

La Revolución Democrática de Rafael Correa

Ana María Tibocha*
Mauricio Jaramillo Jassir**

RESUMEN

El objetivo del artículo es dar luces acerca del proceso que comenzó en Ecuador desde 2006 y se inscribe en el denominado socialismo del siglo XXI. En ese sentido, el texto estará dividido en cuatro partes. En la primera, se estudiará el perfil de Rafael Correa, lo que implica un estudio de su formación profesional, carrera política y plataforma ideológica. En segundo lugar, se analizará la propuesta para la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Al respecto se hará un paralelo entre el momento actual y el ambiente previo a la redacción de la Constitución de 1998; asimismo, se estudiarán los choques entre las diferentes ramas del poder público en torno a la convocatoria para dicha asamblea y se identificarán, de forma sintética, los puntos de la propuesta del gobierno para la elaboración de la nueva Carta Magna. En tercer lugar, se abordarán los asuntos económicos con base en cuatro puntos: la renegociación de la deuda externa, la propuesta del Banco del Sur, la gestión de los recursos naturales, y el papel del Estado en la economía. Finalmente, se examinarán aspectos generales de la política exterior ecuatoriana, especialmente en lo referente a sus relaciones con Colombia.

Palabras clave: Socialismo del siglo XXI, revolución ciudadana, economía solidaria

TITLE: RAFAEL CORREA'S DEMOCRATIC REVOLUTION

SUMMARY

This document aims at highlighting the political process in Ecuador from January 2006 and its alignment in the so-called XXI Century Socialism. Hence fore, the article is divided into four parts. Firstly, we explore Rafael Correa's profile. That implies an analysis of his education, his professional career and his political movement *Alianza País*. Secondly, we will study his proposal for a new Constitution. At such aim, there will be a comparison between the current process and the previous one in 1998. Likewise, the clashes among public branches, legislative and executive, caused by the call to a new Constitution will be described. Thirdly, economic affairs will be treated based on the following concerns: re-negotiation of foreign debt, the South Bank project, management of natural resources and the state's role in domestic economy. Finally, Ecuadorian foreign policy under Correa's rule will be assessed, especially towards Colombia.

Key words: XXI century socialism, citizenship revolution, solidarity economy

FECHA DE RECEPCIÓN: 15/05/2008

FECHA DE APROBACIÓN: 15/06/2008

* Investigadora del Grupo de Investigación de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario. Magíster en Economía de la Universidad del Rosario.
** Investigador del Observatorio de Política Exterior Colombiana de la Universidad del Rosario. Actualmente coordina el proyecto en curso sobre el impacto de la Constitución sobre la consolidación democrática en Ecuador y es profesor titular de "Política contemporánea de la región andina". Máster en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional Instituto de Estudios Políticos de Toulouse, Francia. Actualmente aspirante a doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse.

INTRODUCCIÓN

Rafael Correa, actual presidente de Ecuador, preconiza el socialismo del siglo XXI en uno de los países más inestables de América Latina (desde 1996 ningún presidente elegido por sufragio universal ha podido llevar a buen término su mandato)¹. El panorama no es alentador para el dirigente ecuatoriano, ya que debe enfrentar numerosos y complejos retos en los cuatro años de mandato que el pueblo le delegó en diciembre de 2005, cuando lo eligió en segunda vuelta. Entre sus propuestas más polémicas están la convocatoria a una Asamblea Constituyente² para la “refundación” del sistema político y la redefinición de los intereses económicos dentro de la llamada “economía solidaria”. En cuanto a la política exterior, el mandatario ecuatoriano promueve una proyección más regional que privilegie a sus vecinos inmediatos por encima de la relación con Washington. De esta forma, su amistad con Hugo Chávez y su estrecha relación con Evo Morales han despertado inquietudes entre los sectores más conservadores de la política ecuatoriana, que lo acusan de desviar la atención doméstica hacia asuntos ideológicos sin pertinencia actual. En ese mismo sentido, Correa es enemigo acérrimo de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), entidades con las cuales ha protagonizado enconados enfrentamientos.

Por otra parte, la relación con Colombia ha presentado altibajos como consecuencia de las fumigaciones por aspersión aérea con glifosato ordenadas por el gobierno de Bogotá sobre la zona fronteriza entre ambas naciones. Igualmente, la posición que ha asumido Correa frente al Plan Colombia y los grupos al margen de la ley, especialmente con respecto a las FARC, ha despertado malestar en Colombia. Recientemente, ambos países han enfrentado un impasse a raíz del abatimiento de “Raúl Reyes” en territorio ecuatoriano. La crisis evidenció, entre otros, el desconocimiento mutuo que profundiza la desconfianza entre los dos vecinos.

Estos hechos corroboran la necesidad de un análisis sobre el gobierno de Rafael Correa que permita dar luces sobre la naturaleza de un fenómeno político sobre el que se escribe y polemiza mucho, pero del que se tiene muy poca certeza.

[23]

I. EL PERFIL DE RAFAEL CORREA

Rafael Correa, economista guayaquileño, fue elegido presidente el 26 de noviembre de 2006. Ganó la primera magistratura con el 56.4%³ de los votos, derrotando en segunda vuelta al poderoso empresario de la industria bananera Álvaro Noboa. A pesar de su incontestable victoria, es muy poco lo que se conoce de este joven y carismático líder que ha emprendido el difícil camino de una profunda transformación del país.

Uno de los rasgos más característicos de Rafael Correa es su carácter religioso, reflejo del impacto profundo que ha tenido el catolicismo en su vida y formación. Cuando cursaba la educación primaria, en colaboración con la comunidad salesiana, realizó desplazamientos a ciudades ecuatorianas lejanas de su natal Guayaquil, lo que le permitió ver aspectos socioeconómicos del país que fueron moldeando su conciencia política. Décadas después, cuando fue elegido presidente y antes de ser investido, una ceremonia simbólica fue llevada a cabo en Zumbahua, provincia de Cotopaxi, donde había realizado el trabajo social, demostrando la importancia de su pasado como voluntario en su conciencia política.

