reforma constitucional, dirigida en la Asamblea por el ex-presidente Osvaldo Hurtado, del mismo partido que Mahuad, y su mentor político. Aunque hubo críticas al excesivo apego a la estabilidad y el escaso interés hacia la capacidad del sistema para responder a las demandas de la sociedad civil y reducir las desigualdades sociales, el proceso fue relativamente exitoso, al menos en el papel.

Ahora, la reforma política obliga a poner al día 144 leyes existentes, que deberán ser reformadas por el Congreso, para que se acoplen a la nueva Constitución. Aunque implica consumir mucho tiempo en los debates, en principio ello no será problema para el flamante gobierno. La misma mayoría de la Asamblea Constituyente se «trasladó» al Congreso, donde es indiscutible la hegemonía de la alianza Democracia Popular (DP) - Partido Social Cristiano (PSC) –las dos fuerzas políticas suman 62 legisladores, de 121 del total, y hasta mediados de septiembre reunía también a los 12 diputados de tres fuerzas menores: Partido Conservador Ecuatoriano (PCE), Movimiento Nacional Pachakutik (MNP) y Frente Radical Alfarista (FRA).

Ahora bien, la alianza de la DP con el derechista PSC –la mayor fuerza electoral del país, cuyos líderes indiscutidos son León Febres Cordero, alcalde de Guayaquil, y Jaime Nebot, ex-candidato presidencial– implica un poderoso artilingio de presiones sobre el presidente Mahuad, que está conminado a proteger la alianza como garantía de «gobernabilidad». Aun cuando Bucaram está en el exilio, y el magnate Alvaro Noboa prefiere, por lo pronto, atender sus grandes negocios en el exterior, el populismo es un fantasma que acecha, dispuesto a alimentar el descontento popular y el inevitable desgaste que trae el ejercicio del poder. Otros sectores políticos, identificados con la llamada centroizquierda, también hacen parte de la oposición y del juego de aspiraciones políticas para el 2003, cuando cambie el gobierno. Su conducta es difícil de predecir, todavía.

Las otras crisis

¿Podrá Mahuad mantener simpatías hacia su gestión? No es fácil. A 45 días de la asunción presidencial, los sondeos de la consultora Centro de Estudios y Datos (Cedatos), revelaron que la popularidad del presidente había caído del 66 al 53% y que su credibilidad se había reducido del 60 al 37%. Fue la consecuencia de una desaprobación general al manejo de la economía.

La crisis fiscal. Aquello de empezar a gobernar el 14 de septiembre es una frase cargada de ironía que se escucha en el país. Fue ese día cuando Mahuad anunció un conjunto de medidas económicas, propias de un nada novedoso choque monetarista y fiscal, aunque tres semanas atrás dijera que su plan económico estaba «bien avanzado» y que no habría medidas «apocalípticas». De todas maneras, impuso un ajuste de las bandas cambiarias, por el que el sucre sufrió una devaluación del 15%, se eliminaron en parte los subsidios al gas de uso doméstico y de la energía eléctrica, y se aumentó el precio del diesel. En vista de que las gasolinas están indexadas al tipo de cambio, la devaluación trajo un incremento en sus precios. Las medidas gubernamentales implicaron un aumento del gas licuado del 410%, un 39% del diesel, y de 254% para la energía eléctrica.

Esta iniciativa fue percibida como un severo golpe a la economía popular, en particular a los sectores de medianos ingresos, aun cuando se previeron

compensaciones económicas para los grupos más empobrecidos. Puede mencionarse la bonificación salarial de 100.000 sucres –alrededor de 16 dólares–; la entrega de un bono mensual de pobreza, de similar valor, con la aplicación de un mecanismo que se calificó de «imaginativo», inédito en la región, en el que participan las iglesias católica y evangélica y los bancos privados y que, según el gobierno, podría beneficiar a un millón de personas (Mahuad dijo durante la Conferencia de las Américas, organizada por el *Miami Herald*, en Miami, que más del 60% de la población ecuatoriana es pobre; datos extraoficiales elevan esa cifra al 80%).

