

Felipe Burbano de Lara, compilador

Antología
Democracia,
governabilidad y
cultura política



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© **FLACSO, Sede Ecuador**

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Telf.: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

ISBN Serie: 9978-67-049-1

ISBN Volumen: 9978-67-078-5

Compilador: Felipe Burbano de Lara

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPERGRAF

Quito, Ecuador, 2003

Índice

Estudio introductorio

Democracia, cultura política y gobernabilidad	
-los estudios políticos en los años noventa-	13
Felipe Burbano de Lara	

Bibliografía temática	67
------------------------------------	----

Democracia, sistema político y gobernabilidad

La teoría del sistema político	83
Julio Echeverría	

Democracia, orden y conflicto	
Ecuador 1979-1994	107
Simón Pachano	

Mestizaje y ciudadanía	143
Luis Verdesoto	

Conclusiones y recomendaciones generales	163
Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland	

*Democracia, sistema político
y gobernabilidad*

La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas	189
Amparo Menéndez-Carrión	

Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano	219
Catherine M. Conaghan	

Los problemas de consolidación democrática en Ecuador	261
Anita Isaacs	

Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación	287
Andrés Mejía	

Cultura política y democracia

Abdalá es el repugnante otro	327
Carlos de la Torre	

Cultura política y ciudadana en el Ecuador	341
Fernando Bustamante	

El imaginario democrático en el Ecuador	383
Pablo Andrade A.	

Adiós cultura y hasta la vista cultura política Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador	407
Xavier Andrade	

Explorando en un agujero negro Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador	423
Franklin Ramírez Gallegos	

Los problemas de consolidación democrática en Ecuador

Anita Isaacs*

Introducción

Si los procesos de consolidación democrática requiriesen únicamente de un lapso durante el cual los partidos políticos compitiesen en elecciones justas y regulares, entonces el Ecuador sería un fuerte candidato a ser admitido en la categoría de democracias consolidadas¹. Más aún si tomamos en cuenta que las Fuerzas Armadas ecuatorianas se retiraron a sus cuarteles hace más de una década y desde entonces, cuatro presidentes civiles han ejercido el poder en forma sucesiva, existiendo una alternancia entre representantes de la derecha política y de la centro-izquierda. El poder civil también ha debido pasar por una serie de importantes pruebas como fueron la muerte del presidente de transición Jaime Roldós en 1981; algunos rumores de intentos de golpes de estado durante la administración de su sucesor, Osvaldo Hurtado (1981-1984); persistentes choques entre el gobierno y las fuerzas de oposición que alcanzaron niveles sin precedentes durante el régimen del presidente León Febres Cordero (1984-1988) y las rebeliones del General de la Fuerza Aérea

* Departamento de Ciencia Política, Haverford College, Pennsylvania, USA

1 Me gustaría agradecer a Margarita Vallejo y a Jaime Durán por su ayuda en la investigación y a los lectores anónimos que nos dieron valiosos comentarios que han sido incorporados a esta versión revisada. También agradezco a Haverford College que suministró el financiamiento requerido para recoger datos para este artículo.

Frank Vargas en 1986 y posterior secuestro del presidente Febres Cordero a principios de 1987².

Sin embargo, en el caso ecuatoriano, las apariencias podrían engañarnos. Ciertamente, si bien la habilidad para superar muchas de las pruebas que el sistema político ecuatoriano ha confrontado durante la pasada década pone de relieve la elasticidad del régimen civil, dichas pruebas son también testigos de su continua fragilidad. Este artículo explora tanto los obstáculos que encuentra la estabilidad democrática como los factores que coadyuvan para sostener el frágil sistema político civil, y concluye con la sugerencia de que es prematuro considerar a la ecuatoriana como una democracia consolidada.

Transiciones y consolidación: ¿dónde encaja el Ecuador?

Basándose en una definición procesal de la democracia, los estudiosos del tema han propuesto recientemente algunas hipótesis que muestran la forma de efectuar una transición exitosa del autoritarismo a la democracia³. Parte del reto radica en convencer a los actores políticos, acostumbrados a un juego político autoritario, que para todos es conveniente obedecer las reglas de un juego democrático, en el cual los conflictos que no tienen una salida predeterminada pueden ser resueltos en forma pacífica. Las perspectivas de que la conversión a la democracia sea duradera mejoran si la transición es gradual, está controlada por los gobernantes salientes y conduce a la negociación y al compromiso desde sus inicios. Los pactos que se hacen entre dichos actores políticos claves como son los militares, partidos políticos, grupos empresariales y laborales, cada uno en busca de proteger sus propios intereses a través de la negociación, aumentan la probabilidad de que la transición dé como resultado el establecimiento de una democracia duradera⁴.

2 El caso Vargas se recoge con mayor profundidad en Corkill, D and Cubitt, D. (1988), *Ecuador: Frágil Democracia*, pp. 90-94 (Londres); Capitán J. Maldonado (1988), *Taura: Lo que no se ha dicho* (Quito); B. Peñaherrera P. (1988), *El Viernes Negro*, (Quito).

3 Se ha criticado este énfasis en lo procesal porque minimiza las dimensiones económicas y sociales de la democracia. Ver Jonas, S. (1990), "Contradicciones de la apertura política en Guatemala", en Jonas, S y Stein, N. (eds), *La Democracia en América Latina. Visiones y Realidades*, pp. 13-52, (New York) y MacEwan, A. (1988), "Transición de los gobiernos autoritarios", *Perspectivas en América Latina 15*: (verano). Aunque el autor reconoce la validez de estas críticas, este artículo se limitará a tratar de la falta de una consolidación inclusive procesal en el Ecuador.

La transición ecuatoriana puede ser examinada dentro de este contexto. Un creciente descontento del sector empresarial con las políticas económicas del régimen militar, desilusión popular por la lentitud de las reformas y un intento abortado de golpe de estado en agosto de 1975 fueron factores que se combinaron para persuadir a las Fuerzas Armadas de iniciar un proceso de transición hacia la autoridad civil a principios de 1976⁵. Los militares ecuatorianos explícitamente rechazaron el concepto de un *retorno* y en su lugar adoptaron la inmanejable etiqueta de “reestructuración jurídica de la nación” para describir la transición. Después de haber fracasado en implementar muchas de las reformas sociales y económicas prometidas cuando los militares asumieron el poder, sectores de las Fuerzas Armadas y de civiles en quienes habían buscado consejo, consideraron que una transición serviría para establecer las reformas políticas que “fortalecerían” la democracia ecuatoriana y crearían las condiciones que permitiesen a los futuros gobiernos civiles retomar el proyecto de reforma iniciado durante la dictadura del General Guillermo Rodríguez (1972-1976). Un arquitecto civil de la transición describió el pensamiento del régimen en la siguiente forma: “Tratamos de llegar a la democracia como un paso adelante”⁶.

La elaborada transición duró tres años. Durante este período se realizaron diálogos políticos a los cuales se invitó prácticamente a toda fuerza social y po-

4 La metáfora del juego prevalece en la literatura de transición. Ver, por ejemplo, Baloyra, E. (1987), “Transición Democrática en Perspectiva Comparada”, en Baloyra, E. (ed.) *Comparando Nuevas Democracias*, pp. 9-52, (Boulder), Di Palma, G. (1990), *Creando Nuevas Democracias*, (Berkeley), y O’Donnell, G. y Schmitter P.C. (1986), *Transiciones de Gobiernos Autoritarios. Conclusiones Tentativas sobre Democracias Cuestionables*, (Baltimore). Para una discusión sobre los pactos ver Karl, T.L. (1990), “Dilemas de la democratización en América Latina”, *Política Comparativa* 23: 1-21. La necesidad de institucionalizar lo cuestionable aparece en Przeworski, A (1986), “Problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en O’Donnell, G., Schmitter, P. C y Whitehead, L. (eds), *Transiciones de los gobiernos autoritarios: Perspectivas Comparativas*, pp. 47-63, (Baltimore). Para tener un punto de vista más pesimista sobre la probabilidad de que las transiciones recientes conduzcan al establecimiento de democracias estables, ver Malloy, J. (1987), “La política de transición en América Latina”, en Malloy, J y Seligson, M.A. (eds.), *Autoritarismo y Democracia: Transición de los regimenes en América Latina*, pp. 235-258, (Pittsburgh).

