

DEMOCRACIA MINIMALISTA Y "FANTASMAS" CASTRENSES EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO

*Fredy Rivera Vélez**

INTRODUCCION

Son varias las preguntas que han planteado distintos sectores académicos y políticos sobre las causalidades y razones del constante tulleaje, real o disfrazado, que realizan los militares sobre la democracia en algunos de nuestros países. Varias también han sido las respuestas que se han emitido para dar cuenta de los ámbitos donde intervienen este tipo de comportamientos anómalos, especialmente en sociedades que se pensaban a sí mismas como modernas, integradas e institucionalmente solventes desde el punto de vista político, estatal y gubernativo. Sin embargo, la serie de intervenciones castrenses producidas en el desempeño democrático de esas mismas sociedades, nos conducirían a pensar que la presencia "fantasmal" de las FFAA en el ordenamiento del sistema político es un mal necesario que al mismo tiempo contradice esas pretensiones imaginarias de completud y solvencia institucional democrática.

El caso ecuatoriano no constituye excepción alguna. Al contrario, desde el retorno a la democracia en 1979 se vislumbraron los primeros problemas de deslegitimación del sistema político que los mismos actores habían diseñado para construir una sociedad alejada de las perversidades populistas y de la presencia oligárquica que frenó por muchos años el tan ansiado desarrollo. Una sumatoria de factores, conectados entre sí, condujeron a que el proyecto democrático presente rasgos insolventes y deficitarios hasta la actualidad.

Las características peculiares de la cultura política ecuatoriana han sido definitivamente un elemento desencadenante del desprestigio de las instituciones democráticas. Crisis recurrentes; ingobernabilidad; violación permanente de las reglas de juego previamente establecidas; partidos políticos carentes de una verdadera representación y participación; lógicas prebendarias, excluyentes, racistas y patrimoniales que han permeado todo el espectro político; son sólo algunos de los matices que han conspirado contra ese "deber ser" democrático, fundado y refundado a lo largo de estos años, pero que resulta distante para una población carente de varios derechos que tampoco ha podido generar ciudadanía plena¹.

* Sociólogo. Profesor-investigador FLACSO Sede Ecuador. Editor de la Revista *Ecuador Debate* publicada por el Centro Andino de Acción Popular -CAAP-. Mail: frivera@uio.satnet.net Este trabajo fue presentado en el seminario Las FFAA en la Región Andina, Lima, agosto del 2001.

¹ "El sistema de partidos poco aporta a elaborar pautas interpretativas que permiten estructurar las diferencias de intereses y opiniones en opciones políticas, limitándose muchas veces a operar como simple mecanismo electoral y clientelar en función de la distribución de los cargos públicos. Ello no sólo incrementa la distancia entre ciudadanía y representantes políticos, sino que impide a los mismos partidos ser parte de la conducción del desarrollo social." (Lechner 1997: 42).

Los desempeños gubernativos en sus distintos períodos han dejado mucho que desear en materia de políticas sociales, llegando incluso a destrozarse los horizontes de futuro y la calidad de vida de las personas que supuestamente iban a ser conducidas al desarrollo, a la equidad y a la seguridad en todos sus ámbitos comprensivos. La constante confrontación de poderes y la pugna redistributiva, asociada a elevados niveles de corrupción, han resquebrajado no sólo la institucionalidad democrática, sino que han puesto en tela de duda la viabilidad del Estado como entidad articuladora de la sociedad. De ahí que los militares, en su concepción amplia de seguridad nacional y ante la incapacidad de los civiles para procesar los conflictos, normales por lo demás en democracia, han tenido el pretexto idóneo para intervenir en los momentos de crisis política, deslegitimando por medio de esos actos la misma constitucionalidad que juraron defender. Y lo más grave para la cultura democrática es que esas intervenciones tuvieron el respaldo masivo de la población.

Sean justas o no, moralmente válidas o no, las acciones tutelares de los militares apuntan a una interpretación unidireccional de su parte sobre el sistema democrático al considerarse los dirimientes y depositarios últimos del Estado de derecho. En esa dinámica, los escenarios de complejidad, derivados de la conjunción del tutelaje y los déficits gubernativos, se encontrarán más saturados por las tensiones políticas provenientes de las demandas regionales autonómicas y el asenso de un movimiento indio que tiene actualmente mayores niveles de representación social, pues su convocatoria va más allá de lo étnico, desarrollan una práctica interpeladora constante al Estado y cuestionan permanentemente el carácter unitario de la nacionalidad ecuatoriana.

Esta clase de acciones políticas representan algunos de los retos que deben ser procesados y resueltos en un tipo de democracia que se ha caracterizado por ser minimalista. De su parte, las FFAA se encuentran en una suerte de fuego cruzado porque las reivindicaciones regionales y étnicas, planteadas democráticamente, podrían correr el riesgo de ser interpretadas como peligrosas para la unidad del Estado y la nación, elementos fundamentales en la concepción tradicional de seguridad nacional. En ese ámbito, es muy importante plantearse tres interrogantes: a) cómo los militares ecuatorianos están analizando sus nuevos roles luego de la participación golpista que les produjo fisuras internas, redujo su imagen a niveles insospechados y afectó al sistema político; b) de qué manera están asumiendo su desempeño institucional luego de la firma de los tratados de paz que produjo una reorientación de sus funciones; y c) cuál es la lógica de relacionamiento que existe con la sociedad civil, caracterizada como normalmente buena, aunque últimamente deteriorada por los cambios que ha experimentado la entidad castrense. La respuesta a estas inquietudes repercutirán definitivamente en la preservación de la convivencia democrática.

TRANSICION, REFORMA INSTITUCIONAL E IMAGINARIO DEMOCRATICO

El proceso de transición a la democracia que vivió el Ecuador a finales de la década de los años setenta implicó un profundo debate político sobre la serie de reformas institucionales que debían ser incorporadas en los diversos ámbitos del Estado y la sociedad. También significó para el país la oportunidad de plantearse el modelo de desarrollo que se requería para obtener los niveles de modernización que vincularían, por un lado, la nueva estructura económica y social generada en las dos décadas anteriores y, por otro lado, la reciente estructura política, diseñada y amparada por el Estado con el concurso de los partidos políticos, la sociedad y los

mismos militares. En esa dinámica, el plebiscito de 1978 que aprobó la nueva Constitución hizo pensar que el país entraba en una época distinta; en un momento decisivo y fundacional que acarrearía cambios importantes para las acciones de desarrollo promovidas desde el Estado; en definitiva, en el despliegue paulatino de transformaciones que concretarían la entrega por parte de las FFAA de un país anclado en la ansiada modernización del sistema político.

La constitución de ese entonces legitimó políticamente parte del programa de desarrollo diseñado durante la dictadura del Gral. Rodríguez Lara e introdujo elementos nuevos en la configuración del régimen político². En el área económica es importante resaltar que se incorporó la noción de "sectores estratégicos de la economía" encomendados al manejo del Estado (Cordes 1998: 56), aspecto que se convertiría mas tarde en uno de los temas de tensión política entre los militares que asociarían esos sectores a un manejo de la seguridad nacional, y los agentes económicos vinculados a lógicas privatizadoras que verán esas actitudes como un freno a las intenciones reformistas de la economía estatal. En el área política, a más de los cambios institucionales mencionados, se pretendió modernizar las prácticas tradicionales de representación mediante un sistema de intermediación entre Estado y sociedad que recaía en las acciones de los nuevos partidos políticos, ya que ellos tenían varias cualidades: ideología y programa político definido, organización y estructura nacional, afiliados participativos y una mentalidad "moderna" con la capacidad de reemplazar las viejas prácticas populistas asociadas a la oligarquía y al faccionalismo regional.

Este tipo de reformas institucionales son parte del proyecto de transición a la democracia del último gobierno de las FFAA para crear un nuevo régimen político. En ésta intencionalidad se presentaron dos factores muy importantes que tendrían repercusión en los años venideros para el desempeño del sistema político. Primero, se consolida la figura del Estado como eje fundamental de la vida social, política y económica del país, situación que ratifica la centralidad del Estado en la generación de sociedad, en el control de las políticas públicas basadas en prácticas asistenciales y redistributivas, y en un modelo de gestión gubernativa que está vinculada dentro del contexto latinoamericano a la noción de matriz estado céntrica (Cavarozzi 1997). Segundo, el proyecto de renovación y cambio en las formas de hacer política otorgó a los partidos el monopolio de la representación frente al Estado y con ello volcó nuevamente la mirada al accionar de éstas organizaciones como sustento del sistema político, descalificando otras formas de participación, demanda y movilización (Cordes 1998: 60). De esa manera, la ley de partidos, expresión del nuevo sistema político, se convirtió en un verdadero filtro que regulaba la participación y acceso a la toma de decisiones sobre la cosa pública, monitoreaba y seleccionaba las demandas sociales de la población, calificaba los procedimientos de ingreso para la conducción estatal y reducía la complejidad social para que la serie de reivindicaciones sociales no rebasaran en ese entonces el orden constitucional inaugurado.