El vínculo con la religión le imprime a Correa un carisma que desde el inicio de su carrera en los estrados públicos ha sido trascendental para su arribo a la cabeza del ejecutivo. En Ecuador, al igual que en el resto del continente, la iglesia y la religión desempeñan un papel legitimador determinante:

¹ “Ecuador, nueve años nuevos presidentes” en *BBC Mundo*, 21 de abril de 2005 [en línea], en www.news.bbc.co.uk

² La actual Constitución data de 1998; en el siglo XX el país tuvo 7 Constituciones y desde 1967 tres diferentes fueron aprobadas. Cfr. SOLIMANO, Andrés, “Governance crises and the Andean region: A political economy analysis”, en *Serie macroeconomía para el desarrollo CEPAL*, febrero de 2003, p. 15.

³ “Ganó Correa”, en *El Universo*, 27 de noviembre de 2006 [en línea], en www.eluniverso.com.

según un estudio de Latinobarómetro, es una de las naciones del continente donde la iglesia goza de mayor apoyo popular, con un 77% de confianza⁴. Esto explica en alguna medida la ventaja obtenida por Correa al proyectar la imagen de un hombre de convicciones religiosas sólidas y apartado de la política tradicional; una mezcla que en el contexto ecuatoriano resulta efectiva en términos electorales.

A diferencia de otros mandatarios, Rafael Correa no cuenta con una larga trayectoria política. La mayor parte de su vida profesional la pasó en el sector privado y en el medio académico, en el que se destacó no sólo por la obtención de títulos universitarios que culminan con un doctorado en Economía de la Universidad de Illinois, sino por una producción investigativa de consideración. Su ingreso en la política se produjo en enero de 2003, cuando siendo profesor titular de la Universidad San Francisco de Guayaquil se convirtió en asesor económico del entonces vicepresidente Alfredo Palacio, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez. Tras la destitución del ex coronel en abril de 2005, Palacio asumió la presidencia y Correa fue designado como ministro de economía y finanzas.

La formación de economista tiene una incidencia considerable en la estructuración del Correa político y en su vocación social. Sus publicaciones ponen en evidencia un rechazo al neoliberalismo y a la consecuente “furia antiestatista”⁵ que sacudió al continente durante la década de los noventa. De igual forma, en muchos de sus artículos arremetió contra las políticas económicas de buena parte de sus antecesores, en especial de Jamil Mahuad y de Lucio Gutiérrez, a las que consideró como desastrosas para el futuro del país a mediano y largo plazo.

Los argumentos de Correa evidencian su concepción del vínculo siempre controversial entre Estado, economía y sociedad. El actual primer mandatario siempre fue enfático en señalar los efectos negativos del neoliberalismo y de la reducción del papel del Estado frente a la economía y los asuntos sociales. Correa afirma que las políticas económicas latinoamericanas impulsadas por el Consenso de Washington durante la década de los noventa, provocaron un aumento de la pobreza. Asimismo, asegura que uno de los legados más negativos de dicho Consenso fue considerar la estabilidad (reducción de la inflación y del déficit fiscal) como el máximo logro de la economía, desdeñando lo social. En efecto, para el líder ecuatoriano el origen de la crisis de 1999 no está ligado a la falta de disciplina fiscal del Estado ecuatoriano, como muchos sostienen, sino al poder casi omnímodo del sector bancario que amortiguó en el resto de la sociedad la crisis financiera.

Por otra parte, cuando apenas transcurrían tres meses de la administración del ex coronel Lucio Gutiérrez, Correa arremetió contra él por privilegiar el pragmatismo por encima de la ideología. En uno de sus textos académicos el mandatario asevera al respecto: “Las autoridades económicas han manifestado que el programa económico del actual gobierno no tiene ‘color’ y responde exclusivamente a factores técnicos. Nada más absurdo que esto. La política económica es un campo netamente normativo de la economía, es decir, que responde a intereses y juicios de valor”⁶.

De esta forma, es claro que para el actual presidente ecuatoriano la política económica no obedece a factores técnicos sino a valoraciones y estimaciones, lo cual es un reflejo del papel trascendental que la ideología desempeña en su pensamiento, lo que resulta clave para entender su proceder. El ajuste estructural emprendido por Gutiérrez en 2003, fue presentado como la única vía posible para estabilizar la economía del país. Sin embargo, para Correa quienes pagaron el precio de dicha medida fueron precisamente los más débiles y vulnerables en términos económicos. Los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional derivaron en un aumento del precio de la gasolina y de servicios públicos, así como en el congelamiento de las pensiones de jubilación y de los salarios, entre

⁴ OPPENHEIMER Andrés, “El populismo religioso”, en *Hoy*, 9 de diciembre de 2006 [en línea], en www.hoy.com.ec

⁵ O'DONNELL Guillermo, “Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”, en *Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 148.

⁶ CORREA Rafael, “La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez. Una perspectiva desde la economía política”, en *Revista Iconos*, marzo de 2003, No. 16, p. 6.

otros. Estos hechos provocaron una caída en los índices de popularidad de Lucio Gutiérrez, la pérdida de aliados en el gobierno (como el Movimiento Popular Democrático y el Movimiento Plurinacional Pachakutik) así como una radicalización de los sectores opositores al mandatario. En este contexto, el país asistió al ya mencionado debate, aún vigente, sobre la posición que debe asumir el Estado frente a la economía. Esta discusión fue esencial en la proyección de Correa como líder que fomentaba una economía asistencial.

Las posturas de Rafael Correa frente a la dolarización y a la política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez dejan entrever la forma como se gestó poco a poco su compromiso político hasta llegar a ocupar un cargo público. Su vida como pensador, académico y consultor empezó a transformarse, hasta llegar a la cartera de economía durante la administración de Alfredo Palacio.

Durante su efímero paso por la cartera de finanzas y economía (desde el 25 de abril hasta el 4 de agosto de 2005) las medidas emprendidas por Correa suscitaron polémica entre muchos sectores ecuatorianos y en los organismos multilaterales de crédito. No obstante, sus decisiones proyectaron la imagen de un ministro comprometido con las causas sociales. Una de las primeras medidas fue la creación de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS) en reemplazo del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Las razones esgrimidas por Correa para la reestructuración estaban basadas en que el FEIREP favorecía los intereses de los compradores de bonos de la deuda pública ecuatoriana por encima del interés general, al destinar, por ley, un porcentaje de los ingresos petroleros para el pago de la deuda. Con el CEREPS, el gobierno anunció una nueva distribución de la renta del petróleo, por medio de la cual se reducía del 70% al 30% el porcentaje orientado al pago de la deuda pública⁷. Además, se dio prioridad a la inversión social por encima del pago de la deuda externa. Los organismos multilaterales de crédito y los inversionistas internacionales respondieron con duras críticas a la medida y en consecuencia la calificación del riesgo país para Ecuador pasó de 600 a 800 puntos, lo que debilitó su imagen en el exterior para créditos e inversión⁸.