5 De esto se trata con mayor profundidad en Isaacs, A. *La Política del Gobierno Militar y la Transición en el Ecuador*, (Macmillan) (en preparación).

6 Según el artículo 128 de la Constitución del Ecuador, “la Fuerza Pública [la Policía y las Fuerzas Armadas] tiene la responsabilidad de proteger la soberanía nacional... Sin minimizar su misión fundamental, la ley estipula que la fuerza pública cooperará en el desarrollo social y económico del país y en otros aspectos relacionados con la seguridad nacional”, Constitución de la República (Quito, 1982), p. 25.

lítica organizada para discutir el carácter que debía asumir dicha transición. A estos diálogos siguió el establecimiento de tres comisiones nombradas por el gobierno. Una tenía el propósito de redactar una nueva Constitución, otra debía revisar la Constitución de 1945 y una tercera debía definir las regulaciones y procedimientos que regirían la organización y actividad de los partidos políticos y del proceso electoral. Las dos constituciones fueron entonces sometidas a una consulta popular que resultó en una convincente victoria para la nueva versión. Una elección en dos vueltas, en julio de 1978 y en abril de 1979, tuvo como resultado una victoria por una gran mayoría de votos del binomio de centro-izquierda, Roldós y Hurtado. A pesar de los fuertes rumores sobre golpes de estado, en agosto de 1979 se restableció el gobierno civil y los militares ecuatorianos fueron los primeros de la región en retirarse del poder.

La prolongada transición ecuatoriana, con énfasis en el diálogo y la reforma, ofreció muchas oportunidades para hacer pactos entre los principales actores políticos. Puesto que, en términos generales, los militares habían evitado usar la represión, las Fuerzas Armadas ecuatorianas no temían una represalia por pasados abusos en materia de derechos humanos. Sin embargo, determinados a retener parte de su influencia política, las Fuerzas Armadas mantuvieron suficiente legitimidad para negociar la inclusión de una cláusula en la Constitución que les asegurase un papel permanente en el proceso de desarrollo nacional. Las Fuerzas Armadas enmendaron la nueva Constitución limitando la libertad del presidente en el nombramiento de los miembros de su gabinete, al reservar el Ministerio de Defensa para el oficial de más alto rango⁷.

Además, se promovieron los pactos entre los partidos políticos y, en una imitación del sistema electoral francés, se introdujo la segunda vuelta electoral entre los dos ganadores en la elección inicial. Su intención era tanto la de asegurar que el presidente fuera elegido con una mayoría absoluta de votos como la de promover la negociación entre las partes y la formación de coaliciones para la segunda vuelta electoral.

Sin embargo, los sectores empresariales y los sindicatos de trabajadores no se involucraron en las negociaciones de transición. En contraste con lo sucedido en muchos países de América Latina, la transición al poder civil en el Ecuador no se dio en el contexto de una severa crisis económica. Si bien, las notables tasas de crecimiento anual por sobre el 11 por ciento registradas du-

7 En el pasado, el Ministro de Defensa era usualmente un civil o un militar retirado.

rante mediados de los años 70 no se mantuvieron en la última parte de dicha década, la economía ecuatoriana continuó creciendo a aproximadamente un 6 por ciento durante los años restantes del régimen militar, ocultando, por algún tiempo, las consecuencias negativas de la excesiva dependencia en los ingresos petroleros y el incremento de la deuda externa⁸. Como resultado, el gobierno no necesitó asegurar compromisos importantes ya sea con los obreros o con el sector privado a fin de implementar la transición.

Por lo tanto, en muchos aspectos, el Ecuador encaja dentro del modelo prescrito para que se den transiciones exitosas de gobiernos autoritarios hacia los democráticos. El proceso fue gradual, bajo la conducción de los gobernantes militares del país. Se puso especial énfasis en usar la transición para reformar la política ecuatoriana y colocar los cimientos para establecer una democracia procesal que funcione. Aunque se ejerció muy poca presión para negociar pactos socioeconómicos, otros actores políticos sí se involucraron en dichos pactos. Los militares fueron capaces de proteger sus intereses institucionales y se introdujo una serie de regulaciones para estimular la negociación y el compromiso entre los partidos políticos.

No obstante, la democracia ecuatoriana es todavía frágil. Como algunos estudiosos lo han anotado recientemente, la consolidación democrática tiene que verse asistida por el cumplimiento de al menos tres condiciones: el liderazgo de los partidos políticos debe estar dispuesto a involucrarse - y debe poder hacerlo - en un proceso constante de compromiso democrático que represente en forma efectiva los intereses de la sociedad civil; los valores democráticos tienen que volverse intrínsecos (es decir, debe mantenerse el compromiso popular con la democracia que acompañó al proceso de transición); y se debe superar la amenaza militar a los procesos democráticos. Una evaluación de cómo estas condiciones se han cumplido en el caso ecuatoriano, permitirá apreciar las perspectivas del proceso de consolidación democrática en ese país⁹.

8 Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales*, 5 (Quito, 1983) cuadro 3, pp. 15-16, citado en Schodt, D. (1987), *Ecuador: Enigma Andino*, p. 105, (Boulder).

9 Estas condiciones fueron establecidas por muchos de los autores que contribuyeron a O'Donnell, G., Schmitter, P. C and Whitehead, L. (eds) (1986), *Transición de los gobiernos autoritarios* (Baltimore). Ver también artículos más recientes que incluyen Bermeo, N. (1990) "Reconsiderando el cambio de régi-

El fortalecimiento de las instituciones políticas: ¿existen resquebrajaduras en la fachada democrática?

Históricamente, los partidos políticos ecuatorianos no han realizado las funciones de mediación, moderación y representación, típicamente asignadas a los partidos políticos. En lugar de ello, los partidos políticos en el Ecuador han sido descritos ya sea como oportunistas, personalistas o elitistas. A menudo utilizados por sus líderes únicamente como un vehículo electoral, a los partidos les ha faltado en general una coherencia ideológica o programática, han tenido una estructura y organización internas débiles, y han demostrado una marcada propensión hacia la fragmentación. Como resultado de ello, los partidos ecuatorianos no solamente que han fallado en inspirar el tipo de lealtad y de afecto popular que caracterizan a los partidos políticos en otras partes de la región, sino que en general han sido mirados con desprecio y hasta hostilidad¹⁰.

En cierta medida, el carácter elitista u oligárquico del sistema político ecuatoriano es un reflejo de la naturaleza del desarrollo social y económico del Ecuador. El predominio de las prácticas laborales precapitalistas en la Sierra ecuatoriana hasta mediados de los años 60, debilitó los esfuerzos para organizar a los pobres en el área rural. De igual forma, el predominio de una economía de exportación agrícola con base en la costa, con mínimos requerimientos de mano de obra y efectos multiplicadores, y el resultante retraso en la industrialización del país, explican la ausencia de una fuerte clase trabajadora o burguesía industrial capaz de oponerse a la influencia política y económica de la elite exportadora. Una consecuencia adicional de las estructuras económicas y sociales existentes fue la escasa presión o estímulo para que emerjan partidos reformistas. Cuando aparecía el descontento popular, éste tendía a ser absorbido por el movimiento populista conservador liderado por el cinco veces presidente, José María Velasco Ibarra.

men”, *Política Comparativa* 22: 359-377. Gillespie, C.G. (1989), Consolidación democrática en el Cono Sur y Brasil: Más allá de la desarticulación política”, *Third World Quarterly* 11: 92-113, y Rustow, D.A. (1990), “Democracia: ¿una revolución global?”, *Foreign Affairs* 64: 75-91.