² Entre los aspectos básicos, la Constitución de 1978 priorizó el papel del Estado en el proceso de desarrollo económico y social; estableció áreas autogestionarias de la economía junto a sectores mixtos, privados y públicos; eliminó las senadurías para reemplazarlas por las representaciones nacionales; suprimió la posibilidad de la reelección presidencial y amplió los derechos ciudadanos al legitimar el voto de la población analfabeta que durante décadas había permanecido excluida del sufragio.

Desde una perspectiva más general, la democracia es asumida como un proyecto nacional que asegurará en el futuro la permanencia de las instituciones; dotará a la ciudadanía de plenos derechos políticos; marcará las rupturas necesarias con los regímenes despóticos anteriores y consolidará a la nación; no obstante, ésta identificación de la nación como comunidad política homogénea, basada en un despliegue simbólico que asocia nacionalidad ecuatoriana a desarrollo y lealtad estatal, reemplaza la forma cultural de la nación por la de comunidad cívica. El sesgo reformista consistió básicamente en la asociación e identificación entre el rol del Estado en una economía planificada y el "destino" de la nación desarrollada en un momento refundacional del país donde se legitimó un tipo de discurso que ha sido calificado como "discurso originario democrático" (Andrade 1999: 254).

No son pocas las voces que han cuestionado el carácter democrático del ordenamiento político que se estableció a partir del retorno constitucional. La primera crítica está relacionada con la naturaleza precaria y la debilidad formal del sistema democrático que no ha sido capaz de establecer reglas claras de juego para todos los actores sociales y políticos. En efecto, si la institucionalización de la democracia es concebida como acuerdos concretos sobre reglas del juego político que procesen el conflicto social, garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía, establezca regulaciones institucionales a los sectores económicos y de cabida a la diversidad identitaria y política en términos de participación; entonces la situación del Ecuador se alejaría de ese imaginario democrático.

En países con una débil tradición democrática como el Ecuador, las reglas constitutivas y vinculantes del juego político e institucional no han sido internalizadas plenamente por los distintos actores, generando en esa dinámica muchos ámbitos e instancias informales que se traducen como déficits de legitimidad de las reglas mencionadas y del sistema político en sí mismo. En ese sentido, uno de los problemas que presenta la transición a la democracia es que no resuelve por completo el asunto de los linderos, muchas veces ambiguos, en los que se desenvuelve la formalidad e informalidad de las instituciones. Si asumimos que nuestras sociedades presentan en su cultura y sistema político rasgos clientelares, prebendarios y patrimoniales, fenómenos que varios analistas denominan *particularismos* (O' Donnell 1997: 306), tenemos que aceptar la idea de que esos particularismos coexisten en incómoda tensión con las reglas formales de ese "deber ser" que vendría a ser el complejo institucional democrático. De ahí que las sociedades que contengan particularismos expandidos, persistan en actuar sin rendición de cuentas, toleren partidos que limitan la transparencia de los procesos de representación y elaboración de políticas, pueden verse abocadas a experimentar dos consecuencias; por un lado, sufrir el reaparecimiento de tradicionales prácticas autoritarias derivadas de la debilidad del control institucional de la misma democracia; de otro lado, permitir las influencias de grupos de presión sobre la elaboración e implementación de políticas a favor de los intereses de sectores económicamente poderosos, especialmente en países que transitaron a la democracia con elevados niveles de desigualdad social, exclusión, pobreza y vulnerabilidad estructural.

La segunda crítica se encuentra vinculada con el problema de la representación y los mecanismos de participación política que, en sociedades como la ecuatoriana, tienen que ser ubicados dentro de la vieja contradicción producida entre régimen político democrático y el

sistema -y cultura- política autoritaria³. Las expresiones de este permanente antagonismo entre régimen democrático -independientemente de que sea catalogado como minimalista o formal- y el sistema político/cultura autoritaria -que puede ser interpretado como premoderno, informal o personalista-, se las observan en los conflictos étnicos e identitarios nacionales no resueltos; en una baja ciudadanización que ha constreñido la noción de sus derechos a los períodos electorales; en una institucionalización estatal débil que no ha sido incapaz de generar mecanismos de inclusión social; en la persistente tensión política derivada del inconcluso problema regional; en la atribución de facultades dirimientes con que han actuado las Fuerzas Armadas en los momentos de crisis; y en las recurrentes prácticas populistas que atraviesa a la mayoría de los partidos políticos.

Sobre este último segmento de los partidos descansa gran parte de la responsabilidad de las tensiones políticas surgidas en torno al problema de la representación y participación, ya que éstos han contribuido con sus acciones para que nuestra democracia sea poco consolidada. En efecto, los partidos políticos no se han regido por conductas y reglas de juego que ellos mismos diseñaron para operar en contextos de modernidad institucional; se han visto superados por distintas formas de representación social y negociación de intereses sectoriales; su liderazgo ha caído en los niveles más permisivos del caudillismo y personalismo que está basado en prácticas intolerantes y excluyentes; y en general, al funcionar instrumentalmente como entidades autoreferentes, no han logrado vincular a la sociedad con el sistema político que era la pretensión original de la refundación o imaginario democrático del país⁴.

Paralelamente a estos factores debe añadirse el peso de las relaciones, redes y estructuras clientelares y corporativas⁵ que se han constituido en mecanismos generalizados y "legítimos" de vinculación e intercambio político que, al ir más allá de las coyunturas electorales, han penetrado a la totalidad del sistema político e institucional adaptándolo a sus propias lógicas y condiciones (Pachano 2000:141). En ese contexto, la presencia de este tipo de lógicas presenta a cada momento pactos excluyentes, ponen en funcionamiento verdaderos cárteles de insiders contra outsiders, cárteles que restringen la competencia, dificultan el acceso y distribuyen entre los socios los beneficios del poder. Crean, por lo tanto, el peligro de que la democracia se convierta en un proyecto privado de líderes de

³ Contradicción que va más allá del proceso de transición a la democracia a finales de los setenta y que tiene raíces en la constitución misma del Estado nacional ecuatoriano, especialmente desde la revolución liberal de principios del siglo XX que estableció las pautas iniciales de la supuesta e imaginaria igualdad ciudadana cuando en la realidad el sistema de valores "democráticos" estaba sustentado en prácticas paternalistas, lógicas redentoras con el "pueblo" y separaciones de hecho entre sectores de la población étnicamente diferenciada.

⁴ En los últimos años se han abierto una serie de posibilidades explicativas sobre los orígenes o causas de la desvinculación de los partidos con la sociedad y la crisis de representación. Por lo general los análisis incorporan las características de la cultura política dominante, los mecanismos defectuosos relacionados con el diseño institucional, las políticas de ajuste que han repercutido en los rendimientos económicos de la democracia y el manejo "cerrado" y poco democrático que presentan los mismos partidos en su accionar interno.

⁵ En una acepción amplia y útil del corporativismo P. Schmitter lo define como "un sistema general, complejo y observable de representación de intereses, que es compatible con diversos tipos de régimen, es decir, con diferentes sistemas de partidos, variedades de ideología dominante, niveles de movilización política, gamas diversas de políticas públicas, etc" (Schmitter 1998:74).

unos pocos partidos políticos y asociaciones corporativistas que extraen beneficios privados y protegen su posición excluyendo al resto de la sociedad, la cual, a su vez, dada la incapacidad de generar mecanismos participativos alternativos, contribuye para que la democracia sea anémica (Przeworski 1998: 87).