Por otra parte, el entonces ministro ordenó invertir en actividades productivas US\$ 800 millones del fondo de reserva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) depositados en el Banco Central. No obstante, el Congreso rechazó la iniciativa y devolvió alrededor de US\$ 700 millones a los afiliados, algo que afectó negativamente a la economía del país en términos inflacionarios⁹.

En materia de política exterior y económica, la gestión de Correa para obtener la compra de una parte de la deuda pública por Venezuela y una serie de acuerdos en materia energética con ese país lo distanciaron del presidente Alfredo Palacio, quien censuró la postura del ministro, *vis-à-vis* del gobierno de Caracas¹⁰. El hecho desnudó la afinidad ideológica entre Correa y el presidente Chávez, y allanó el camino para la estrecha relación que en la actualidad ambos mandatarios comparten.

Finalmente, la renuncia de Correa se produjo ante la negativa del Banco Mundial para otorgar un crédito por US\$100 millones. Luego de poco más de 3 meses al mando del ministerio, Correa dejó la sensación entre la ciudadanía de ser un hombre comprometido con las cuestiones sociales, lo que disparó su popularidad en un país decepcionado de la política tradicional y del neoliberalismo.

Su plataforma política: Alianza Patria Altiva y Soberana (Alianza PAÍS)

Alianza Patria Altiva y Soberana (Alianza PAÍS), como la gran mayoría de los partidos políticos ecuatorianos en los últimos 11 años (desde el ascenso de Bucaram), se ha configurado en torno a una

⁷ ORTIZ DE ZÁRATE Roberto, "Biografía de Rafael Correa Delgado", en *Centro de Investigación de Relaciones y Desarrollo (CIDOB)*, 7 de mayo de 2007 [en línea], en www.cidob.org.

⁸ MARTÍNEZ Mariana, "Ecuador: incertidumbre y protestas", en *BBC Mundo*, 22 de agosto de 2005 [en línea], en www.news.bbc.co.uk

⁹ *Ídem*.

¹⁰ ORTIZ DE ZÁRATE Roberto, *Ob. cit.*

persona más que a un proyecto político. Este fenómeno pone en evidencia el mesianismo y el personalismo característicos de la vida política del Ecuador a lo largo del siglo XX. Aunque el proyecto político de Rafael Correa tiene raíces profundas en la izquierda, el socialismo que preconiza tiene asidero en el cristianismo y no en el marxismo. En consecuencia, se aleja de la concepción marxista de la religión como un reflejo de las relaciones de producción. El mandatario ecuatoriano considera que el cristianismo va mucho más allá y fomenta por vía mística la igualdad social, lo cual es uno de los rasgos más protuberantes del llamado socialismo del siglo XXI, pregonado por Hugo Chávez y del que Correa se declara abiertamente adepto.

El 29 de julio de 2006, Alianza PAÍS proclamó la candidatura de Rafael Correa en el cantón Pastestina, provincia de Guayas, al suroccidente del país. Como compañero de fórmula Correa escogió a Lenín Moreno Garcés, quien estaba en cabeza de una fundación dedicada al estudio del humor y la risa como fuente de salud. Moreno Garcés es un emblema de la superación personal y de la lucha contra la discriminación hacia los discapacitados. Es administrador público de la Universidad Central del Ecuador y proviene de una de las provincias más pobres del país, Napo.

La ceremonia de lanzamiento de la candidatura del binomio Correa-Moreno dejó al descubierto la importancia simbólica del vicepresidente como un icono de la lucha contra la discriminación y la promoción de la superación. En esa ocasión, Lenín Moreno realizó una reveladora y conmovedora alocución: “Hace nueve años un joven con los ojos llenos de odio me dio un balazo en la espalda. Estuve cuatro años tirado en una cama, quería morirme... descubrí que el buen humor, el optimismo y la fe pueden suprimir el dolor”¹¹. No obstante, para los críticos el nombramiento de Moreno obedecía a razones populistas y buscaba conmover instintos básicos de la población.

En síntesis, el perfil de Rafael Correa deja entrever un político no tradicional, independiente y con una formación académica muy sólida. Sin embargo, el reto no deja de ser complejo, si se consideran la volatilidad política del país y las ambiciones del mandatario por transformar estructuralmente al Ecuador. En efecto, Correa ha enfrentado diversas crisis que han desnudado muchas de sus falencias, como los cambios radicales en muchas de sus posturas que le han valido fuertes críticas. De igual manera, los enfrentamientos con la prensa pueden afectar la imagen de demócrata que Correa quiere proyectar. Finalmente, y tal vez este sea el desafío más complejo, Correa deberá buscar alianzas con muchos de sus otrora enemigos políticos con el propósito de poner en marcha su ambicioso plan de reformas. Dichos arreglos pueden hundir su proyecto o bien pueden darle una fuerza de la que hasta ahora carece por la falta de consensos, un mal que ha aquejado a Ecuador en los últimos decenios.

II. EL PROYECTO DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

El establecimiento de una nueva Constitución es una de las propuestas más emblemáticas del presidente Rafael Correa. El proceso de convocatoria para la Asamblea Constituyente estuvo lleno de polémicas en torno a la legalidad sobre algunas decisiones tomadas por el presidente pero que no contaron con el apoyo del desprestigiado aparato legislativo. No obstante, el primer mandatario ha obtenido un apoyo abrumador de la población para emprender el proceso de reformas estructurales del sistema jurídico-político del país. En abril de 2007, el 81% de los ecuatorianos se pronunció a favor del establecimiento de una nueva carta magna¹², lo que fue considerado como un triunfo para la administración de Alianza PAÍS. Recientemente, a finales de septiembre de 2007, se llevó a cabo la elección de los miembros de la Asamblea encargada de discutir la nueva Constitución; Alianza PAÍS resultó victoriosa, quedándose con aproximadamente 70 de los 130 escaños, lo que le permitiría llevar a buen término muchas de las decisiones y reformas preconizadas por Correa y que han causado controversia.