El ajuste es inflacionario. La reacción inmediata fue la presión sobre tarifas y precios, pero los especialistas juzgan que, tras un primer impulso, el ritmo de los aumentos se estabilizará. No obstante, se espera que el año terminará con una inflación superior al 42% y con una devaluación del sucre del 48%. Con esta operación, el Estado obtendrá 564 millones de dólares. De allí 251 serán para cubrir el bono de pobreza; con la diferencia logrará cubrir apenas el 1,75% del déficit fiscal de 1998 (que llegaba, antes de las medidas, al 7% del PIB) –todo esto según cifras oficiales. Lo patético es que, a riesgo de pagar un alto costo político, el grueso del ajuste se destinará al gasto corriente del fisco.

Claro que Mahuad recibió un gobierno con las cuentas en rojo, de manos del presidente interino Fabián Alarcón. En su primer mes de mandato se encontró con que en las arcas del Estado no había lo suficiente, ni siquiera para pagar a los funcionarios públicos –incluidos los de uniforme. Al despilfarro del interinato se sumó el bloqueo del Congreso, que no dio curso a reformas legales para abatir el déficit, además, la crisis económica mundial afectó severamente al sector externo: por primera vez luego de una década, la balanza comercial arrojó un saldo negativo de 530 millones de dólares, mientras que hizo crisis un 15% del mercado de flores ecuatorianas, dirigido a Rusia. Pero el golpe más severo vino de la baja del petróleo, la mayor fuente de divisas del país. Para financiar el presupuesto de 1998, se calculó un precio de 15 dólares por barril, pero desde inicios de año cayó hasta 7 dólares –por cada dólar que baja el precio del barril, el Estado ecuatoriano deja de percibir 80 millones de dólares anuales, el 0,25% del PIB.

Hubo otras razones, además, que explican el estrangulamiento económico. El fenómeno de El Niño produjo daños por más de 1,5 millones de dólares, con la destrucción de infraestructura vital, principalmente en la Costa, e incrementó el déficit de este año en 100 millones al menos. Persistió el gasto militar en por lo menos el 18% del presupuesto –la cifra es mayor, sin duda, pero se la maneja como secreto de Estado. Según estudios privados, la corrupción provoca que el Estado deje de captar alrededor de 2.000 millones de dólares anuales. El servicio de la deuda externa representa la mitad del presupuesto. Todo esto dibuja un panorama poco halagador y de hecho difícil de manejar para un presidente elegido democráticamente.

La protesta colectiva no se hizo esperar frente al «shock». Se da por descontado que el frágil pacto social que se ha venido trabajando desde 1997, volverá a fracasar: Mahuad nunca consultó con los sectores sindicales ni las organizaciones populares antes de tomar las medidas económicas, pero, en cambio, sí lo hizo con los empresarios y con la Iglesia. No obstante, se espera que el régimen imagine, también, respuestas sociales, que presumiblemente quedaron en el tintero del «paquetazo» que, por su naturaleza, dejó de lado reformas estructurales.

Una de ellas es la reforma tributaria: se estima que en el Ecuador hay una evasión fiscal que supera los 2.500 millones de dólares anuales, lo que se debe corregir sin dilaciones. También se aspira a la modernización del Estado vía privatizaciones: los tibios intentos han fracasado, pero existe la meta de lograr al menos 2.000 millones de dólares con la privatización de los sistemas de comunicación y, tal vez, una suma mayor, con la empresa estatal de petróleos. La racionalización del sistema de seguridad social también está en la agenda de reformas estructurales, tanto como la unificación salarial⁴ y la flexibilización laboral. Estas reformas animarían la inversión extranjera, por la que se apuesta todavía en el Ecuador para combatir la recesión.

La cuestión territorial. En su primer mes de gobierno, Mahuad vivió todo menos una luna de miel. El mismo día de su posesión soportaba una tensión extrema en la frontera con Perú. Soldados de los dos países se habían situado a tiro de piedra en las cumbres de la cordillera del Cóndor, una zona selvática en la alta Amazonía donde se desarrolló la última guerra en enero y febrero de 1995⁵. El hecho se interpretó como una maniobra de los militares ecuatorianos para repudiar un «parecer» diplomático, desfavorable al Ecuador, dentro de un complejo proceso de negociaciones que los dos países desplegaron durante 1998. En efecto, desde febrero se instalaron cuatro comisiones binacionales que, con la participación de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro⁶,

⁴ El sistema salarial es caótico. Está compuesto por el salario básico, una bonificación complementaria, compensaciones por el costo de la vida y varios beneficios adicionales. Ningún asalariado conoce exactamente cuál es su sueldo. A septiembre de 1998, el salario básico nominal de un trabajador general está en alrededor de 16 dólares al mes.