10 La discusión que sigue se basa en algunos excelentes trabajos sobre los partidos políticos en el Ecuador. Ver, por ejemplo, Conaghan, C. “Políticas de partido y democratización en el Ecuador”, en Malloy y Selligson (eds), *Autoritarismo y Democracia*, pp. 145-162, Martz, J.D. (1972), *Ecuador: Cultura política en conflicto y la búsqueda del Progreso*, pp. 108-145 (Boston), y Menéndez-Carrión, A. (1986), “El Análisis del Proceso Político Contemporáneo: algunos comentarios a propósito de reflexiones existentes”, (Quito).

El sistema existente se destrabaría como resultado del proceso de industrialización dirigido por el Estado desde fines de los años 50 en adelante. Se formó gradualmente un sector industrial, las filas de la clase trabajadora aumentaron y también creció el número de profesionales de clase media y de empleados del sector público. En respuesta emergieron partidos reformistas de orientación cristiana y social demócrata¹¹.

Estos cambios coincidieron, sin embargo, con períodos de gobierno militar, inicialmente de 1963 a 1966 y nuevamente entre 1972 y 1979. Por su renuencia a la represión y el énfasis en efectuar reformas, el régimen de Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) fue diferente de la mayoría de las dictaduras de América Latina. No obstante, las dictaduras ecuatorianas compartieron la desconfianza generalizada hacia los militares de parte de los políticos y del proceso político civil. Por lo tanto, como sucedió en otros países de la región, los partidos políticos fueron marginados por el nuevo régimen militar. Además, si alguna represión se dio en el gobierno de Rodríguez Lara, ella estuvo dirigida contra el liderazgo político del país. Como lo recuerda Osvaldo Hurtado: “Las Fuerzas Armadas prometieron hacer un gobierno completamente diferente al de los partidos políticos. Como resultado, muchos de nosotros fuimos perseguidos. Yo fui enviado a prisión y otros fueron confinados a la Amazonía ecuatoriana”¹².

Con la postergación de los partidos políticos, algunos grupos de interés asumieron el papel de interlocutores entre las fuerzas sociales organizadas y la dictadura militar. Dicho arreglo era conveniente para los sectores empresaria-

11 Ver Conaghan, “Política de Partidos”. El sistema de partidos del Ecuador se compone de partidos que cubren todo el espectro político, desde los partidos tradicionales de derecha, el Conservador, Liberal Radical y Social Cristiano, hasta la izquierda representada por un número de partidos y agrupaciones marxistas que incluyen el Partido Socialista Ecuatoriano, el Movimiento Popular Democrático y el Partido Comunista del Ecuador. Algunos movimientos populistas, que incluyen Concentración de Fuerzas Populares y movimientos derivados del mismo como Pueblo Cambio y Democracia y el Partido Roldosista Ecuatoriano, también tienen respaldo electoral. Finalmente, como se anota en el texto, algunos partidos reformistas, que incluyen la Democracia Cristiana, Democracia Popular y la Democracia Social, Izquierda Democrática, han emergido recientemente como gigantes en la escena electoral del Ecuador. En las elecciones para el Congreso efectuadas en enero de 1988, la Izquierda Democrática captó 30 de las 72 curules que estaban en juego, mientras que la Democracia Popular y el populista Partido Roldosista Ecuatoriano obtuvieron 9 cada uno. Los partidos de la derecha se aseguraron 18 curules, y el resto se dividió entre los partidos de la izquierda marxista. Ver Corkill, D y Cuibitt, D, *Ecuador*, pp xii-xvii., para un estudio más detallado de los partidos políticos en el Ecuador.

12 Osvaldo Hurtado, entrevista, marzo 1986.

les que, antes del golpe de estado, se habían unido para formar la Federación Nacional de las Cámaras de la Producción. Durante todo el régimen militar, tanto la Federación como las diferentes cámaras de agricultura, industria y comercio se pronunciaron y se constituyeron en buenos defensores de los intereses de sus afiliados; tuvieron, por ejemplo, éxito en diluir el proyecto de reforma agraria —radical en sus inicios— y en asegurar el abandono del programa de reforma económica a fines de 1975. Los sindicatos ecuatorianos tuvieron un papel similar de representación. Aunque fueron menos efectivos y de alguna forma críticos más moderados del régimen, el período de gobierno militar presenció un fortalecimiento y unificación de un movimiento laboral profundamente fragmentado. En noviembre de 1974, por ejemplo, se formó el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) con una base común de demandas; su huelga general en noviembre de 1975, orquestada sobre la base de dichas penurias, tuvo éxito en paralizar temporalmente la actividad económica.

Quienes fueron los artífices de la transición al poder civil en el Ecuador tenían la determinación de establecer mecanismos tradicionales que den paso a la democracia procesal. Muchos de sus esfuerzos estuvieron dirigidos a fortalecer los partidos políticos a fin de permitirles tener un papel central en el proceso político democrático. En realidad, la comisión responsable de elaborar la Ley de Partidos Políticos tuvo que enfrentar el reto de dar forma a un sistema moderno de partidos y simultáneamente transformar a los partidos políticos ecuatorianos en actores centrales del proceso político democrático¹³. La legislación introducida por la comisión limitó la participación en elecciones a solamente los partidos que estuvieran legalmente reconocidos y a los candidatos afiliados a un partido legalmente reconocido.

Sin embargo, los partidos políticos tuvieron dificultad en cumplir las funciones de instituciones representativas en la era posterior a la dictadura. Ciertamente que los cambios sociales y económicos que se habían dado durante dos décadas y las reformas políticas introducidas durante la transición habían cambiado irrevocablemente las reglas y las estrategias del juego político. La política ya no estaría únicamente reservada a las elites del país. El sistema político tradicional se había convertido en obsoleto. No obstante, si bien una nueva generación de partidos reformistas había surgido debido a estos cam-

13 Los objetivos de la Ley de Partidos Políticos se analizan en Echeverría, J. (1987), "Modernización política, sistema institucional y movimientos sociales", *Mundos en Desarrollo* 15: 35-51.

bios, a ellos les faltaba la invaluable experiencia política pues, después de todo, habían desarrollado su estructura organizacional, base social y mensaje político a la sombra de una dictadura hostil a la actividad política partidista¹⁴. Complicando aún más el asunto, a los partidos políticos todavía les faltaba legitimidad. Lejos de aumentar su atractivo, el antagonismo militar hacia ellos tuvo que ver con las eternas tribulaciones de los ecuatorianos con respecto al liderazgo político de los civiles. Además, el fortalecimiento de grupos de interés durante los años de gobierno militar había ocasionado daños a los partidos políticos, ya que las cámaras de la producción y los movimientos laborales demostraron un mayor compromiso y una mayor habilidad con respecto a los partidos políticos para representar los intereses de los ciudadanos.

El hecho de que las instituciones que se requieren para sustentar una democracia no puedan ser simplemente esbozadas en papel para darles existencia, se hace más evidente cuando consideramos los problemas que el sistema político enfrentó después de 1979. Por ejemplo, la idea de que la fragmentación podría evitarse permitiendo que solamente partidos legalmente reconocidos y sus candidatos participasen en las elecciones, podría haber tenido sentido en teoría, pero en la práctica dichas regulaciones no pudieron evitar conflictos y rivalidades personales que se reiniciaron con fuerza el momento en que los militares dejaron el poder. Así, los conflictos entre el presidente Jaime Roldós (1979-1981) y Asaad Bucaram, quien era Presidente del Congreso y líder del partido populista Concentración de Fuerzas Populares (CFP) (el partido del cual Roldós fue el estandarte), dividió profundamente al CFP, lo cual condujo a la emergencia de varios partidos de similar orientación populista, incluyendo el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y Pueblo, Cambio y Democracia (PCP). Distintos resquebrajamientos se produjeron en otros partidos, de manera que, para mediados de la década de los años 80, 17 partidos habían recibido status legal otorgado por el Tribunal Supremo Electoral del país. Así mismo, seis binomios habían participado en las elecciones de transición, nueve compitieron en las elecciones de 1984 y diez en aquellas que tuvieron lugar en 1988. Además, la relación de los afiliados con sus partidos también tendía a ser temporal y oportunista: una vez electos, los miembros del Congreso no vacilaban en cambiarse a partidos políticos rivales o permanecer como independientes.