¹¹ RONQUILLA Gisella, “Lenín Moreno integra fórmula con Correa”, en *El Universo*, 6 de agosto de 2006 [en línea], en www.eluniverso.com

¹² CHIRINOS Rafael, “Triunfo histórico de Correa”, en *BBC Mundo*, 16 de abril de 2007 [en línea], en www.news.bbc.co.uk

Entre las acciones que pretende llevar a cabo el partido del presidente se destacan la disolución del actual Congreso, elegido hace menos de un año, la supresión de la autonomía del Banco Central respecto del gobierno, el fortalecimiento del poder del ejecutivo y una reorganización político-administrativa. De todas formas, vale la pena insistir en el hecho de que la población ecuatoriana ha depositado grandes esperanzas en este proyecto para la “refundación” del sistema político, y que una desilusión puede derivar en un cambio abrupto de gobierno, como ha sucedido en el pasado.

En ese orden de ideas es importante analizar las diferencias entre el proceso de elaboración de la Constitución de 1998 con el actual, con el fin de dar luces sobre los aspectos innovadores de la propuesta de Correa.

Intentos precedentes por reformar el sistema político ecuatoriano

La década de los noventa significó para el Ecuador una marcada volatilidad por las tentativas de reforma al sistema político. El reestablecimiento de la democracia en 1979 no derivó en una mejora sustancial de la calidad de vida de los ciudadanos, y por el contrario el país cayó en profundas crisis políticas. Entre los grandes damnificados de esta situación se encuentran los partidos políticos que habían asumido la primera magistratura hasta ese entonces (Partido Roldosista Ecuatoriano, Izquierda Unida, Partido Social Cristiano, Democracia Popular). Efectivamente, se les acusaba de ineficientes y corruptos, razón que explica, entre otras, el surgimiento exitoso de figuras políticas independientes. En este contexto de desilusión frente a la democracia, las reformas al sistema han sido concebidas como una tabla de salvación o un camino ineluctable para la evolución del sistema político. Como lo señala el analista Pablo Andrade, la idea de “refundar” el sistema político siempre ha surgido en momentos de crisis nacional, con lo cual se comprende la importancia de la frase a la que con frecuencia alude el presidente Correa sobre la transformación estructural del sistema político ecuatoriano cuando menciona la urgencia de refundar el sistema político del país¹³. Bajo esta perspectiva varias formas estructurales han sido propuestas.

En 1986 el gobierno de León Febrés Cordeiro (1984-1988) convocó a una consulta popular sobre la posibilidad de elegir a candidatos que no tuviesen filiación partidista. La respuesta de la ciudadanía fue un contundente “no” con más de 1,7 millones de votos, contra apenas 700 mil que se expresaron por la reforma.

Durante el mandato de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se realizaron dos consultas de este tipo. La primera en agosto de 1994, con siete puntos sobre reformas constitucionales cuya mayoría fue aprobada por la población. Ese mismo año tuvo lugar otra consulta dividida en dos partes. La primera estaba asociada al proceso de descentralización, la redistribución de los ingresos y al régimen de seguridad social. La otra parte tenía que ver con reformas a la Constitución, entre las que sobresalía la posibilidad de disolver el Congreso. Este paquete de reformas fue rechazado por los electores¹⁴.

En 1997 y luego de la destitución de Abdalá Bucaram, se llamó a una consulta popular para la ratificación de Fabián Alarcón en su reemplazo y el establecimiento de una Asamblea Constituyente para la redacción de una nueva Carta Magna. La consulta fue aprobada y se dio vía libre a la Constitución de 1998, que reformó temas electorales, la organización de la rama judicial y le dio al país el carácter diverso en términos culturales y étnicos. De esta manera, al comparar el preámbulo de la Constitución de 1979 con la de 1998 se puede apreciar la inclusión del tema de la diversidad y el cambio en la forma de concebir a la nación ecuatoriana.

¹³ Entrevista realizada a Pablo Andrade, profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito, 5 de noviembre de 2007.

¹⁴ “Ecuador celebrará este domingo su sexta consulta popular”, en *Agencia Bolivariana de Noticias*, 12 de enero de 2007 [en línea], en <http://www.abn.info.ve>

Constitución de 1979	Constitución de 1998
La República del Ecuador, fiel a sus orígenes históricos y decidida a progresar en la realización de su destino, en nombre de su pueblo, invoca a la protección de Dios y se organiza fundamentalmente por medio de esta Constitución Política ¹⁵ .	El pueblo de Ecuador inspirado en su historia milenaria, en el recuerdo de sus héroes y en el trabajo de los hombres y mujeres que, con su sacrificio, forjaron la patria, fiel a los ideales de la libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz [...] proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas [...] ¹⁶ .

Aunque parte de la población había sembrado grandes esperanzas en el cambio que podía suponer una nueva Carta Magna, diversos sectores veían con escepticismo el proceso de cambio. Los indígenas, particularmente, no se sintieron incluidos del todo; únicamente en el carácter multiétnico que se le reconocía al país. En este punto cabe señalar, además, que los encargados del diseño de la Constitución de 1998 fueron los partidos políticos hoy considerados tradicionales, como la Izquierda Democrática, el Partido Social Cristiano, la Democracia Popular y el Partido Roldosista Ecuatoriano.

En consecuencia, algunos sectores perciben la Constitución de 1998 como la expresión política de los partidos tradicionales y de una desprestigiada clase dirigente. Además es importante recordar que no ha logrado uno de sus principales cometidos:

Detener la ola de inestabilidad en la que está sumergida la nación

En las elecciones de 2002, la victoria de Lucio Gutiérrez, un *outsider*, dio cuenta del llamado “voto castigo” en contra de la política tradicional. Durante el interrumpido gobierno del ex coronel quedaron de manifiesto algunos de los problemas estructurales del sistema, especialmente la politización de las cortes y la ausencia de mecanismos de control político de la ciudadanía. En cuanto al primero, la crisis de las cortes, que acabó con la salida de Gutiérrez, dejó al descubierto que esos tribunales funcionaban bajo la tutela ideológica de los partidos políticos. La respuesta desmesurada del ex coronel, quien ordenó la salida de los magistrados de las principales cortes (Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo Electoral) para reformar el sistema de administración de justicia, terminó por agudizar la situación. La caída de Gutiérrez profundizó la crisis política que desde 1996 ha sacudido al país y cuyo síntoma más visible es la imposibilidad de los mandatarios para llevar a buen término el período de cuatro años para el que son elegidos.