Desde esa perspectiva, la crisis de representación y participación generada por la ineptitud de los partidos políticos para procesar los conflictos de intereses y canalizar las demandas de la población, ha promovido dos efectos perversos. De una parte, ha vuelto a sobrecargar las responsabilidades del poder ejecutivo del Estado, confiriéndole directamente mayores potestades de intermediación e intervención como actor económico, social y político en una sociedad en permanente conflicto como la ecuatoriana, pues los diversos actores sociales, sin recurrir a las mediaciones tradicionales de representación, ejercen presiones al aparato estatal que desde el retorno a la democracia ha visto mermadas sus capacidades de redistribución e integración social, presenta limitaciones para implementar políticas públicas y evidencia fragilidad institucional al no tener respuestas concretas ante las constantes demandas; una suerte de doble perversidad porque el Estado tiene que debatirse entre una imagen de eficiencia tecnoburocrática que no la posee y una figura de ogro filantrópico enunciada hace muchos años por Octavio Paz.

De otra parte, la ausencia de verdaderos mecanismos de representación que reducirían la complejidad social produce un círculo vicioso entre espacios de informalidad y cultura política que se expresa en pactos de grupos disímiles basados en lógicas patrimoniales, prebendarias y personalistas⁶; no obstante, las prácticas de informalidad política no es atribuible solamente a los denominados informales, es el resultado de un particular pacto entre las clases sociales y los grupos segmentales en los que se divide la sociedad ecuatoriana (Bustamante 1996:116). Por consiguiente, no se establecen las condiciones mínimas para la representación política en contextos democráticos, pues generalmente se niega una ciudadanía plena y activa, dotada de derechos que atribuyan delegación y poder; se reduce el panorama de certidumbre institucional donde deben desenvolverse las normas y procedimientos capaces de delimitar las relaciones entre representados y representantes; y, al existir incapacidad para procesar la diversidad de intereses y demandas generales, se privilegia el conflicto particular de las élites antes que el consenso, la inclusión y la tolerancia como valores constitutivos de una institucionalidad moderna y democrática. En términos generales, la conjunción de estos factores, entre otros, han conspirado contra la posibilidad de construir mecanismos de representación que sean reflejo de las diversidades del país y la generación de adhesiones a la democracia.

(IN)GOBERNABILIDAD Y TUTELAJE: LAS FUERZAS ARMADAS EN ACCION

La presencia de las dimensiones orden y conflicto aparecen como instancias paradigmáticas y recurrentes en la vida social y política ecuatoriana de estas dos ultimas décadas. Si la

⁶ Existen dos categorías para explicar la naturaleza y lógica de estos pactos. "Entre grupos de disímil poder, las relaciones se rigen por la lógica del mecenazgo cívico en sus distintas formas, y al interior de los grupos, por las distintas racionalidades construidas sobre el modelo de la familia ampliada. De esa forma, las élites desarrollan dos maneras de expresar la potencia personal: hacia los diferentes, bajo la figura del patrimonialismo estamental y corporativo, y hacia los iguales bajo la forma de un patriarcalismo asimilable a una simbología de *oikos* aristotélico" (Bustamante 1996: 116).

ingobernabilidad es asumida como la serie de incompetencias de las potestades gubernativas e institucionales de la democracia para procesar la demandas y conflictos sociales, con la falta de legitimidad de los arreglos y normatividades del sistema político en lograr consensos sobre temas prioritarios que afectan directamente a la población, con la ineficacia de las políticas públicas para generar bienestar y desarrollo, y con la persistencia de una cultura política que trunca las aspiraciones de representación de los distintos actores e identidades sociales; el orden, la otra cara de la medalla, vendría a constituirse en un macro atributo de un tipo de sociedad que ha construido e implementado los elementos necesarios para gobernarse adecuadamente y arribar a ese "deber ser" democrático cargado de fuertes pretensiones imaginarias.

Sin embargo, la sola enunciación de que es posible -y políticamente factible- gobernar democráticamente con la existencia de distintas conflictividades, normales por lo general en toda sociedad, nos abre un espectro amplio de reflexiones en torno a este problema. Para algunos analistas apegados a las interpretaciones institucionalistas, la democracia, al ser compatible con el conflicto, tiene la obligación política e instrumental de discriminar que tipos de conflictos son los que merecen ser reconocidos como legítimos y como parte de las reglas de juego previamente establecidas y cuales no⁷. Para otros y desde una perspectiva sistémica más amplia que incorpora elementos explicativos adicionales, los problemas de la gobernabilidad pueden ser entendidos no sólo como una insuficiencia de las instituciones políticas frente a la conflictividad social, sino como un desfase entre las reglas del juego político, pensadas y formalizadas de un modo racional y sistemático con el propósito de establecer una distinción entre lo político y lo no político, y las prácticas desplegadas por los actores que la mayoría de las veces ponen en entredicho y violan los criterios de distinción. Las nociones de normalidad fijados por el orden político, aquellas que son lícitas, legítimas, válidas, resultan violentadas por las prácticas de los mismos actores y en nombre de la misma democracia (Burbano de Lara 1998:8). De ahí que los atributos para procesar la conflictividad, los disensos y las crisis que se encuentran inmersas en el campo de la ingobernabilidad, no atañen exclusivamente a las entidades gubernamentales ni a sus lógicas vinculantes, sino al sistema político en general y a los sectores sociales que actúan en los distintos contextos regionales y nacionales.

En ese mismo terreno, otra de las dimensiones problemáticas de la gobernabilidad que afecta al sistema político está relacionada con la constante pugna de poderes entre legislativo y ejecutivo. Las causas de esta tensión estarían originadas en los defectuosos mecanismos electorales que contienen una extraña mezcla de posibilidades para elegir entre candidatos unipersonales y partidos consolidados, factor que complejiza la representación y la constitución de alianzas duraderas, las cuales, a su vez, impiden al ejecutivo constituir mayorías parlamentarias duraderas que faciliten su cogestión; un inadecuado diseño constitucional que otorga excesivas atribuciones al Congreso Nacional sobre el ejecutivo, pero que se encuentra ausente en la formulación de las principales políticas públicas

⁷ Al considerar la gobernabilidad democrática como un caso especial de gobernabilidad, existirían una normatividad y un tipo de conflicto compatibles con ella; y por su parte, la noción de ingobernabilidad sería la expresión de otros tipos de conflicto que desbordarían las reglas aceptadas en democracia como son el cabildeo sin control, los particularismos, el tráfico de influencias, la evasión de impuestos, el abstencionismo electoral, el boicot de las elecciones, las huelgas ilegales, los paros cívicos, etc. (Coppedge 1996, Arcos 1998:51).

destinadas a la población; la forma como el ejecutivo superpone y eclipsa al resto de elementos que constituyen el régimen político, utilizando para el efecto instituciones y recursos estatales amparadas en prácticas paternalistas, autoritarias y coyunturales; y, la marcada inclinación de la cultura política ecuatoriana hacia el desacuerdo y el conflicto (Cordes 1999:293).

Cabe anotar además que desde hace dos décadas, el sistema de partidos en el país funciona con marcadas diferencias regionales entre costa y sierra, situación que expresa no sólo formas distintas de hacer y entender la política, sino la persistencia de una convocatoria a un tipo de identidad local, especialmente costeña que apela constantemente a matrices homogéneas de una cultura diferenciada respecto a la "nacional serrana", identificada con el centralismo quiteño y que tiene fuertes consecuencias en el comportamiento electoral de la población. En este campo, la década de los noventa ha sido testigo del recrudecimiento de dos tipos fundamentales de tensión y conflicto identitario que han cuestionado y puesto en tela de juicio las capacidades de gobernabilidad e integración nacional del Estado central ecuatoriano, proceso político que ha estado bajo la atenta mirada de los militares.

Desde esa perspectiva, la primera tensión para el sistema político está vinculada con el incremento paulatino de las formas de organización y movilización indígena a nivel nacional que, desde 1990, han promovido el cuestionamiento del carácter homogéneo y unívoco de la identidad ecuatoriana, generado en esta dinámica varias transformaciones en los ámbitos políticos, sociales y económicos de la sociedad. En efecto, a partir de 1990 los indígenas plantearon el reconocimiento y la viabilidad de un Estado plurinacional sustentado en lo que se denominó "Proyecto político de la Conaie"⁸ y con esta propuesta no sólo abrieron un gran campo de debate para las reformas constitucionales que se concretarían parcialmente años más tarde, sino que plantearon un tema crucial en la discusión sobre los elementos constitutivos de la nacionalidad ecuatoriana, al punto de considerar ese año como el período donde se produjo en el país el quiebre del imaginario nacional (Rivera 1998). Más tarde, con la movilización de 1992 se reivindicaron territorios amazónicos ancestrales que, según los indígenas, debían ser manejados con criterios basados en un tipo de derecho consuetudinario que llevó al Gobierno del ex presidente Borja a delimitar algunos de esos espacios; el de 1994 que se opuso a la eliminación de las figuras jurídicas que tenían por objetivo regular las tierras de propiedad comunal y que condujo a la postre a frenar las reformas agropecuarias diseñadas por el Gobierno conservador de Sixto Durán Ballén; los levantamientos de 1998 y 1999 que configuraron escenarios de incertidumbre general; y el último en el 2000 donde los indígenas participaron junto a un sector de las FFAA en el derrocamiento del ex presidente Mahuad. Todos estos acontecimientos develan la presencia de un actor político indio con la capacidad de establecer nuevas reglas de juego en el sistema tradicional que ha dominado la conducción del Estado y sociedad ecuatoriana.