14 Opinión expresada por Rodrigo Borja, entrevista, marzo 1986.

Las coaliciones o pactos, estimulados por la introducción de una segunda vuelta electoral, también fueron efímeros. El Bloque Progresista, la coalición multipartidista que se aseguró una mayoría del congreso en 1984 mediante la promesa de una oposición consistente al gobierno de la derecha, sobrevivió menos de un año. El Frente de Reconstrucción, una alianza de partidos de derecha que apoyaron a León Febres Cordero para la presidencia en las elecciones de 1984, también había colapsado al final del período de cuatro años de Febres Cordero dejando una nueva derecha dividida, incapaz de presentar una opción seria en las elecciones de 1988. Un intento de coalición gubernamental que aglutinaba a la democracia social –Izquierda Democrática (ID)– y a la democracia cristiana –Democracia Popular (DP)– se fue a pique en las elecciones de mitad de período de junio de 1990, cuando la DP perdía sus posiciones en el gobierno, aunque mantuvieron su alianza en el Congreso¹⁵.

El proceso de los gobiernos democráticos en el Ecuador también se ha visto debilitado por los conflictos entre el poder ejecutivo y el Congreso. La causa no ha tenido que ver, muchas veces, con diferencias ideológicas sobre materias políticas sino con rivalidades políticas personales y luchas internas en los partidos¹⁶. Así, por ejemplo, la enemistad personal entre Roldós y Bucaram se debió a los esfuerzos del Congreso para socavar la autoridad presidencial introduciendo legislación económica y rehusándose a aprobar las propuestas de reforma económica y social. La oposición del Congreso igualmente malogró los proyectos de reformas del presidente Hurtado (1981-1984). Aunque León Febres Cordero, entonces un diputado socialcristiano de tipo conservador, fue el opositor más encarnizado de Hurtado, los partidos de centro y de centroizquierda también se negaron a respaldar las reformas propuestas, temerosos de que el mínimo respaldo percibido por la población a un presidente impopular podría dañar sus propias oportunidades en las elecciones de 1984¹⁷. Los choques entre el Congreso y el Ejecutivo llegaron a su punto máximo durante la administración presidencial de Febres Cordero y el tambaleante “bloque progresista” unido solamente por su oposición compartida a las políticas del régimen. El bloque se desintegró en breve, otra víctima del oportunismo po-

15 Ver *Latin America Weekly Report*, WR-90-44, 1 noviembre 1990.

16 Blasco Peñaherrera, Vicepresidente de Febres Cordero, explicó que estos conflictos reflejan “la ambición de todos los diputados de llegar a ser Presidente”, entrevista, junio de 1989.

17 Ver Handelman H. (1984), “Los Dilemas de la Democracia Ecuatoriana. Parte II: Hurtado y la trampa de la deuda”. *UFSI Reports* 35.

lítico, cuando 11 diputados de los partidos de centro y de centro-izquierda desertaron para unirse a la alianza conservadora gobernante. Más recientemente, las pérdidas sufridas por la gobernante ID en las pasadas elecciones legislativas (cuando vio que su representación en el Congreso se reducía de 30 a 14 de las 72 curules posibles) prepararon el camino para la emergencia de una nueva coalición de oposición. Sin embargo, como en el pasado, dicha coalición no estaba unida por una visión política común, sino por un deseo de debilitar el gobierno de Borja y de asegurar en el proceso una amnistía para Abdalá Bucaram, debido a la venganza que buscaba el anterior presidente Febres Cordero, quien aducía sufrir una persecución por parte del gobierno de Borja y de la Corte Suprema¹⁸.

En resumen, a pesar de los esfuerzos realizados por los arquitectos de la transición, el retorno a los gobiernos civiles en el Ecuador no ha significado el fortalecimiento de las instituciones representativas. Los partidos políticos y los procesos políticos en general, continúan plagados de muchos de los problemas que debilitaron a los gobiernos civiles en el pasado: poca lealtad y fragmentación partidista, y permanentes conflictos entre el gobierno y la oposición que reflejan rivalidades y ambiciones personales. La debilidad de las instituciones representativas sugiere un compromiso ambivalente con la democracia, tanto por parte de las elites políticas, así como de importantes sectores de la población ecuatoriana.

El compromiso democrático: ¿son débiles sus cimientos?

Al reflexionar sobre las dificultades de la ID para gobernar por vía de la concertación, el Ministro de Gobierno, César Verduga comentó: “la viabilidad de una sociedad democrática se fundamenta en que se reconozca la necesidad de hacer concesiones y compromisos. Pero ésta es una forma de pensar que todavía tiene que ganar adeptos en el Ecuador...”¹⁹.

18 Al momento de escribir este artículo, Bucaram se encuentra fugitivo en Panamá acusado de malversación de fondos públicos durante su alcaldía en la ciudad de Guayaquil. Febres Cordero también fue acusado, aunque declarado inocente hace poco, de uso irregular de fondos públicos en conexión con un pago por US\$ 150.000 efectuado por su yerno a un experto israelita en contra-insurgencia., No se pudo encontrar documentación alguna para justificar. Ver *Latin America Weekly Report*, WR-90-05, 8 de febrero 1990 y WR-90-35, 13 de septiembre 1990.

19 César Verduga, entrevista, junio 1989.

Sin duda, la elite política ecuatoriana no siempre ha demostrado voluntad para aceptar las reglas del juego democrático y, más bien se ha involucrado en componendas y pactos como una forma de resolver los inciertos conflictos políticos. En diversas ocasiones, durante la década pasada, las disputas entre el gobierno y las fuerzas de la oposición estuvieron a punto de amenazar la estabilidad del poder civil. Aún así, solo en los momentos de severa crisis, cuando el proceso democrático en sí parecía estar en inminente peligro, se buscaron compromisos, casi como una medida de último recurso. Durante la presidencia de Roldós, por ejemplo, los choques entre el poder ejecutivo y la legislatura llegaron a paralizar el proceso político. Fue solo entonces que, cuando el Ecuador se encontraba al borde de una seria crisis constitucional, algunos partidos políticos cedieron y, en el Congreso, se llegó a una alianza con las fuerzas roldosistas²⁰.

Las luchas que enfrentaron al gobierno y a la oposición durante la administración de Febres Cordero ilustran de igual manera este aspecto. Cuando debía enfrentar la oposición del Congreso, Febres optaba por la táctica del brazo-largo y de la manipulación constitucional, en lugar de la negociación, como una forma de imponer su voluntad y hacer prevalecer sus intereses políticos partidistas. Así, por ejemplo, no buscó negociar con el “bloque progresista” del Congreso, los nombramientos de los jueces de la Corte Suprema, sino que desplegó tanques para rodear el edificio de la Corte y prohibir la entrada de los magistrados recién nombrados. Igualmente, cuando la Corte Suprema intentó arrestar a un miembro del gabinete de Febres Cordero acusado de corrupción, la Policía recibió la instrucción de no ejecutar dicha orden, aduciendo que se requería una autorización adicional. El juicio político del Congreso contra el Ministro de Gobierno, Luis Robles, por violaciones a los derechos humanos y abuso de autoridad fue igualmente ignorado por la administración de Febres. Robles se rehusó a dejar el ministerio por cerca de cuatro meses, hasta enero de 1988, cuando consideraciones electorales lo persuadieron de hacerlo. Seguramente, el acto más revelador fue la decisión de Febres Cordero de posponer la elección de diputados, programada para enero de 1985, debido a que su gobierno y su partido, se suponía, no alcanzarían buenos resultados. Febres introdujo, además, reformas electorales encamina-

20 Handelman, H. (1984), “Los dilemas de la Democracia Ecuatoriana. Parte I: Jaime Roldós y la política del punto muerto”, *UFSI Reports* 34.

das a mantener la estrecha mayoría de la derecha en el Congreso, la cual se había asegurado después de las deserciones del bloque progresista. En un esfuerzo por aprovechar la re-alineación de las fuerzas políticas, las reformas propuestas -entre otras cosas- habrían permitido que los candidatos independientes compitiesen por puestos políticos²¹.