La Constitución bajo la administración de Rafael Correa

Para las elecciones presidenciales de 2006, algunos sectores independientes se mostraban partidarios de la conformación de una asamblea constitucional que pudiese remediar de raíz las imperfecciones del marco jurídico-político ecuatoriano. De esta forma, Rafael Correa hizo de la Asamblea su propuesta de gobierno más visible y simultáneamente la más criticada por sus detractores, quienes la consideraban como una promesa populista de efectos efímeros y no estructurales. Como respuesta, el discurso del actual presidente se tornó cada vez más virulento en contra de los partidos tradicionales, a los que acusaba con frecuencia de ser los responsables de los grandes males del país en la denominada *partidocracia*. Ciertamente, los partidos habían dejado de ser los canales de participación de la sociedad en política, para concentrar el poder con un efecto nefasto sobre el espíritu democrático del

¹⁵ “Constitución Política de Ecuador de 1979”, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes [en línea], en <http://www.cervantesvirtual.com>.

¹⁶ “Constitución Política de la República del Ecuador de 1998”, EcuaneX [en línea], en <http://www.ecuaneX.net.ec>

Ecuador. En virtud de esto, el movimiento de Correa, Alianza PAÍS, no presentó listas para las elecciones legislativas, ya que su propósito era disolver el Congreso una vez en el poder.

Por otra parte, el discurso cargado de acusaciones contra el Congreso y los partidos tradicionales caló en la población y Correa fue consolidando su imagen de independiente, lo que en el contexto ecuatoriano representa créditos electorales.

Con su llegada al poder el 15 de enero de 2007, Correa emprendió el camino para el establecimiento de una Asamblea Constituyente, su tarea más apremiante. Sin embargo, el proceso estuvo plagado de vicisitudes desde un comienzo y marcó un duro enfrentamiento entre la rama judicial y la legislativa. El 6 de marzo el Congreso, de mayoría opositora a Correa, destituyó al presidente del Tribunal Supremo Electoral, Jorge Acosta, por autorizar la convocatoria a una consulta popular sobre la Asamblea Constituyente. El (TSE), máxima autoridad en época de elecciones, decidió por unanimidad la destitución de los 57 congresistas que habían ordenado la salida del magistrado Acosta, por la extralimitación en sus funciones. Los parlamentarios depuestos no acataron la decisión, pero cuando se disponían a entrar a las instalaciones del Congreso una multitud de partidarios del gobierno les impidió el ingreso en medio de incidentes violentos. Pasadas algunas semanas, los suplentes asumieron los cargos de los congresistas destituidos, lo que significó una victoria política para el gobierno y el fin del choque entre las tres ramas del poder público.

La consulta popular sobre la realización de una constituyente se efectuó el 15 de abril y recibió una aprobación aproximadamente del 80% de los votantes. Los votos nulos o en blanco resultaron cerca del 6%, algo inusual ya que el porcentaje de estos votos normalmente se estima entre el 20 y el 30%¹⁷.

A finales de septiembre, las elecciones para definir a los 130 miembros de la Asamblea fueron llevadas a cabo en medio de una fuerte popularidad de Rafael Correa. Este ambiente se vio reflejado en el resultado: el movimiento oficialista Patria País, como se bautizó al partido oficialista de cara a estas elecciones, obtuvo alrededor de 70 escaños de un total de 130, lo que le permite tener el control sobre el proceso de toma de decisiones, considerando que estas se adoptan por mayoría absoluta (la mitad más uno). Esta posición le permitirá al gobierno implementar la mayoría de las reformas al sistema político, aunque la realización de este objetivo depende también del grado de cohesión del movimiento oficialista.

La unidad de Alianza PAÍS aparece así como uno de los aspectos más relevantes para la viabilidad del proyecto gubernamental, y puede considerarse un reto complejo si se observa la diversidad de la base que apoya a Correa (algunos indígenas, movimientos campesinos, gremio de los transportadores, intelectuales, disidentes de grupos de izquierda y progresistas, entre otros).

Aunque no se tiene una certeza absoluta sobre el proyecto constitucional del gobierno, existen algunos referentes que permiten hacerse una idea. Puede tenerse en cuenta, un documento elaborado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) en el que se recogieron iniciativas de la ciudadanía y de algunos intelectuales a través de las universidades. Se estima que el proyecto de Constitución del gobierno surgirá a partir de ese informe y estipularía entre otros:

- La posibilidad de que el Congreso destituya al presidente, con la condición de que el legislativo se declare cesante y se convoque a nuevas elecciones para ambas ramas.
- Una transformación del actual Congreso unicameral, que pasaría a contar con dos cámaras: una alta de circunscripción nacional, compuesta por 30 diputados, y una baja de circunscripción regional, con 70.
- Una nueva división político-administrativa, por medio de la cual se crean 7 regiones autónomas y tres distritos en el caso de Quito, Guayaquil y Galápagos, con un estatus especial medioambiental para este último.

¹⁷ "Tightening his grip", en *The Economist*, 21 de abril de 2007, Tomo 383, No. 8525. p.60.

- La autonomía del Banco Central se suprime. El primer mandatario debe nombrar al director de esta entidad, facultad que busca establecer un control sobre la economía por parte del Estado.
- La economía solidaria adquiere un mandato constitucional.
- Se prohíbe la privatización de los recursos naturales.

Como se puede apreciar, una de las principales reformas está orientada a someter al Congreso al sufragio de los ecuatorianos, si esa institución decide destituir al presidente, situación frecuente en los últimos años en el Ecuador, como sucedió con la salida de Abdalá Bucaram y de Lucio Gutiérrez. La reforma pretende conjurar la caída abrupta de los gobiernos y estabilizar la política.

Las reformas de tipo económico buscan aumentar el control del Estado en este terreno, tendencia que ha despertado críticas por parte de quienes ven en éstas un retroceso luego del proceso de liberalización emprendido en los años noventa. No obstante, para otros sectores se trata de un recurso para mejorar la distribución de los ingresos en un país golpeado por la pobreza.