⁸ El Consejo nacional de nacionalidades indígenas del Ecuador -CONAIE- fue creado en 1985 luego de pasar por varios procesos organizativos regionales y locales previos que implicaron la formación de una entidad de alcance nacional que actualmente representa a 11 nacionalidades indias existentes en el país. Este proceso implicó entre varios aspectos, dejar atrás una serie de políticas paternalistas generadas desde el estado, la iglesia, los partidos políticos, pero sobre todo constituyó una fase de "concientización" de lo étnico que vinculó a lo diverso y desplegó las capacidades políticas para convertir a esta entidad en una de las más organizadas con altos niveles de presión.

La segunda tensión está originada en el irresuelto problema de integración y representación nacional que se expresa en las constantes y complejas reivindicaciones de lo regional frente al Estado central. En este contexto, el conflicto regional aparece como un problema adicional que atenta contra la frágil gobernabilidad ecuatoriana y como una especie de lastre que no ha podido ser superado por la estructura institucional del Estado; de ahí que las distintas propuestas de descentralización, federalización, autonomías y pedidos de circunscripciones territoriales, exigidas y legitimadas por las poblaciones locales⁹, constituyan una de las dimensiones cruciales para pensar el problema del orden, la gobernabilidad y la democracia, pues atañen directamente a las condiciones en las que se desenvuelve la institucionalidad de un sistema político que no logra hasta la actualidad procesar las diversidades culturales y regionales realmente existentes en el país. Es por ello que las recurrentes crisis políticas por las que ha atravesado el Ecuador evidencian no sólo la miopía y falta de liderazgo de los partidos políticos, sino que demuestran las deficiencias y limitaciones de la sociedad en conjunto para gobernarse democráticamente.

Este último factor ha sido precisamente uno de los argumentos centrales que han utilizado las FFAA para cuestionar, en determinados momentos de la vida política nacional, los déficits y el tipo de gestión democrática que han tenido los sucesivos gobiernos de turno, al punto de que la institución castrense se ha visto inmersa en buena parte de los problemas de ingobernabilidad que han caracterizado al sistema político nacional en los últimos años. En este campo específico, sea por la incapacidad de los gobiernos para procesar los conflictos sociales, sea por no poder afrontar las presiones de índole corporativo de los distintos sectores productivos y sociales, o por la pérdida de centralidad del Estado como entidad articuladora de la política social; lo cierto del asunto es que los militares han estado sometidos a determinadas "ordenes" y delegación de funciones, reguladoras en unos casos, administrativas de la cosa pública en otros, que les han conferido competencias de política pública que van más allá de sus perfiles profesionales y que no les corresponde constitucionalmente.

El caso de la intervención militar en la administración y control de las aduanas y en otras áreas vitales de la economía, no hace más que evidenciar la notoria incapacidad de control de los sucesivos gobiernos frente al problema de la corrupción estatal, factor que ha producido situaciones ambiguas y confusas dentro de las entidades militares, ya que éstas han debido asumir responsabilidades por fuera de sus roles tradicionales que les son inherentes. En tal sentido, estas delegaciones y "abusos" de la gobernabilidad civil pueden ser miradas también como una serie de acciones políticas que, amparadas en la buena imagen de las FFAA¹⁰, han servido para contrarrestar la permanente percepción de la población de que la "clase" política, al poseer atribuciones e influencia en las esferas

⁹ A partir de 1999 se han efectuado consultas populares en cinco provincias del país para legitimar a nivel de la ciudadanía las propuestas locales y regionales de reforma política del Estado, básicamente las potestades autonómicas provinciales que incluye el manejo de recursos y presupuestos.

¹⁰ Las FFAA ecuatorianas han mantenido por varios años elevados índices de credibilidad pública y legitimidad en la opinión pública que las ha situado por encima de cualquier organismo de poder y representación nacional, contrastado con el constante desprestigio del Congreso Nacional; el sistema de administración de justicia, las entidades del poder ejecutivo; la policía nacional y los partidos políticos.

institucionales de control y gestión estatal, se encuentra impregnada de corrupción pública y privada a través de una serie de procedimientos alejados de lo formalmente establecido por la ley.

Lo curioso es que en este escenario confuso de delegaciones, las FFAA han logrado mantener esa buena imagen a pesar de las críticas y presiones políticas provenientes de los sectores privados de la economía. Una razón que explicaría esta situación proviene de la manera *sui generis* con que han manejado el concepto de seguridad nacional, acoplándolo a sus propias apreciaciones que les ha permitido desarrollar una institucionalidad autónoma desde los años setenta. En efecto, estas gestiones autónomas en diversos campos de la sociedad se han expresado, no sólo en la intervención en áreas de seguridad tradicionalmente asignadas a los militares, sino en el manejo y participación en una compleja red de empresas en los sectores camaronero, agroindustrial, minería, transporte aéreo y naval, de infraestructura caminera, educativo y del mercado interno. Este "detalle" de incursión en el ámbito empresarial es el que ha generado las mayores oposiciones del sector privado que ven en esta conducta una competencia desleal, pues está sustentada en una política de subsidios que no concuerda con los proyectos de libre mercado, reducción del aparato estatal y privatización que se han tratado de implementar en el país en los últimos quince años. De ahí que, si bien los militares ecuatorianos han pretendido estar alejados formalmente de las presiones del sistema político, su propia concepción de la democracia, de los niveles de participación en áreas del desarrollo y de la economía, asumidas como un asunto de seguridad y de protección a los sectores estratégicos, han abierto precisamente las posibilidades para estar inmersos en el juego político que no lo deseaban explícitamente.

Dentro de ese campo no se puede negar el hecho de que las FFAA, en su interpretación tutelar de la democracia, parten constantemente de la idea de que el sistema político y el Estado son carentes de la capacidad para integrar la sociedad y centralizar su función reguladora. Es por ello que las intervenciones de los militares tienen que ver, en gran parte, con esa incapacidad estatal para hacer predominar los intereses generales sobre los locales; con las limitaciones institucionales y políticas que no han podido resolver problemas históricos como la redistribución de recursos y la riqueza que han influido en la constitución de poderes regionales fuertes que han limitado el proceso de integración del territorio nacional; y, con la persistencia de la fragmentación social producida por los recurrentes conflictos políticos donde las élites tienen mucha responsabilidad en promover condiciones de ingobernabilidad.

En ese contexto, de las iniciales intervenciones catalogadas como "acción cívica" que los militares tenían a principios de los ochenta, han pasado en estos años a un tipo de concepción de "apoyo al desarrollo" que se enmarcan en una estrategia de prevención de conflictos y en una idea de seguridad post guerra fría que implica asumir una noción mas societal y menos gubernamental (García 1997: 108). De ahí que esa concepción societal de las FFAA se haya traducido en un permanente contacto con la población civil a través de diversos programas sociales basados en prácticas de cooptación paternalista y en un despliegue de discursividades ancladas en la invocación de lo nacional como identidad popular; no obstante, la pérdida de sentido de ese concepto tradicional de seguridad nacional y el hecho de asumir institucionalmente determinadas "delegaciones", derivadas de las irresponsabilidades gubernativas que les han conferido nuevos roles, junto a la coordinación de mecanismos de

decisión y gestión entre entidades civiles y militares, ha promovido un ambiente de "segurización" del desarrollo que está erosionando el espectro político e institucional del país¹¹.

Pero la serie de intervenciones militares en la sociedad ecuatoriana van más allá del manejo de ciertos ámbitos económicos o de su participación en las tareas de desarrollo, pues su desempeño y protagonismo como actores políticos ha sido evidente en las últimas dos crisis constitucionales e institucionales por las que ha atravesado la República.