Igualmente, los choques entre Borja y la oposición en el Congreso han estado caracterizados por una sorprendente falta de respeto a los procedimientos democráticos. Acusados de irregularidades en el desempeño de sus funciones o de “insultar a la legislatura”, los ministros de la ID han sido públicamente censurados y destituidos por el Congreso, sin respetar el procedimiento del juicio político estipulado por la Constitución. Los esfuerzos del Congreso para designar el reemplazo de los jueces en funciones de la Suprema Corte han provocado otra pugna, bastante familiar en la vida política ecuatoriana²².

El comportamiento del liderazgo político debía tener un efecto de onda expansiva en la sociedad ecuatoriana que por largo tiempo había abrigado desconfianza hacia los procesos políticos civiles. Como lo revelan los resultados de una encuesta de opinión hecha en 1989 en Quito y Guayaquil, a pesar de la emergencia de una nueva generación de partidos políticos que buscó cultivar bases populares, solo una minoría de los ecuatorianos siente una fuerte vinculación con los partidos (ver Tabla 1). La mayoría afirma o no tener afiliación alguna o interés en los partidos; y una mayoría aún más numerosa declara que los partidos no están interesados en resolver problemas.

21 Esta propuesta, sometida a consulta popular, fue derrotada por un margen de dos a uno. Ver *Política y Sociedad: el bimestre* 3, 3 (mayo-junio 1986). Los conflictos entre el gobierno y la oposición durante el régimen de Febres Cordero se tratan en Martz, J.C. (1988), “Ecuador”, en *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, V, pp. B107-114, (New York), y Corkill and Cubitt, *Ecuador*, pp. 85-91.

22 Ver *Latin American Weekly Report*, junio-noviembre 1990.

Tabla 1
Opinión Pública sobre los Partidos Políticos, 1989

	Guayaquil Número	%	Quito Número	%
¿Es afiliado a un partido político?				
No afiliado	188	47.0	153	38.3
Militante	22	5.5	26	6.5
Simpatizante	78	19.5	99	24.7
No interesado	106	26.5	119	29.7
Sin respuesta	6	1.5	3	0.7
¿A los partidos le interesan sus problemas?				
SÍ	44	11	71	17.7
NO	354	88.5	317	79.2
Sin repuesta	2	0.5	12	3

Fuente: Adaptada de Informe Confidencial, Instituto de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Las respuestas a otra encuesta, dirigida a medir el respaldo popular a la democracia, son igualmente, o aún más perturbadoras; particularmente en el caso de aquéllas obtenidas entre los guayaquileños (ver Tabla 2). Un porcentaje significativo de los encuestados percibe que la democracia es menos efectiva en resolver los problemas y más proclive que las dictaduras a involucrarse en actos de corrupción. Las percepciones sobre la ineficacia de los partidos políticos ha contribuido, sin duda alguna, a aumentar el apoyo a los regímenes autoritarios²³.

23 Se hicieron preguntas similares en encuestas realizadas en Venezuela en 1983 y en Costa Rica en 1985 – dos países que afirman tener democracias consolidadas. En respuesta a la pregunta “¿prefiere usted el tipo de democracia que Venezuela ha conocido los últimos veinte años o una dictadura?”, el 82.2 por ciento de aquellos encuestados respondieron la democracia, 10.2 por ciento dijeron dictadura y un 2.4 por ciento no expresó preferencia alguna. Ver Torres, A. (1985), “Fe y desencanto democrático en Venezuela”, *Nueva Sociedad*, 77:60. En la encuesta en Costa Rica, diseñada para evaluar las repercusiones políticas de la reciente crisis económica, se preguntó “¿cree usted que el sistema político costarricense es el mejor sistema posible?”. En una escala de 1 a 7 (con 7 indicando el mayor respaldo) el promedio de las respuestas fue de 6.2. Cuando la misma pregunta fuera hecha en 1978, antes de la tendencia depresiva en la economía, el promedio fue de 5.7. Ver Seligson, M.A. y M. Gómez B. (1989), “La economía política del voto en Costa Rica”, en Booth, J.A. y Seligson, M. A. (eds), *Elec-*

Sin embargo, no puede culparse solo al liderazgo político por la falta de habilidad para lograr un fuerte compromiso popular con el sistema democrático y con sus instituciones representativas. Parte de dicha responsabilidad debe ser compartida por las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Como se anotó anteriormente, el régimen militar ecuatoriano no se ajustó a los moldes de las dictaduras que asumieron el poder en todo el continente desde mediados de los años 60 en adelante. Se diferenció de aquellas tanto por la ausencia de represión generalizada y en la estrategia de gobierno, la cual podría ser descrita someramente como un híbrido que combina los objetivos reformistas de los militares peruanos con el enfoque en el crecimiento económico de la dictadura en el Brasil. Si bien, las Fuerzas Armadas ecuatorianas fracasaron en cumplir las metas reformistas, la buena fortuna y el lujo de encontrarse en el poder durante el auge petrolero, permitió a los militares presenciar un considerable desarrollo y expansión económica. Como fue el caso en otros países de América Latina, una combinación de oposición civil y presiones internas persuadieron a las Fuerzas Armadas ecuatorianas a iniciar la transición hacia el poder civil. Sin embargo, en contraste con la mayoría de las otras dictaduras en América Latina, con la notable excepción de Brasil, los militares ecuatorianos no habían sufrido mayor descrédito durante su gestión y, por tanto, no tenían que abandonar el poder en una forma apresurada o tener que ceder el control del proceso de transición a las fuerzas políticas civiles. Aunque mucho más rápida que la “apertura” brasileña, el paso gradual de la transición ecuatoriana y su carácter elaborado estuvieron determinados esencialmente por las Fuerzas Armadas²⁴.

ciones y Democracia en América Central, p. 177, (Chapel Hill). Mientras tanto, encuestas efectuadas en 1988 en el Perú, un país considerado entre aquellos con las democracias más frágiles en la región, revelaron un mayor respaldo a la democracia que en el Ecuador. Setenta y cinco por ciento de los encuestados en el ámbito nacional pensaba que la democracia era el régimen político deseado, mientras que solo un 7 por ciento favorecía una dictadura militar. Ver McClintock, C. (1989), “Perú: regímenes precarios, autoritarismo y democracia”, en Diamond, L., Linz, J.J y Lipset, S.M. (eds), *Democracia en los Países en Desarrollo. América Latina*, p. 359, (Boulder).

- 24 Esto no quiere sugerir que las Fuerzas Armadas fueran monolíticas y, en verdad, se dieron corrientes dentro de ellas que buscaban socavar el proceso de transición en primer lugar y luego evitar un triunfo electoral del CFP. Sin embargo, la corriente de opinión mayoritaria dentro de las fuerzas Armadas respaldaba un retorno al régimen civil y favorecía el uso del período de transición para hacer significativas reformas políticas. Para un análisis en mayor detalle, ver Bustamante, F. (1990), “Fuerzas Armadas en Ecuador. ¿Puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?”, en *Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica*, pp. 129-160, (Quito), e Isaacs, *La política del régimen militar*, capítulo 8.