Decididamente, la nueva Constitución espera insertar al Ecuador en el llamado Socialismo del Siglo XXI y profundizar la revolución ciudadana. Estos conceptos aparecen como inasibles, aunque existen algunas aproximaciones a ellos: buscan corregir las imperfecciones de la economía de mercado por medio de una distribución más efectiva de los recursos. De igual forma, pretenden fortalecer el sistema político por medio de una participación más activa de los ciudadanos no sólo en el plano electoral sino en el control político de sus mandatarios.

Aunque el establecimiento de la Constitución representa una adquisición política para el gobierno de Rafael Correa, no es la solución automática para todos los males políticos que aquejan a la nación. Existen muchas esperanzas sembradas en el proyecto que de no ser colmadas pueden debilitar la gobernabilidad, como se acotó anteriormente.

III. LA POLÍTICA ECONÓMICA

Desde su desempeño como ministro de Economía de Ecuador, Rafael Correa ha dejado clara su postura frente a los planeamientos económicos imperantes en el mundo occidental y a los hechos económicos recientes de su país. Crítico de la economía capitalista y del pensamiento liberal, su política de gobierno se enmarca en el modelo de la economía solidaria.

Esta nueva concepción teórico-práctica tiene como principio “la introducción de niveles crecientes y cualitativamente superiores de solidaridad en las actividades, organizaciones e instituciones económicas, tanto en el terreno de las empresas como en los mercados y en las políticas públicas”¹⁸. Como todo modelo económico busca cubrir las necesidades de la población en todos los niveles, pero a diferencia del liberal, lo hace a través de la construcción de organizaciones y políticas fundamentadas en valores como la cooperación y la ayuda mutua, con el fin de que “las mediaciones monetarias entre la producción y el consumo sean las menores posibles”¹⁹. De esta forma, su desarrollo se da en el marco de la sociedad civil e implica la organización comunitaria destinada a la obtención de beneficios sociales compartidos, centrados en la inclusión de todos los grupos de la sociedad, y en especial de los más vulnerables.

Dentro de los aspectos más relevantes de la política económica del presidente Correa se encuentran la renegociación de la deuda externa y la dolarización, los cuales ha estudiado ampliamente desde la oposición a gobiernos anteriores; también se destacan la gestión de los recursos naturales y la intervención del Estado en la economía.

¹⁸ “¿Qué es la Economía de Solidaridad?” [en línea], en www.economiasolidaria.net

¹⁹ RAZETO MIGLIARO Luís, “Economía popular de solidaridad: identidad y proyecto en una visión integradora” [en línea], www.economiasolidaria.net

La deuda externa ecuatoriana

Rafael Correa fue uno de los críticos de la política emprendida a partir de la crisis financiera de 1999 y de la renegociación de la deuda que se realizó en 2000, por considerarlas contrarias a los intereses ecuatorianos.

Para Correa la renegociación fue favorable para los intereses de los acreedores, en tanto la sustitución de bonos generó un mayor servicio de la deuda al establecer un incremento en el plazo y en la tasa de interés, y la recompra de la deuda se realizó por encima del valor de mercado de los bonos, con pérdidas para el país. A esto se suma el hecho de que el Banco Central posee parte importante de la deuda y, por tanto, del pago de intereses, situación que considera inaceptable, ya que sobreestima el servicio de la deuda y genera distorsiones sobre el balance fiscal, reduciendo los recursos disponibles para la inversión social.

Por lo anterior, la política del gobierno de Correa se ha enmarcado en el constante rechazo de lo que él llama la deuda ilegítima, y en la búsqueda de nuevas negociaciones. Es así como, desde su paso por el Ministerio de Economía, el mandatario ecuatoriano ha buscado darle a este tema un tratamiento “más patriótico y más técnico”, y sus declaraciones han estado marcadas por la intención de suspender los pagos o reducir los recursos fiscales destinados a ello, con el fin de destinarlos a inversión social.

A pesar de estas declaraciones del gobierno, Ecuador ha continuado con los pagos de la deuda y ha cumplido con todas sus obligaciones; pero la política en materia de deuda continúa sometida a las necesidades internas del país, a las que el gobierno da prioridad, y el pago de las obligaciones está condicionado a la disponibilidad de recursos, tal como lo afirmó el primer mandatario: “Si es que existen recursos para la deuda externa, la pagaremos, si es que en algún momento hay crisis y tengo que escoger entre pagar salarios y pagar deuda, no lo dudaré dos veces, se pagarán primero los salarios”.²⁰

Por otra parte, las relaciones con los organismos multilaterales han sido tensas desde que Correa asumió la presidencia, en especial desde que el representante del Banco Mundial en Ecuador fue declarado persona *non grata*, el 20 de abril de 2007, y el gobierno solicitó su retiro del país; además, el presidente ecuatoriano ha amenazado con expulsar a los representantes del FMI en varias ocasiones²¹. Estos incidentes han provocado fuertes variaciones en las cotizaciones de los bonos ecuatorianos y en la tasa de riesgo país, generando complicaciones en la obtención de créditos. Sin embargo, por el momento Ecuador dispone de los recursos para hacer los pagos de deuda de 2008 y no se han presentado problemas de financiamiento.

Banco del Sur

La posición del presidente Rafael Correa frente a los organismos multilaterales de crédito, en especial el BM y el FMI, ha dado paso a un creciente apoyo a la iniciativa del gobierno venezolano de crear un Banco para América del Sur, que permita canalizar los recursos de los países latinoamericanos hacia la inversión en la región. Según el Mandatario ecuatoriano:

América del Sur no necesita financiamiento, ni del Fondo Monetario, ni del Banco Mundial, tiene decenas de miles de millones de dólares regados por todo el mundo [...]. El propio Ecuador tiene 3.600 millones de reserva monetaria, que son ahorro público, y que no sirve para nada en dolarización, la reserva es importante cuando se tiene que respaldar una moneda nacional pero Ecuador no la tiene. Y todo ese dinero se lo manda a Miami, lo que quiere decir que estamos financiando al país más rico del mundo, Estados Unidos²².

Esta iniciativa, a la que también se unieron los mandatarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, representa una oportunidad de integración regional. Proceso que el gobierno ecuatoriano considera fundamental para consolidar los lazos y generar alternativas que permitan mayor auto-

²⁰ *Ídem*.