Acción primera: mediación y dirimencia en el caos Bucaramista

El papel no deliberante de unas fuerzas armadas exentas de la dinámica política es una situación que aparecería como parte del imaginario democrático ecuatoriano, pues su acción mediadora e inclinadora de la balanza del juego político se evidenció en la crisis de febrero de 1997 que condujo a la caída del ex presidente Bucaram. En efecto, con las movilizaciones nacionales que plantearon un extenso rechazo al desempeño gubernativo de Bucaram, se abrieron varios escenarios conflictivos y de crisis política que culminaron en una decisión controvertida y sui géneris de parte del Congreso Nacional que cesó en sus funciones al Presidente de la República aduciendo incapacidad mental en aplicación del artículo 100 de la Constitución.

El efímero gobierno de Bucaram estuvo marcado por una constante contradicción entre las promesas de campaña electoral, sustentadas en buena parte en una posición anti ajuste y de redistribución a los sectores populares con las prácticas reales de sujeción a los poderosos intereses económicos de grupos corporativos que demandaban permanentemente el reparto del botín político. En esa dinámica, el círculo íntimo del ex presidente, compuesto por sus familiares y la cúpula del Partido Roldocista, constituyó una verdadera "mafia" especializada que negociaba toda clase de prebendas, repartos, contratos, asignaciones presupuestarias, puestos burocráticos e incluso procesos de privatización que hacía difícil establecer los límites entre el interés público y el privado, es decir, el país asistía absorto a la aplicación de lógicas patrimoniales que utilizaban la institucionalidad del Estado para satisfacer el enriquecimiento ilícito y la corrupción en múltiples esferas de la sociedad¹².

¹¹ En una concepción amplia, las FFAA pueden llegar a interpretar la ingobernabilidad como un elemento negativo que atenta contra la seguridad nacional ya que representa una amenaza para conseguir algunos de los objetivos nacionales permanentes como son la democracia y el desarrollo. A juicio de los militares ecuatorianos, "frente a la incertidumbre proporcionada por un sistema político inestable, que no termina por distinguir y separar el interés nacional del interés privado, se corre el riesgo de desarticular al Estado y debilitar sus políticas, especialmente las sociales. En este caso, la ineficacia del sector público debe ser afrontado como un asunto de *seguridad*." (García, pag 116). Aún más, los militares consideran a la democracia formal como un sistema que no ha garantizado a las personas el disfrute de 3 tipos de bienes: justicia y equidad, desarrollo, y seguridad. Eso no se ha cumplido porque los fracasos se expresan en la extrema desigualdad social, en el estancamiento económico persistente y en el deterioro de la convivencia social percibido por el aumento de la corrupción en todas las esferas y la inseguridad pública.

¹² Un factor determinante que contribuyó a la caída de Bucaram y que visualizó los actos de corrupción de su cúpula gobernante constituyó las declaraciones del ex embajador estadounidense a finales de enero de 1997 que denunció esas prácticas en las aduanas. Como era de esperarse, este tipo de intervención tuvo un impacto directo en la opinión pública nacional e internacional y puso en aprietos la forma en que se estaban manejando los procesos de privatización en los que estaban interesadas algunas empresas norteamericanas.

Adicionalmente, la gestión bucamista profundizó el conflicto étnico y regional al crear el Ministerio de Etnias con la finalidad de fracturar al movimiento indígena; planteo la necesidad de establecer la convertibilidad monetaria como salida al estancamiento de la economía, lo cual produjo largos momentos de inestabilidad financiera e incertidumbre para los agentes económicos; intervino políticamente en el sistema de administración de justicia potenciando la impunidad y la corrupción; manejó de manera populista y pintoresca las relaciones internacionales del país, principalmente el delicado asunto fronterizo con el Perú; desató pasiones regionalistas al despreciar constantemente a la matriz cultural serrana; tensionó las relaciones del gobierno central con las autoridades seccionales por medio del uso discrecional de las asignaciones presupuestarias; y, en términos generales, impuso una política espectáculo como burda salida a la crisis de representación que venía arrastrando desde hace años el sistema político ecuatoriano.

Esta forma de hacer política, denominada "farandulización" del poder, trató de establecer una estructura de poder paralela a la institucionalización formal a través de una serie de mecanismos y pactos que funcionaban como maquinaria de administración política y recolección de fondos (Ibarra 1997:27). Es por ello que a pocos meses de ejercer su mandato, los niveles de aceptación y legitimidad de su gobierno habían descendido a niveles sólo comparables con el desprestigio que alcanzaría mas tarde el ex presidente Mahuad¹³.

Ante este veloz desgaste gubernativo que estaba erosionando y caotizando la vida política del país, determinados actores sociales y políticos del más variado espectro ideológico, con distintos intereses y demandas, incluidos los medios de comunicación y especialmente los representantes de los gobiernos locales, impulsaron conjuntamente una serie de jornadas de "dignidad", protestas y movilizaciones populares que pusieron al Congreso Nacional ante la disyuntiva de cesar en las funciones al presidente o ser cómplices del caos y la corrupción imperante. Una situación difícil, entre la espada y la pared, pero que debía ser solucionada mediante un recurso constitucional que tenía la potestad de establecer un gobierno interino.

Luego de varios cabildeos partidarios, discusiones jurídicas sobre quien debe ejercer la presidencia interina que dejó fuera de juego a la ex vicepresidenta Rosalía Arteaga, la balanza se inclinó a favor de Fabián Alarcón, Presidente del Congreso Nacional. En ese contexto, las FFAA no sólo respaldaron la decisión legislativa y retiraron el apoyo al ex presidente, sino que volvieron anómalas las relaciones cívico militares desde el retorno a la democracia en 1979. Estas acciones interventoras, basadas en una percepción de amenaza del caos, de su preocupación por la pérdida de autoridad de las instituciones políticas y descrédito de los civiles, de la persistente situación de ingobernabilidad asociada al concepto de seguridad y la necesidad de fortalecer el frente interno en una delicada coyuntura de negociaciones con el Perú, se convirtieron en elementos detonantes que abrieron los causes del tutelaje y la dirimencia que a la postre los convirtió en fuerza arbitral y decisoria en el desorden político de los civiles.

¹³ A mediados de enero de 1997, el gobierno de Bucaram tenía un rechazo del 75% de la población y su nivel de popularidad había descendido al 12%. Una rápido desgaste para quien llegó a la presidencia con cerca del 60% de la votación nacional..

Las FFAA en su acto de "dejar caer" a Bucaram consideraron que el populismo emanado de este personaje iba a llevar al extremo el sistema patrimonial del manejo del poder, además de correr con el riesgo de destruir la débil institucionalidad racional legal del Estado ecuatoriano; no obstante, la intervención militar sobre la democracia contribuyó a deslegitimarla, aunque hayan sido los mismos civiles quienes invitaron a las FFAA a intervenir en la crisis política (Burbano 2000), situación que por otro lado expresa la inconsistencia de un sistema político que ha sido incapaz de procesar la conflictividad y de diseñar los mecanismos legítimos y confiables que actúen como instancias arbitrales, depositarias finales de la legitimidad del Estado de derecho, con lo cual se aleja la idea de una democracia constitucional de contenido (Bustamante 1999:341).

Desde esa perspectiva, no se puede negar el hecho de que las intervenciones de las FFAA también son producto de esa libre interpretación de ser garantes del estado de derecho y la Constitución, una suerte de árbitros finales¹⁴ para ordenar el caos político, pues entran en acción cuando existe la percepción de un derrumbe gradual de las capacidades de la política formal para ejercer eficacia y coherencia en los gobiernos de turno. De esta forma, la institución castrense ya sabe y tiene muy claro que en cualquier otra situación previsible de "vacío de poder", serán nuevamente ellos los destinados a jugar el rol de último recurso decisivo ((Bustamante 1999:341, Burbano 2000:72), tal como aconteció en el mandato del ex presidente Mahuad.