Por el contrario, los civiles que llegaron al poder desde 1979 se han visto forzados a enfrentar apremiantes problemas económicos y políticos. La economía se ha deteriorado constantemente a medida que los efectos de la dependencia del petróleo y la deuda externa han ido cobrando sus costos. Los precios del petróleo han declinado desde un máximo de \$34 por barril alcanzado a principios de los años 80 a menos de \$15 hacia 1988, y en marzo de 1987 un terremoto destruyó parte del oleoducto ecuatoriano, obligando al Ecuador a suspender sus exportaciones de petróleo por aproximadamente 6 meses. Entre tanto, la deuda externa continuó creciendo, alcanzando un estimado de \$11.000 millones en 1988. El servicio de la deuda consume en la actualidad aproximadamente una tercera parte de todos los ingresos por exportaciones. Por tanto, la expansión económica de los años 70 no continuó en los años 80, las tasas de crecimiento económico cayeron a un poco más del 1 por ciento en 1982 y a un 3 por ciento negativo en 1983²⁵. La prosperidad de los años 70 se convirtió en la austeridad de los años 80, a medida que los ecuatorianos, como la mayoría de los otros latinoamericanos, soportaban los gravosos costos de la estabilización económica.

Tabla 2
Opinión Pública sobre la Democracia y la Dictadura, 1988-1989

	Guayaquil Número	%	Quito Número	%
¿Prefiere dictadura o democracia?				
Democracia	170	42.5	257	64.3
No diferencia	20	5	29	7.2
Dictadura	195	48.7	105	26.2
Sin respuesta	15	3.7	9	2.2
¿Cuál resuelve mejor los problemas?				
Democracia	194	48.5	251	62.7
Dictadura	138	34.5	94	23.5
Sin respuesta	40	10	15	3.7
Dictadura	93	23.2	150	37.5
¿Cuál es más corrupta?				
Democracia	185	46.2	112	28
No diferencia	96	24	117	29.2
Sin respuesta	26	6.5	21	5.2

Fuente: Adaptada de Informe Confidencial, Instituto de Estudios Sociales y de la Opinión Pública.

El país, además, presenció la emergencia de sus primeros movimientos guerrilleros, *Alfaro Vive Carajo* (AVC), a principios de la década de los 80 y *Montoneros Patria Libre* (MPL) en 1985. El secuestro que realizó AVC de un prominente banquero ecuatoriano, Nahim Isaías, y su declaración de guerra contra los regímenes opresores, se encontraron con la respuesta de línea dura del Presidente Febres Cordero quien desplegó a la policía y a los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas a fin de erradicar la amenaza de la guerrilla y, en el proceso, controlar además las demostraciones populares contra sus políticas gubernamentales. Las actividades de contra-insurgencia durante los años de Febres Cordero fueron de tal índole que se llegó a caracterizar al Ecuador como un país que se encontraba “en la cima de una resbalosa pendiente hacia masivas violaciones de los derechos humanos.”²⁶ El Presidente de la Comisión Nacional Ecuatoriana para los Derechos Humanos describió los esfuerzos de contra-insurgencia de la administración de Febres Cordero en términos que evocan imágenes de los años oscuros de las dictaduras militares en el Cono Sur: “Los cuarteles fueron transformados en prisiones; hombres encapuchados entraban a las casas particulares; la gente era detenida sin razón, era torturada y desaparecía”²⁷.

El poco entusiasmo por la democracia refleja, por tanto, una permanente falta de confianza en los procesos civiles y en los partidos, acentuada por la insatisfacción sobre cómo el liderazgo político ha manejado las recientes crisis políticas y económicas. Al no haber sido bendecidos con la misma “fortuna” que caracterizó los años de las dictaduras militares, para muchos ecuatorianos los gobiernos civiles han significado penurias económicas, una violación de las libertades políticas y civiles y un abuso de poder²⁸. El que los gobiernos civiles hayan podido sobrevivir a esta situación durante este tiempo, parecería deberse a la cooperación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

25 Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe de 1988 sobre el Progreso Económico y Social en América Latina* (Washington, 1988), p. 400.

26 Comité de Vigilancia de las Américas y Comisión Andina de Juristas, *Los Derechos Humanos en el Ecuador* (New York, 1988), p. 3.

27 Julio Prado Vallejo, entrevista, junio 1989.

28 Los significativos logros económicos del régimen ecuatoriano sobresalen en agudo contraste con las experiencias de la mayoría de las dictaduras en América Latina de ese tiempo, las mismas que demostraron ser administradores económicos menos capaces que sus sucesores civiles. Ver Remmer, K.L. (1990), “Democracia y crisis económica: la experiencia latinoamericana”, *World Politics* 42: 315-335.

¿Se convirtieron en democráticas las Fuerzas Armadas?

En diversas ocasiones durante la última década, la perspectiva de un golpe militar ha ensombrecido el panorama. La oposición de la derecha a las políticas reformistas de los gobiernos de Roldós y Hurtado condujo a demandas para que se dé una intervención militar. Al igual que a principios de los años 60, estas demandas tomaron la forma tanto de llamados a través de los medios de comunicación recordando a las Fuerzas Armadas su papel como guardianes de los intereses nacionales, así como de presiones ejercidas sobre determinados oficiales²⁹. En ambos casos, estos esfuerzos resultaron vanos, pues los militares no consideraron seriamente salir de su retiro. No obstante, el Presidente Hurtado quedó atrapado cuando un oficial de alto rango visitó “la embajada americana para sondear el terreno sobre cómo reaccionaría Estados Unidos ante un posible golpe”³⁰. Temeroso de que los militares interviniesen, Hurtado reaccionó con celeridad. El oficial en cuestión, General Piñeiros, fue retirado del servicio activo. El Comando Conjunto fue reestructurado y se invitó a los nuevos miembros a un almuerzo durante el cual Hurtado “alabó a las Fuerzas Armadas por ser tan leales colaboradoras” y “reconoció no conocer a las Fuerzas Armadas y no haber caído en cuenta de su importancia”³¹.

Las rebeliones del General de la Fuerza Aérea Frank Vargas, en 1986, también fueron interpretadas como una cruzada contra la corrupción en la administración de Febres Cordero como lo proclamó su instigador, antes que como un abortado intento de golpe de estado concebido por un oficial descontento. Nuevamente, en 1988, existió mucho temor de que, en el caso de que un candidato populista y notorio crítico de los militares, Abdalá Bucaram, ganase la segunda vuelta electoral, las Fuerzas Armadas intervinieran para evitar que dicho personaje llegase al poder.

Por su parte, las Fuerzas Armadas han insistido en su propia madurez en la última década y en el reconocimiento a las virtudes de la democracia. Según el General Medardo Salazar, Ministro de Defensa de Febres Cordero:

29 Handelman, “Los Dilemas de la Democracia Ecuatoriana. Parte II”.

30 General Frank Vargas, entrevista, junio 1989.

31 *Ibíd.*

Después de un prolongado y profundo análisis, las Fuerzas Armadas han tomado una decisión. Ellos han dicho.... Se ha argumentado que nosotros matamos a la democracia. La democracia es como un niño que nace con defectos. Antes que matar al niño, hemos convenido que debemos ayudarlo a través de un proceso de rehabilitación, de manera que pueda vivir con el menor número de defectos posibles. Indudablemente, después de un largo período de dictaduras, esto ha requerido algo de persuasión.... Reuniones frecuentes a todos los niveles en las cuales se habló del papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad y en un sistema democrático, pero yo creo que las Fuerzas Armadas han madurado a este respecto³².

El Capitán Maldonado, uno de los paracaidistas responsable del secuestro de Febres Cordero en 1987, secuestro planeado a fin de obtener la libertad del General Vargas que se encontraba en la cárcel, también subrayó el nuevo compromiso democrático de los militares. Maldonado insistió en que se habían terminado los días en que los militares estaban preparados para responder a las presiones de los civiles; advirtió además que los llamados de la derecha para que se produzca una intervención serían ignorados en el futuro:

Una nueva consciencia y sentido de misión han nacido en las Fuerzas Armadas. Rechazamos las dictaduras ya que nos oponemos a que una plutocracia gobierne el país.... La Constitución defiende a la gente.³³

Sin embargo, fue el General Vargas quien formuló la crítica más fuerte a las dictaduras:

Aceptar que solo los regímenes *de facto* pueden dar paso al desarrollo o solucionar nuestros problemas es asumir los atributos de un país incivilizado, sin la suficiente cultura para comprender que la mejor forma de existencia es la convivencia democrática.... Rechazo las dictaduras y estoy preparado, como el soldado que soy, a pelear en las trincheras para evitar que una dictadura llegue al poder. Hago un llamado a mis camaradas de armas para que resistan la tentación³⁴.