²¹ “El BM es ‘non grato’ en Ecuador”, en *BBC Mundo*, 26 de abril de 2007 [en línea], en www.news.bbc.co.uk

²² Presidencia de la República de Ecuador, “América del Sur dará un gran paso con la creación del Banco del Sur”, 20 de octubre de 2007 [en línea], en www.presidencia.gov.ec

mía en las decisiones de política económica para América Latina. Sin embargo, la definición de los recursos con los que contará el Banco del Sur aún está por realizarse, y por ello existe incertidumbre respecto a la viabilidad y alcance del proyecto.

Gestión de recursos naturales

Una de las políticas más criticadas por el presidente Correa ha sido la administración de los recursos naturales, en especial el uso de los derivados del petróleo. Por lo tanto, la política de gestión de recursos naturales del gobierno Correa, se ha centrado en el establecimiento de acuerdos con los países vecinos, en la reestructuración de los contratos con las empresas explotadoras de petróleo y en la destinación de las rentas petroleras a la financiación de inversión social más que al pago de deuda.

El reingreso de Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de la que se había retirado en 1994, y la realización de acuerdos de integración energética regional, constituyen aspectos fundamentales de la política implementada. Al respecto, Ecuador suscribió el programa de canje de crudo con Venezuela, a través del cual se intercambia crudo ecuatoriano por productos derivados venezolanos, con el fin de suplir el déficit ecuatoriano en esta materia, y se han entablado negociaciones con Colombia y Venezuela para establecer algunos acuerdos que permitan la ejecución del gasoducto trasandino, el cual se basa en un anillo energético que unirá a estos países mediante el uso y la comercialización de gas natural²³.

Paralelamente, el gobierno ecuatoriano ha entablado conversaciones con el gobierno chileno para que la Empresa Nacional de Petróleos (ENAP) explore en busca de gas en el Golfo de Guayaquil²⁴, y ha suscrito tratados con Brasil, la mayor parte de ellos con énfasis en el tema de los biocombustibles²⁵, por considerar que su producción sería positiva para la economía ecuatoriana, en la medida en que reactivaría el sector agrícola y generaría mayor ocupación en el campo²⁶, y también favorecería la diversificación energética.

[32]

En otro frente, el presidente Correa ha establecido conversaciones con las compañías de explotación minera, ya que existen varias concesiones por las que el Estado no percibe regalías, y ha decretado que el Estado ecuatoriano debe recibir el 99% de los réditos extraordinarios por el precio del petróleo²⁷. Según las declaraciones del mandatario, el objetivo es recuperar la soberanía ecuatoriana sobre los recursos energéticos, sin alterar la ganancia acordada en los contratos para las empresas. No obstante, los empresarios señalan que el decreto reduce significativamente los ingresos de las compañías petroleras y los obliga a producir a pérdida, lo que ha dado paso al surgimiento de tensiones entre el Estado ecuatoriano y las petroleras privadas, algunas de las cuales han amenazado con dejar el país.

Papel del Estado en la economía

La política de Rafael Correa está dirigida a fortalecer el papel del Estado en la economía; objetivo que responde en parte a los problemas de pobreza y desigualdad que enfrenta Ecuador.

Dentro de las principales medidas para combatir la pobreza, el gobierno ha implementado una serie de subsidios, entre los que se destacan el implantando sobre los combustibles y el Bono de Desarrollo Humano (BDH) que reciben más de 1 millón de ecuatorianos pertenecientes a grupos vulnerables. Además se crearon bonos para el área agrícola y se puso en marcha la red de microcréditos 555: cinco mil dólares al cinco por ciento de interés y pagaderos a cinco años, con un presupuesto de 250 millones de dólares.

²³ Presidencia de la República de Ecuador, “Correa sorprendió a las petroleras”, 13 de noviembre de 2007 [en línea], en www.presidencia.gov.ec

²⁴ Presidencia de la República de Ecuador, “El Presidente anuncia cambios en Petroecuador”, 13 de noviembre de 2007 [en línea], en www.presidencia.gov.ec

²⁵ Se trata de un combustible compuesto por derivados de organismos recientemente vivos o sus desechos metabólicos. Los componentes provienen generalmente del azúcar, trigo, maíz o semillas de oleaginosas.

²⁶ “Lula y Correa firman acuerdos”, en *BBC Mundo*, 5 de abril de 2007 [en línea], en www.news.bbc.co.uk

²⁷ “Correa sorprendió a las petroleras”, en *BBC Mundo*, 10 de octubre de 2007 [en línea], en www.news.bbc.co.uk

Sin embargo, la carga presupuestaria que esto representa para el Estado ha generado preocupación en algunos sectores que la consideran insostenible en el mediano y largo plazo; también se critica la falta de focalización de algunos subsidios, como los otorgados a los combustibles, ya que se financia por igual a ricos y pobres, al punto en que los empresarios e industriales privados que utilizan combustible para la producción son los más beneficiados.

Al respecto, el gobierno considera que los subsidios otorgados servirán para fortalecer el capital humano y que es necesaria una política con énfasis en la inversión y en la equidad social, aunque reconoce que los resultados sólo serán efectivos si el gasto es de calidad. Además, prevé el incremento de los recaudos por impuestos gracias a la creación de la Unidad de Grandes Contribuyentes y la Unidad de Coordinación entre el Servicio de Rentas Internas - SRI y la Corporación Aduanera Ecuatoriana, y el proyecto de reforma tributaria y el código impositivo, que serán tramitados por la Asamblea Constituyente, y que buscan la eliminación de los escudos fiscales (extensiones fiscales y beneficios tributarios) y la tipificación de sanciones económicas, ya que las deducciones especiales han crecido vertiginosamente²⁸.

Por otra parte, el gobierno pretende fijar un impuesto a la salida de capitales que frene la salida de las reservas de los bancos y la realización de depósitos en cuentas externas, con el objetivo de evitar la fuga de las divisas del país. A pesar de que varios países han adoptado la medida, tratando de frenar la reevaluación de las monedas nacionales, es una alternativa bastante cuestionada, en tanto que reduce la inversión extranjera y la entrada de capitales. Esto ha generado diversas reacciones, ya que compromete la posición internacional del país, en especial si se considera la importancia que tiene la entrada de divisas en una economía dolarizada.