Acción segunda: Hastío y golpismo frente al desastre Mahuadista

No es exagerado afirmar que el corto gobierno del ex presidente Mahuad fue un desastre en todos sus sentidos. Con excepción de la firma del tratado de paz con el Perú en 1998 que logró sellar una compleja fase histórica del país y nos permitió poseer a los ecuatorianos una frontera real y delimitada tras 56 años de tensiones, guerras cortas y desconfianzas mutuas; los desaciertos en la conducción económica del país; la falta de decisiones rápidas y coherentes en la aplicación de políticas sociales que generaron una secuela de paros y movilizaciones populares en marzo de 1999; la debilidad para establecer mecanismos de control a las presiones corporativas del sector financiero y bancario que desataron la mayor crisis económica en décadas y arruinaron parte del sector empresarial; y, la reducida capacidad para establecer diálogos constructivos con la oposición política; constituyen, sin lugar a dudas, algunas características del ejercicio gubernativo de Mahuad.

La flaqueza institucional de su gobierno y de su partido, Democracia Popular, sumada al constante chantaje político del Partido Social Cristiano que lo había apoyado para llegar a la presidencia, representan también factores importantes que contribuyeron a la descomposición social del país. De hecho, la falta de voluntad política para frenar y

¹⁴ En la crisis de febrero de 1997 cuando se produjo la salida "apresurada" del ex presidente Bucaram hacia Panamá, las FFAA plasmaron en la práctica -aunque lo nieguen- esa concepción de garantes del Estado de derecho al dirimir sobre quien era el que debía ser acatado como legítimo presidente del Ecuador. Mediante esa acción los militares ecuatorianos desplegaron su capacidad "velada" de interpretar los problemas legales y constitucionales al asumirse como los depositarios de la Constitucionalidad y figura final del equilibrio político.

sancionar la corrupción que se había instalado en buena parte del sistema bancario¹⁵, la controvertida decisión de suspender temporalmente el pago de la deuda externa que aisló al país internacionalmente y generó una imagen de inviable para la inversión; y, lo más grave, el decreto de dolarización de la economía que lo utilizó para mantenerse en el poder, pues el 90% de la población rechazaba su gobierno; constituyeron factores detonantes para que en enero del 2000, las FFAA no hayan podido sustraerse a la posibilidad de convertirse nuevamente en actores políticos centrales ante la debacle social, económica y política en que se encontraba el país.

Si hasta 1999 el perfil de las FFAA estaba sometido a la cohesión, disciplina y acatamiento del mando superior, esta situación varió notablemente a raíz de su participación en el golpe de Estado al ex presidente Mahuad. Varias fueron las preocupaciones y malestares que le transmitió el Alto mando militar ante su falta de responsabilidad y ética para manejar el destino de la nación. Incluso existió la advertencia de que el descontento en las filas castrenses era un asunto institucional porque los militares desde 1998 estaban sujetos a recortes presupuestarios que afectaban su capacidad adquisitiva; se encontraban expuestos a la pérdida de espacios de representación en entidades públicas que les permitía obtener algún control de los sectores estratégicos de la economía y que les había dotado de la capacidad de presión corporativa; pero sobre todo, expresaron frontalmente su oposición a un sistema político que, bajo el pretexto de la privatización¹⁶, estaba depredando los recursos públicos sin ningún control de parte del gobierno. Ante esa situación le invitaron a renunciar porque no podían ser responsables de su seguridad, ya que estaba en duda el control que podían tener sobre un grupo de coroneles que se habían sublevado, apoyados en esa acción por el movimiento indígena que había tomado el Congreso Nacional y la Corte Suprema de Justicia.

Los resultados de todo este proceso desembocaron en la salida de Mahuad, en la instalación de un triunvirato cívico militar que duró apenas 4 horas y en la asunción del gobierno por parte del vicepresidente Gustavo Noboa. Independientemente de los hechos, sean considerados por algunos sectores como verdaderos o no, de las versiones disímiles que se han difundido respecto a la participación del alto mando militar en esa aventura, en el papel central que tuvieron los coroneles en esa intervención y que se sintieron traicionados por sus superiores, o, en la creencia de parte de la dirigencia indígena de que no se puede gobernar sin este actor político; lo cierto del asunto es que los militares ecuatorianos volvieron a saltar a la palestra política para provocar una ruptura constitucional mediante el

¹⁵ En marzo de 1999 se decretaron varios días de "feriado bancario" para detener la inminente quiebra de varias entidades financieras y bancos. Uno de ellos, el Banco del Progreso, contribuyó a través de su presidente ejecutivo con algunos millones de dólares para la campaña electoral de Mahuad. En ese proceso varios funcionarios públicos cercanos al Ejecutivo retiraron fondos a pesar de la prohibición de hacerlo. Días más tarde se decretó el congelamiento de cuentas y con ello se envió a miles de personas a la miseria y pobreza. En un acto posterior que escapó al control de Mahuad, las FFAA, por orden del Ministro de Defensa y la justicia, apresaron al presidente del banco mencionado.

¹⁶ Los militares no han estado ajenos a la lucha de los modelos de desarrollo que se han tratado de aplicar en el país. Han sido un factor de resistencia a los programas neoliberales al conservar una ideología marcada por el desarrollo estatista, la dependencia y el nacionalismo que ve en la soberanía un manto protector del proyecto de integración nacional representado en ellos. De ahí que la dolarización y las privatizaciones sin transparencia son contrarios a esa visión (Burbano de Lara 2000:73).

golpe de Estado, una respuesta derivada del hastío que generó el desastre político que había propiciado el ex presidente Mahuad.

Si en ocasiones anteriores se había recurrido a la presencia tutelar de los militares para solucionar la crisis de intereses y representación dentro del sistema político ecuatoriano, en esta ocasión ellos mismos intervinieron aduciendo que el manejo gubernativo irresponsable estaba acabando con la poca institucionalidad estatal, la cual se encontraba sujeta a los intereses corruptos de grupos corporativos y partidos políticos que propiciaban el asalto a los fondos públicos en perjuicio de la población y de su desarrollo. Sin embargo y a pesar de que la población en general estuvo de acuerdo con la entidad castrense, la buena imagen de las FFAA no volvió a ser la misma de años anteriores.

En primer lugar porque sufrieron una serie de tensiones internas, producto de los juicios, sanciones y retiros forzados a los que se vieron sometidos una gran cantidad de oficiales que participaron en el golpe; pugnas que también expresan el compromiso de un sector militar, especialmente la Fuerza Naval, con un proyecto económico proveniente de los rezagos oligárquicos costeros que desean ver minimizado el papel del Estado como entidad integradora y reguladora de la sociedad. En segundo lugar porque los militares, si bien han mantenido una constante la crítica al sistema de partidos como causantes de la ingobernabilidad, varios de los oficiales superiores, cuando han pasado a la vida civil, han utilizado precisamente los espacios partidarios para sus proyectos políticos individuales.

Lo anteriormente expuesto no es extraño en el Ecuador porque las afinidades ideológicas de las FFAA con los partidos de centro izquierda en ciertos temas como la responsabilidad primordial del Estado en los sectores de salud y educación; las críticas al modelo neoliberal predador impulsado por grupos empresariales rentistas, no modernos y poco competitivos; y, la privatización sin transparencia de áreas estratégicas de la economía, aparecen como temas vinculantes en el espectro ideológico a pesar de los eufemismos con los que la cúpula castrense ha tratado estos temas. Precisamente, al encontrar cercanías conceptuales con este segmento partidario, algunos de los ex comandantes militares hallaron el espacio adecuado para impulsar sus aspiraciones y proyectos políticos personales luego de culminar su carrera en las instituciones armadas¹⁷.

En relación a los indígenas, éstos volvieron a posicionarse como actores centrales del conflicto y la protesta al sobrepasar la capacidad organizativa de otros segmentos políticamente activos que demandaban los mismos cambios y transformaciones al gobierno

¹⁷ El partido Izquierda Democrática se constituyó en el espacio político más idóneo que dio cabida a dos generales que se presentaron a elecciones luego de cumplir su servicio activo. Tanto el Gral. Paco Moncayo como el Gral. René Yandún fueron elegidos legisladores de la República. Ambos, durante el golpe de estado al ex presidente Mahuad, trataron de mantener posiciones negociadoras entre los coroneles golpistas y la cúpula de las FFAA. Esta conducta fue interpretada como "apoyo velado" a los insurrectos y sirvió de argumento para que a los dos legisladores les sean iniciados juicios en el Congreso Nacional. Dicho proceso no pudo continuar por la renuncia de los dos ex generales a su condición de diputados. En las elecciones seccionales del 2000, los generales mencionados triunfaron ampliamente en el proceso electoral y ocuparon las dignidades a las que se postularon. Actualmente los coroneles que participaron en el golpe de Estado contra Mahuad están organizando su propia tienda política denominada "Sociedad Patriótica 21 de enero", muy cercana a los movimientos sociales y que se la organiza en honor a su acción desempeñada en esa coyuntura política.

mahuadista. De esa manera, teniendo en cuenta los viejos prejuicios y estigmas racistas que caracterizan a la sociedad ecuatoriana, potenciados aún más luego de la intervención en el golpe de Estado, el movimiento indígena configuró un campo social, ético y cultural de disputa al programa neoliberal y a las intenciones predatoras de las élites porque pudo nuclear, aglutinar, activar y desencadenar la protesta social, una suerte de identidad contestataria que permeó e inspiró a amplios sectores sociales y que nos expresa también la intensidad de la crisis política y de representación existente en el país.