32 General Medardo Salazar, entrevista, junio 1989.

33 Capitán John Maldonado, entrevista, junio 1989.

34 Vargas, entrevista.

Las numerosas amenazas de golpe que han caracterizado a los últimos 10 años, ensombrecen dichas proclamas sobre el compromiso de los militares con respecto al proceso democrático. Sin embargo, también es cierto que las Fuerzas Armadas no han dado un golpe de estado. Además del papel que los cambios de actitud puedan haber tenido, consideraciones profesionales, así como la crisis económica actual y la política de los Estados Unidos hacia la región, son las que han persuadido a las Fuerzas Armadas de que la continuidad de gobiernos civiles juega a su favor.

En las relaciones entre las Fuerzas Armadas y los gobiernos civiles desde 1979 se ha establecido un modelo. Las administraciones civiles de Roldós, Hurtado y, hasta la fecha, la de Borja, se han mantenido fieles al espíritu de los acuerdos alcanzados durante la transición³⁵. En su mayoría, cada uno de estos gobiernos ha respetado la autonomía de la institución militar, absteniéndose de inmiscuirse en promociones o de utilizar a las Fuerzas Armadas para objetivos políticos partidistas.

Una vez más, es el régimen de Febres Cordero el que se distingue como la excepción a este modelo. Febres violó los términos de la Constitución enmendada, asegurándose de que oficiales leales, los generales Piñeiros y Albuja, fueran nombrados como Ministro de Defensa y Comandante del Ejército, respectivamente. Aquello implicó, además, que se restituía al servicio activo al general Piñeiros, quien se había retirado recientemente. Además, los militares no solamente tuvieron un papel muy activo en las operaciones de contra-insurgencia montadas principalmente para erradicar la amenaza de la guerrilla, sino que también fueron utilizadas por Febres Cordero para “consolidar su poder personal”, obstaculizando fuertemente las acciones del Congreso a las que se oponía, tales como la nominación de los jueces de la Suprema Corte.

Al mismo tiempo que Febres Cordero cultivaba una base de respaldo dentro de las Fuerzas Armadas, también creaba mucho resentimiento dentro de sus filas y rangos. Muchos de los militares tenían la preocupación de que los intentos del Presidente para “convertirnos en sirvientes antes que en soldados” podían minar el profesionalismo de las Fuerzas Armadas.³⁶ Según el Capitán Maldonado:

35 El uso que Borja hizo de las Fuerzas Armadas para sofocar una huelga de transporte en el verano de 1989 y para controlar el contrabando, despertó nuevamente la preocupación de que las Fuerzas Armadas estaban siendo llevadas a la contienda política.

36 Maldonado, entrevista.

Esto nos trae el recuerdo de otro capítulo en la historia del Ecuador, cuando nos convertimos en los responsables personales de la seguridad del Presidente Arroyo del Río y ya no pudimos defender a nuestro país. Como resultado, perdimos la mitad de nuestro territorio oriental [a manos del Perú].³⁷

Así, cuando el General Vargas protestó por el uso de las Fuerzas Armadas para fines políticos partidistas y por la corrupción, cuya responsabilidad recaía en los militares nombrados por el Presidente, importantes elementos dentro de las Fuerzas Armadas se movilaron en respaldo del general amotinado, convencidos de que su causa no era venganza personal.

A pesar de que los problemas de tipo profesional constituyeron la amenaza más visible a los gobiernos civiles desde el “retorno”, el caso de Vargas provocó una considerable preocupación al interior de la institución militar. Las rebeliones no concitaron el respaldo de todas las Fuerzas Armadas. Así, Vargas recibió el respaldo de la Fuerza Aérea y de algunos oficiales jóvenes del Ejército y de la Marina; el comando naval permaneció neutral, mientras que el del Ejército tomó partido por el gobierno. Posteriormente, las Fuerzas Armadas nuevamente se vieron divididas por la amnistía decretada en el Congreso a favor del encarcelado Vargas, una amnistía rechazada por la administración de Febres Cordero aduciendo que solo los militares tenían jurisdicción para decidir si Vargas debía ser liberado. Los esfuerzos para aplastar posteriores revueltas iniciadas por tropas leales a Vargas y a los paracaidistas secuestradores de Febres Cordero en la base aérea de Taura, produjeron confrontaciones sangrientas entre oficiales del Ejército y de la Fuerza Aérea.

En cierto sentido, entonces, mientras la politización de la institución armada que ocurrió durante la administración de Febres Cordero recordaba aquella del gobierno de Carlos Alberto Arroyo del Río (1940-1944), como lo había sugerido el Capitán Maldonado, también trajo recuerdos del régimen de Rodríguez, cuando penosas rivalidades internas culminaron en un abortado intento de golpe de Estado. Los eventos de 1986 y 1987 recordaron a las Fuerzas Armadas que la politización no solamente desvía a los militares de su responsabilidad primaria que es la defensa externa de la nación, sino que además, el hecho de que los militares se involucren en política, produce fisuras internas que pueden fácilmente deteriorar la estructura misma de la institución militar.

37 *Ibíd.*

Por lo tanto, y de manera paradójica, las rebeliones de Vargas, más allá de amenazar al gobierno civil, pueden haber servido, de hecho, para asegurar la supervivencia inmediata de la acosada administración de Febres Cordero. La preocupación por mantener la unidad corporativa era de tal dimensión que aún aquellos militares que podrían haber favorecido una intervención, se vieron persuadidos de que, como había ocurrido en el pasado, un gobierno militar iría en detrimento de los intereses institucionales.

Más aún, no era el caso de que una vez fuera del poder, las Fuerzas Armadas ecuatorianas se encontrasen perdidas sin saber cuál era su rol. Como ya se ha enfatizado anteriormente, las Fuerzas Armadas ecuatorianas tuvieron el suficiente control del proceso de transición para manejar tanto sus funciones dentro del sistema democrático como para conservarlas en la nueva Constitución. Estableciendo una conexión explícita entre seguridad y desarrollo, y como guardianes de la seguridad interna y externa del país, los militares ecuatorianos reclamaron el derecho a participar en las iniciativas de desarrollo social y económico³⁸. El General Salazar lo explicó de la siguiente forma:

Tenemos dos roles. Como está establecido en la Constitución, el primero es el de garantizar la seguridad interna y externa del país. Sin embargo, dentro de éste se encuentra nuestro segundo rol, como un elemento que coadyuva al desarrollo del país.³⁹

La contribución de las Fuerzas Armadas al proceso de desarrollo ha abarcado proyectos educativos de gran alcance, entre los que sobresale su activa participación en la campaña de alfabetización del gobierno de Borja. La Dirección de Industrias del Ejército (DINE) se ha convertido en un poderoso actor económico de creciente importancia. La DINE ha diversificado la cobertura de sus actividades e incluye el desarrollo de industrias textiles, metalúrgicas, de cemento y de acero⁴⁰. Las Fuerzas Armadas consideran que la DINE contribuye al desarrollo nacional en razón de su capacidad para invertir en áreas consideradas de alto riesgo por el sector privado; se añade a ello su habilidad para generar productos de primera necesidad a bajo costo⁴¹.

38 Cf. nota 7.

39 Salazar, entrevista.

40 Ricardo Avendaño, G. (1986), "Dirección de Industrias del Ejército (DINE)", *Temas de Seguridad y Desarrollo*, pp. 49-56, (Quito).