⁵ Ecuador y Perú han protagonizado guerras focalizadas, «de baja intensidad», en 1942, 1981 y 1995. Pero han sido numerosos los incidentes fronterizos menores.

⁶ En enero de 1942, Ecuador y Perú suscribieron un «Tratado de paz, amistad y límites», en Río de Janeiro, mientras parte de territorio ecuatoriano, en la provincia de El Oro, estaba ocupado por soldados del Perú. Durante muchos años, desde 1960, Ecuador repudió dicho documento y levantó la tesis de la nulidad. En 1995, luego de la guerra del Alto Cenepa, revisó esa posición. El entonces presidente Sixto Durán Ballén reivindicó su vigencia, aunque no desechó la tesis de la inejecutabilidad parcial. A partir de entonces, los países garantes del Protocolo, Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, tuvieron un papel protagónico en la negociación territorial, con el tratamiento de «impases subsistentes» planteados por los dos países en litigio y en el mantenimiento de una fuerza militar disuasiva en la cordillera del Cóndor.

discutieron la fijación de la frontera terrestre común, un tratado de comercio y navegación, un acuerdo de integración fronteriza y medidas de confianza mutua y de seguridad.

Uno de los aspectos más sensibles tiene que ver, precisamente, con la fijación de la frontera terrestre, en un sector de 78 km. El propósito es señalar en una carta geográfica los sitios donde se colocarán los hitos demarcatorios, una vez que un acuerdo global y definitivo haya sido formalmente convenido. Pero una comisión técnico jurídica negó el argumento de inejecutabilidad parcial del Protocolo, ratificando un laudo del brasileño Bras Dias de Aguiar, de 1945, que sugería demarcar la frontera por las cumbres. El tema ha pasado a manos de los presidentes Mahuad y Fujimori, «al más alto nivel», según los diplomáticos, y se elabora la propuesta, concebida por los países garantes, de crear un parque binacional en esa zona tan conflictiva que, especialmente para los ejércitos de ambos países, tiene un valor simbólico. Pero, además, la navegación por el Amazonas es una reivindicación histórica del Ecuador, que se reclama país amazónico; desde 1942 no se ha hecho realidad el artículo VI del Protocolo, que le otorga la navegación libre y perpetua.

Las negociaciones diplomáticas no han sido estériles, pese a que aún persisten problemas serios; en el Ecuador se ha desarrollado un intenso debate público y, según parece, la alternativa de una rápida solución al conflicto cuenta con apoyo mayoritario. Pero hay «halcones» que presionan, todavía, con posiciones radicales sustentadas en interpretaciones históricas que van siendo superadas por los hechos y la conciencia de destinar recursos al desarrollo del país, mas no a la guerra.

Así, está listo un tratado de comercio y navegación, y uno similar de integración fronteriza, que incluirá el estudio de medidas sobre el manejo de cuencas, entre ellas la del Zarumilla, también en la cordillera del Cóndor. Al mismo tiempo, se avanzó mucho en la constitución de una comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y de seguridad. Las condiciones de una solución global al diferendo serán planteadas por los mandatarios en sus respectivos países. Es curioso que un elemento de la identidad ecuatoriana sea la condición amazónica del país, aun cuando desde comienzos del siglo pasado no se haya ejercido soberanía en ningún punto ribereño del Amazonas. Por ello se aprecia una profunda fractura con los valores nacionales tradicionalmente enarbolados. La crítica a una diplomacia errática, que en el último medio siglo levantó más de una tesis territorial ante el Perú, está teniendo efecto en otras convicciones, en especial en las nuevas generaciones; conlleva una crítica que va desde los programas escolares hasta la reimpresión del mapa oficial –que, según parece, deberá pasar de una forma triangular a una trapezoidal. De manera que, paradójicamente, el fin del conflicto será de todos modos un suceso doloroso para los ecuatorianos, quienes saben ya que la paz no es gratuita.

Pero la paz cuenta con un gran apoyo internacional; se anuncia que el acuerdo traerá inversiones por más de 3.000 millones de dólares en la frontera común, pero la negociación exitosa sólo podrá ser posible si se estructura sobre concesiones mutuas. Es muy claro, además, que una paz impuesta no será una paz duradera. Este dilema, como los otros, también está atravesando la coyuntura.

Quito, septiembre de 1998