En términos generales, los acontecimientos del 21 de enero del 2000 profundizaron el imaginario democrático ecuatoriano, visibilizaron nuevamente su fragilidad institucional, potenciaron aún más los espacios de disputa simbólica de la nación y permitió a las élites políticas mantener hasta ahora un control precario sobre esa institucionalidad democrática caotizada que ellos mismos generaron. Para que ese escenario se cumpla se ha echado mano de una receta conocida: reedición de pactos corporativos que incluyen al mismo movimiento indio, establecer alianzas con la derecha política que expresa los intereses de sectores empresariales costeños y algunos serranos, mantener un bajo perfil de las militares, entregados a sus tareas tradicionales y habituales, reproducir una serie de prácticas patrimoniales y prebendarias desde el Estado, y sostener la dolarización que ha sido asumida como la panacea y el "deber ser" del presente gobierno.

ESCENARIOS COMPLEJOS: RETOS DEMOCRÁTICOS Y ROLES MILITARES

Las situaciones críticas analizadas anteriormente que por lo general han vulnerado la democracia formal, expresan varias dimensiones que deberán ser pensadas al momento de plantearse sí, efectivamente, los ecuatorianos (as) podremos construir una democracia amplia y representativa que tenga la capacidad de integrar a la población, sostener un desarrollo distributivo, extender la forma ciudadanía con todos sus derechos a los diversos componentes identitarios, establecer mecanismos de control a las presiones corporativas y la corrupción que han destrozado al país, recurrir al diálogo y el consenso para superar las persistentes crisis políticas y mantener un sector militar que no sea utilizado para dirimir las pugnas de intereses de las élites que persisten en legitimarse a través de una cultura política autoritaria, prebendaria, racista y excluyente, vale decir, diseñar y gestionar una sociedad democrática que deje atrás sus anclajes imaginarios.

Un horizonte de esa naturaleza no puede ser asumido sin tomar en cuenta el papel preponderante que han jugado las FAAA en el sistema político y en la democracia mínima que opera hasta el presente en la sociedad nacional. Si bien los militares con sus acciones han salvado en ciertos momentos a la débil institucionalidad estatal, atrapada en ocasiones por lógicas particularistas de gobiernos de turno carentes de representatividad, también han socavado y deslegitimado el mismo concepto democrático a través de sus intervenciones políticas que los condujeron al golpe de Estado; no obstante, la gestión y desempeño democrático en sí mismo tiene que procesar una serie de complejidades sociales, políticas y económicas que afectan a la sociedad en conjunto y a la entidad castrense en particular.

En primer lugar se encuentra el tratamiento de las políticas de la diferencia y del reconocimiento¹⁸ relacionadas con el tenso proceso de construcción de la cultura e identidad nacional. En efecto, una vez acabado el conflicto limítrofe que se mantenía con el Perú y que permitió la firma de los tratados de paz entre ambos países, se abre la posibilidad para el Ecuador de plantearse el reto fundamental de reimaginar la nación sin poner énfasis en un tipo de discurso nacionalista que veía al otro cercano como peligroso, enemigo constante y hostil (Rivera 1999:339); de tal manera que, al desaparecer esa dimensión perversa que contiene todo postulado nacionalista de corte escencialista, los ojos políticos se vuelcan a repensar los mecanismos de adscripción cultural, a establecer nuevas pautas de integración social y a debatir sobre una concepción de identidad nacional que supere la noción de nacionalidad homogénea relacionada con la lealtad cívica estatal que ha sido precisamente uno de los pilares ideológicos de las FFAA ecuatorianas.

Las actuales redefiniciones políticas e identitarias atraviesan dos lógicas distintas, pero cada una de ellas tiene implicaciones directas para el desempeño de la democracia y el papel que debe jugar el Estado en la conducción de la sociedad. De una parte se encuentran las lógicas basadas en demandas de autonomía regional y federalización que, impulsadas desde distintas zonas, actores y gobiernos locales, ven al "Estado central quiteño" como un entramado burocrático lleno de excesos y atribuciones político administrativas, escasamente sensibles a los problemas de la periferia e incapaces de redistribuir los recursos públicos originados en gran parte en las sociedades locales (Ramírez 2000: 109). En efecto, los últimos años de la década pasada han sido prolíficos en la constitución de "movimientos" regionales que plantean mayores potestades autonómicas al Estado central; sin embargo, muchas de estas acciones colectivas que apelan a una identidad regional distintiva y que exigen un reparto equitativo de las rentas fiscales nacionales, aparecen como una "representación" de las élites locales que mantienen dominadas las instancias públicas y privadas del poder e intermediación, presentan prácticas clientelares y patrimoniales en sus proyectos políticos, y restringen la acción de organizaciones sociales que no comparten ese tipo de análisis y acción.

Dentro de este ámbito es importante señalar que una de las preocupaciones constantes para las FFAA constituyen las movilizaciones políticas sustentadas en una convocatoria de corte identitario localista. Independientemente de que el problema regional pueda ser explicado por la falta de construcción e integración nacional, o desde un análisis instrumental que vería en estos movimientos, la acción calculada de sectores tradicionales que utilizan la manipulación populista para esconder sus verdaderos intereses particulares de poder, lo cierto es que el conflicto regional tiende a expresarse mediante una permanente presión, chantaje y confrontación con el Estado y gobierno central, situación que es vista por los militares como peligrosa para la continuidad de la nación ecuatoriana; de ahí que las demandas autonomistas y federalistas puedan ser asumidas como un asunto de seguridad nacional.

¹⁸ Entendidas como las estructuras dialógicas de los procesos de constitución de las identidades que permiten la aceptación de los derechos y dignidad de la diversidad. Una política cultural que está sustentada en el "reconocimiento" en base de una reconceptualización de la esfera pública que atienda a la vez, a las demandas de igualdad de las democracias modernas y al reconocimiento de las particularidades de las tradiciones culturales y de las formas de identidad históricamente constituidas. (Taylor 1994:30).

De otra parte se hallan las lógicas de organización política étnica que reivindican frente al Estado central una serie de derechos colectivos y culturales que incluyen pedidos de una nueva territorialización y la aceptación de sus tradiciones jurídicas consuetudinarias. Este tipo de demandas identitarias y autonómicas no son nuevas, pues a partir de 1990 se han levantado una serie de exigencias políticas que cuestionan el carácter unitario de la nacionalidad ecuatoriana; de hecho, ante la amenaza de un conflicto étnico permanente, el estado nacional ha respondido con la implementación de una diversidad de políticas públicas destinadas específicamente a este sector¹⁹, sin que ello haya eliminado la posibilidad de que el movimiento indígena incorpore prácticas neocorporativas en su accionar político.

En efecto, ante el incremento y radicalización de determinadas posturas étnicas que van más allá del discurso antineoliberal al descalificar de forma sustantiva y global al Estado, el movimiento indígena se ha visto obligado a desplegar una estrategia conflictiva y a veces esquizofrénica que combina presión y negociación, despliegue de grandes acciones de movilización, convocatorias a formas de representación extra institucionales y, a la vez, interlocución con organismos multinacionales para financiar programas sociales para los pueblos indígenas a base de demandas concretas y puntuales que refuerzan la eficacia y legitimidad frente a sus propias bases (Barrera 2000: 12). De esa manera, los indígenas permanecen como uno de los principales actores sociales que ejercen presión constante a un Estado debilitado, con una institucionalidad frágil que es incapaz de responder eficientemente ante el incremento de las reivindicaciones provenientes de las políticas de la diferencia que se agudizan en tiempos de crisis económica e ingobernabilidad.