Estas responsabilidades adicionales constituyen una espada de doble filo con respecto a la estabilidad democrática. Por un lado, los proyectos de desarrollo mantienen a las Fuerzas Armadas ocupadas y satisfechas, logrando con ello resolver un problema que el liderazgo civil en toda la región tiene que manejar. Además, la creciente fortaleza económica de las Fuerzas Armadas ecuatorianas ha significado que su influencia política ya no se encuentre restringida únicamente a su monopolio sobre el control de la violencia. Más aún, a medida que ellas se sientan cada vez más integradas a la sociedad civil a través de su participación en el proceso de desarrollo —y el poderío económico de la DINE continúe creciendo— las Fuerzas Armadas podrían tener una perspectiva diferente sobre la dinámica del proceso político civil. Con una gama de intereses más diversa que defender y provistas de mayores elementos con los cuales influenciar el proceso político, las Fuerzas Armadas podrían estar preparadas para resistirse a intervenir y en lugar de ello, poner a prueba los canales democráticos como un medio de hacer escuchar sus preocupaciones sobre las decisiones políticas.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas todavía mantienen el monopolio de la fuerza. A pesar de que en la actualidad, éste parece ejercer una influencia soslayada, no es difícil imaginar que algún ataque futuro a sus intereses económicos (como por ejemplo, una tendencia hacia las privatizaciones que podrían controlar las actividades de la DINE) podría enfrentarse, no con conversaciones o cabildeo para un cambio de políticas, sino con una intervención militar. El hecho de que los militares tengan en la actualidad mayores intereses institucionales en juego, y puedan justificar la defensa de dichos intereses en términos de los intereses nacionales, podría —en última instancia— poner al poder civil en un riesgo más grave.

Al momento, la crisis económica de la nación es un impedimento adicional para dicha intervención. Mientras el boom petrolero supuso un atractivo para el gobierno militar en la década del 70, las actuales perspectivas de una recuperación económica son escasas, disminuyendo así el encanto para una intervención militar. Es verdad que han existido ocasiones en la historia ecuatoriana —tales como la Revolución Juliana de los años 20 o la primera intervención institucional de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en 1963— en las cuales la crisis económica no disuadió a los militares para su intervención. En las dos

ocasiones, los militares llegaron al poder con un programa de desarrollo y modernización económica que se esperaba condujese al país por un camino de recuperación y crecimiento. Dichos programas no existen en la actualidad. Ni el experimento neo-liberal de Febres Cordero ni los esfuerzos actuales del equipo de Borja para estabilizar la economía a través de medios menos ortodoxos y con un énfasis en la concertación económica han tenido mayor éxito. Concedores de que difíciles tiempos económicos se avizoran en el futuro, los militares ecuatorianos, comprensiblemente, están renuentes a tomar el poder.

Finalmente, los Estados Unidos de América no parecerían favorecer al momento el establecimiento de dictaduras militares en la región.⁴² Es demasiado pronto para decir si esta posición es meramente temporal o un indicador de una perspectiva más permanente en Washington que conciba el apoyo a las dictaduras militares como útiles únicamente a las causas más radicales. Tampoco está claro si las nacionalistas Fuerzas Armadas ecuatorianas están especialmente interesadas en la política de Estados Unidos.⁴³ No obstante, el hecho de que el general Piñeiros visitase la Embajada americana a principios de los años 80 —obviamente para auscultar la posible reacción de dicho país a un golpe de Estado— sugiere que los militares ecuatorianos estarían renuentes a antagonizar con Estados Unidos. Además, los militares saben que una solución favorable a la crisis de la deuda podría depender, en gran medida, de un gobierno norteamericano favorable.

Haciendo un balance, se podría afirmar que el compromiso democrático de las Fuerzas Armadas, descubierto recientemente, podría reflejar menos un cambio de mentalidad dentro de la institución —como lo manifiestan los oficiales entrevistados— y más una cuidadosa consideración de los costos en los que incurrirían al asumir el poder. El daño profesional que sufriría la institución, así como las consecuencias potencialmente negativas de la falta de habilidad de un gobierno militar para resolver la crisis económica o asegurar el apoyo de los Estados Unidos, constituyen en la actualidad factores que impiden la intervención de las Fuerzas Armadas.

42 Al reflexionar sobre la oposición de los Estados Unidos a un golpe militar y comparando al Ecuador con su vecino Perú, Peñaherrera anotó que “si Alan García no ha caído, nadie lo hará” (entrevista).

43 Para conocer sobre el cambio de la política de los Estados Unidos, ver A. Rouquié, A. (1987), *Los Militares y el Estado en América Latina*, trad. Sigmund, P.E., pp. 402-403, (Berkeley), y Wiarda, H.J. (1990), *La Revolución Democrática en América Latina*, (New York).

Conclusiones

En conclusión, la apariencia externa de una democracia estable en el Ecuador esconde un sistema político civil todavía muy frágil. La maquinaria de una democracia formal ha comenzado a trabajar, lo cual incluye una nueva Constitución que permite una mayor participación política, elecciones competitivas y regulares que permiten la alternancia en el poder entre los partidos de diferentes ideologías, y un foro legislativo para el debate político. Sin embargo, todavía quedan obstáculos de acuerdo a las normas de una democracia procesal. Limitados a menudo por ambiciones y rivalidades personales, los partidos políticos todavía tienen dificultad en cumplir con sus funciones de mediación y de representación. Como resultado, la capacidad de formular políticas tanto de la legislatura como del ejecutivo se ha visto disminuida y, en última instancia, también se ha debilitado la habilidad del sistema político para procesar los conflictos.

Parte de la explicación para la falta de consolidación de la democracia ecuatoriana radica en el carácter de la dictadura militar que gobernó al Ecuador durante los años 70. Su relativo respeto a las libertades civiles y políticas y su éxito económico pueden contrastarse favorablemente en uno u otro respecto con los regímenes civiles que les sucedieron en el poder. Los militares ecuatorianos, al igual que los brasileños, constituyen de esta manera un ejemplo de las llamadas “paradojas del éxito”⁴⁴. En aquellos países en los cuales se considera a las dictaduras militares como un fracaso, la sociedad civil y, en realidad, los mismos militares, tienden a favorecer a los gobiernos civiles y a defenderlos cuando ellos enfrentan dificultades económicas y políticas. Sin embargo, tanto en Ecuador como en Brasil, el éxito de los recientes gobiernos militares ha provocado cierta impaciencia con respecto a los regímenes civiles. Cuando estos regímenes civiles enfrentan crisis económicas o políticas, la frustración popular con el proceso político civil en sí mismo aumenta y se generaliza la añoranza por un régimen militar. Por lo tanto, se puede decir que en algunos aspectos la transición ecuatoriana tuvo éxito como un modelo de traspaso del poder, pero que se requiere un modelo diferente para la consolidación democrática. Los militares tuvieron éxito para dirigir el proceso de tran-

44 Para conocer más sobre la “paradoja del éxito” brasileño, ver O’Donnell, G. (1988), “Retos a la democratización en el Brasil”, *World Policy Journal* (primavera): 281-300.

sición, pero los subsiguientes regímenes civiles todavía no han colocado los cimientos necesarios para sostener el orden democrático.

Finalmente, los militares parecen ser la principal barrera hacia la intervención. Aún cuando sectores de la sociedad civil encuentran cada vez mayor frustración en el liderazgo político civil, las Fuerzas Armadas consideran que su interés es respaldar los gobiernos civiles; sin embargo, dicha percepción podría cambiar. Después de aplaudir el respeto de los militares a los valores democráticos y su voluntad de aceptar las reglas del juego político democrático, el General Salazar también advirtió: “Los políticos y los gobiernos serán responsables si ocurre otro golpe de Estado... (lo cual podría suceder) si se repiten aquellos escenarios que provocaron la intervención militar en ocasiones anteriores”. Los militares podrían decidir que su intervención es necesaria —en aras de los altos intereses nacionales— en caso de que las Fuerzas Armadas considerasen, por ejemplo, la constante confrontación entre el liderazgo político civil como el más serio obstáculo para resolver la crisis económica, o si las administraciones civiles interviniesen indebidamente en los asuntos militares internos. El recuerdo de los éxitos de anteriores regímenes militares y el sentido de responsabilidad hacia la seguridad nacional y el desarrollo, bien podrían inducir a las Fuerzas Armadas a sucumbir ante la nostalgia civil por un régimen militar.