Todos estos factores identitarios, étnicos y regionales, contribuyen para que las FFAA asuman una postura de cautela frente a las demandas políticas mencionadas. Ven en ellas una serie de lógicas perturbadoras que comprometerían la tradicional vocación estatista, desarrollista e integradora que los ha caracterizado y, más aún, consideran que el mismo Estado podría colapsar como referente de una identidad nacional unificada, sin descartar escenarios de "balcanización" que fracturarían la democracia y desintegrarían al país. Es por ello que la relación que mantenían los militares con los sectores sociales civiles, especialmente con los indígenas, han bajado de perfil al punto de participar en acciones represivas y de mano dura como lo demostraron en el último levantamiento de inicios de año.

Este cambio de percepción sobre sus roles institucionales y su "deber ser" se ha incrementado con la aplicación del Plan Colombia. A partir del acuerdo firmado a fines de 1999 por el ex presidente Mahuad y su ministro de Defensa con los Estados Unidos, que permite el uso de la base militar de Manta por la Fuerza Aérea de este país para operaciones aéreas de detección, monitoreo, rastreo y control de actividades ilegales y tráfico de narcóticos (Leal 2000), se han abierto varios escenarios de tensión y conflicto fronterizo, ya que el país, a más de ser el más vulnerable de la región, está siendo depositario de una serie

¹⁹ Entre las políticas sociales se pueden mencionar las siguientes: programas de educación bilingüe intercultural manejados por los mismos indígenas, reconocimiento de sus prácticas medicinales ancestrales, aceptación de demandas para catalogar constitucionalmente al Ecuador como país multiétnico y pluricultural, creación de organismos de desarrollo de los pueblos indios y negros bajo el control de sus representantes étnicos, dotación de recursos específicos para el manejo de tierras, etc.

de consecuencias del conflicto armado colombiano como son los desplazamientos forzados de la población, la afectación del comercio fronterizo, la presencia de intermediarios cocaleros, los ajustes de cuentas en territorio ecuatoriano por los actores violentos involucrados y las acciones que han tenido que desplegar las FFAA para resguardar la soberanía y territorio nacional como parte de un desafío institucional y operativo que trata de concatenar el concepto de seguridad humana con el de seguridad estatal (Rojas 2000:5), aspectos que formarían parte de los nuevos roles que se ha impuesto la entidad castrense.

En estos contextos que de por sí son complejos, se suman las crisis económicas y fiscales que contribuyen a potenciar los conflictos redistributivos en el marco de una democracia limitada, muchas veces manipulada por élites privadas que se han servido del aparato estatal para apropiarse de los escasos recursos públicos disponibles. De esa manera, la imagen que proyecta el Estado es de una institución depredadora, pues se genera una práctica perversa que transfiere indiscriminadamente finanzas de la población ecuatoriana a un sector económico no estatal; por ello, los estados que en momentos de crisis manifiestan tendencias predatorias tienden a deslegitimarse y debilitarse a sí mismos, incluso, poniendo en riesgo su sobrevivencia (Montúfar 2001:17).

Finalmente, la agudización de las distintas conflictividades y escenarios que he descrito, marcarán por completo el carácter y el tipo de acciones futuras que desplegarán las FFAA dentro de la sociedad nacional. Hay que considerar que la entidad castrense ya no es la misma de hace unos años y que su imagen ha sufrido un deterioro parcial, no sólo por su participación golpista que trajo consecuencias en su organización interna, sino por los cuestionamientos que se realizan desde la opinión pública en estos momentos, producto de las intervenciones poco transparentes en el área de transporte marítimo de combustibles que ocasionó un irresponsable perjuicio ambiental a las islas Galápagos. En todo caso, el manto protector del discurso nacionalista y de la defensa territorial seguirán constituyendo su base de legitimidad a mediano y largo plazo.

En una dimensión similar, los retos democráticos, asumidos como responsabilidad general del país, pero especialmente del sistema político, tendrán que canalizarse hacia la consecución de varios ámbitos positivos que garanticen la gobernabilidad y la coexistencia pacífica en un Estado de derecho pleno. En ese sentido, se requerirán construir espacios políticos e institucionales creíbles que, a más de resolver la pugna redistributiva y la corrupción que tanto daño ha generado, constituyan instancias capaces de procesar las representaciones de las identidades diversas y recuperen la legitimidad en base de la negociación, la tolerancia y el consenso, valores democráticos que aspira poseer la sociedad ecuatoriana en un futuro cercano.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE Pablo, 1999. "El imaginario democrático en el Ecuador" en: Ecuador Debate N° 47, Centro Andino de Acción Popular -CAAP-, Quito.
- ARCOS Carlos, 1998. Demandas y conflictos sociales en el sistema político ecuatoriano, Cordes, Documento de Trabajo N° 10, Quito.
- BARRERA Augusto, 2000. Acción colectiva y crisis política. El Movimiento indígena ecuatoriano en los noventa, Ponencia preparada para el Encuentro de Historia y Realidad Nacional del Ecuador y América Latina, Cuenca.
- BURBANO DE LARA Felipe, 1998. Cultura política y democracia en el Ecuador, Cordes, Documento de Trabajo N° 10, Quito.
- , 2000. "Ecuador: cuando todos los equilibrios crujen" en: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, Flacso, Nueva Sociedad, Caracas.
- BUSTAMANTE Fernando, 1996. "La cultura política y ciudadana en el Ecuador: una discusión preliminar de sus implicancias para una posible gobernabilidad democrática" en: Ecuador: un problema de gobernabilidad, Corporación de estudios para el desarrollo-Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, Quito.
- , 1999. "Las FFAA ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo" en: Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Rut Diamint (editora), Universidad Torcuato Di Tella -Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- CAVAROZZI Marcelo, 1997. "Desestatización e hiperpresidencialismo en América Latina" en: Un estado para la democracia, Instituto de Estudios para la transición democrática- Fundación Friedrich Stiftung-M.A Porrúa (eds), México.
- COPPEDGE Michael, 1996. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos" en: Ecuador: un problema de gobernabilidad, Corporación de estudios para el desarrollo-Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, Quito.
- CORDES, 1999. La Ruta de la Gobernabilidad, Corporación de estudios para el desarrollo-Centro de Investigación y Promoción Iberoamérica Europa, Quito.
- GARCIA Bertha, 1997. "El concepto de seguridad interna en el marco de las relaciones Sociedad-Fuerzas Armadas en el Ecuador" en: Diálogo Civil Militar, Universidad Católica del Ecuador-American University, Quito.
- IBARRA Hernán, 1997 "La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma política" en: Ecuador Debate, Centro Andino de Acción Popular -CAAP-, Quito.
- LEAL Francisco, 2001, Militarización en la región andina?. Las nuevas tareas de las Fuerzas Armadas, Ponencia presentada al proyecto América Latina 2020, Hamburgo.
- LECHNER Norbert, 1997. "La reforma del Estado entre modernización y democratización" en: Un estado para la democracia, Instituto de Estudios para la transición democrática; Fundación Friedrich Stiftung; M.A Porrúa (eds), México.
- MONCAYO Paco, 1995. Fuerzas Armadas y Sociedad, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, Quito.
- MONTUFAR César, 2001. "Crisis, iniquidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano" en: Iconos N° 10, Flacso, Quito.
- O' DONNELL Guillermo, 1997. Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires.
- PACHANO Simón, 1996. Democracia sin sociedad, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito.
- , 2000 "Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador" en: La crisis ecuatoriana, Cañete María, (compiladora), Cedime-Ifea, Quito.
- PRZEWORSKI Adam et al, 1998. Democracia Sustentable, Paidós, Barcelona.
- RAMÍREZ Franklin, 2000. Impug-nación regional: Demanda autonómica e identidades regionales y nacionales en el Ecuador post firma de la paz, Tesis de maestría, Flacso, Quito.

RIVERA Fredy, 1998. "Los indigenismos en Ecuador: de paternalismos y otras representaciones" en: América Latina HOY, N° 19, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Salamanca.

-----, 1999. "Ecuador-Perú: algunas dimensiones prospectivas" en: Ecuador - Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto, Bonilla Adrián (editor), Flacso, Quito.

ROJAS Francisco, 2000. "Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales" en: Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 15, N° 2, Flacso Chile, Santiago.

SCHMITTER Philippe, 1998. "Continúa el siglo del corporativismo?" en: El fin del siglo del corporativismo, Lanzaro Jorge (compilador), Nueva Sociedad, Caracas.

TAYLOR Charles, 1994. La ética de la autenticidad, Paidós, Barcelona.