Adicionalmente, las medidas económicas implementadas por el presidente Correa van mas allá de la gestión de la política fiscal, pues considera que el Estado debe tener margen de maniobra en los diferentes escenarios de la vida económica, dentro de los que se encuentra el Banco Central. A pesar de la pérdida de la política monetaria como instrumento de estabilización, producida por la dolarización, es necesario que esta sirva a los intereses de la nación, por lo cual se busca una reducción de la autonomía del Banco Central.

La administración Correa apunta a sintonizar su política en materia económica con las medidas del Banco Central Ecuatoriano, especialmente en lo que se refiere a las tasas de interés, a la deuda externa y a las reservas monetarias que se encuentran en el exterior, pero que deben regresar al país. Para reforzar el control sobre el Banco Central, el gobierno pretende darle un carácter constitucional a la supresión de la autonomía del ente monetario.

Dolarización

A finales de los años noventa, Ecuador enfrentó una fuerte crisis financiera y monetaria producida por la crisis Asiática, la volatilidad de los precios de las materias primas y los severos cambios climáticos, en especial al Fenómeno del Niño, que hicieron evidente la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana ante choques externos y el limitado margen de maniobra del gobierno ecuatoriano para estabilizar la economía.

Ante la inflación rampante y la fuerte devaluación del sucre, que generaron un problema de confianza en la moneda nacional y dieron paso al uso generalizado del dólar en las transacciones, el gobierno de Jamil Mahuad decretó la sustitución de la moneda nacional, el sucre, por el dólar²⁹, en un proceso conocido como dolarización. Sin embargo, los alcances de la medida fueron limitados y hoy se cuestiona su sostenibilidad en el largo plazo, en especial por la pérdida de competitividad en precios, que ha generado un aumento de las importaciones y una reducción de las exportaciones, y

²⁸ “La reforma tributaria prevé eliminar los escudos fiscales”, *Oh. cit.*

²⁹ No obstante, en la Constitución de 1998 el sucre sigue siendo la moneda nacional.

el consecuente deterioro de la cuenta corriente que ha sufrido esta nación andina, comprometiendo el nivel de las reservas internacionales, elemento fundamental de la estabilidad económica de un país dolarizado.

Rafael Correa fue uno de los críticos más acérrimos contra la dolarización de la economía ecuatoriana, por las implicaciones sobre la soberanía económica y los costos sociales que conlleva. Sin embargo, desde su posición como ministro de economía, Correa ha reiterado que el actual sistema de dolarización se mantendrá³⁰ durante su mandato, aunque resulte insostenible a largo plazo; así mismo, ha dejado claro su apoyo a la propuesta de una moneda regional como esquema alternativo, ya que se trata de economías con características similares, lo que permite una mayor coordinación en materia monetaria.

Mientras esto sucede, el gobierno ecuatoriano ha dejado claro que no revertirá el proceso de dolarización, y planea elevar el dólar a moneda de curso legal, otorgándole reconocimiento constitucional como moneda nacional a través de la Asamblea Constituyente. Con esto, se intenta establecer un nuevo sistema bimonetario o que el Banco Central pueda fijar directamente la unidad monetaria, que, de aprobarse, sólo se aplicará en caso de que la dolarización colapse en el largo plazo.

IV. POLÍTICA EXTERIOR

Lineamientos generales

A pesar de la refundación del país preconizada por Rafael Correa, existen principios rectores de la política exterior ecuatoriana con los cuales será difícil e improbable romper. Dichos elementos se resumen en cuatro ejes temáticos³¹:

- El conflicto con Perú (aunque desde 1998, con la resolución del conflicto, el tema ha perdido relevancia).
- Los efectos del conflicto colombiano.
- La defensa de los recursos naturales.
- Las relaciones económicas internacionales.

También cabe subrayar que existen afinidades claras entre la proyección en política exterior del presidente Correa y el Plan de Política Exterior (PLANEX) 2020³² elaborado por independientes, intelectuales, autoridades de las zonas fronterizas, pobladores y ex diplomáticos. El objeto de este documento consiste en señalar los pilares de la política exterior con miras al 2020, cuando se completan dos siglos de la fundación del Ecuador como república. Esta sintonía le puede dar legitimidad al accionar internacional de la administración Correa, si se toma en consideración la participación de diversos sectores en el PLANEX, por lo que su puesta en marcha significaría una democratización de la diplomacia ecuatoriana, un avance muy valioso no sólo en términos de relaciones exteriores sino en el ámbito de la consolidación democrática.

Luego de la publicación del documento, quedaron en evidencia tres puntos de política exterior en los que existe un claro consenso entre la población³³:

- Rechazo a la presencia de tropas extranjeras, en franca alusión a la base norteamericana de Manta, ubicada al Este del país. La base fue establecida en 1999 por los gobiernos de Bill Clinton y Jamil Mahuad. El gobierno de Ecuador enfrentaba una crisis interna que lo hizo vulnerable a exigencias de Washington, y que derivó en el mencionado y polémico acuerdo.

³⁰ *Ídem.*

³¹ Conferencia pronunciada por el embajador Javier Ponce Leiva en el marco de la Cátedra de Ecuador, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 15 de febrero de 2005.

³² www.mmrree.gov.ec

³³ Conferencia pronunciada por el embajador Javier Ponce Leiva en el marco de la Cátedra de Ecuador, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 15 de febrero de 2005.

- Rechazo a una intervención militar regional, con la excepción de una misión bajo la dirección o coordinación de las Naciones Unidas.
- No intervención en el conflicto colombiano.
- El asunto de las drogas de uso ilícito es una cuestión de salud pública y no de seguridad nacional.

A pesar de ello, y como en la mayor parte de los países andinos, Ecuador adolece de una política exterior presidencialista en la que los consensos y la participación de la sociedad civil se ven entorpecidos. Tal como lo anota Javier Ponce, ex embajador ecuatoriano y promotor y coordinador del PLANEX, el presidencialismo acentuado³⁴ “contribuye a la ausencia de consensos sólidos sobre los temas prioritarios del relacionamiento internacional del país, abriendo la posibilidad que líneas de conducta seguidas con relativa consistencia durante décadas puedan ser bruscamente modificadas por el Presidente de la República sin respaldo partidario ni ciudadano alguno”.

En virtud de lo anterior, el PLANEX pretende dar respuesta a cambios bruscos e irresponsables sobre el accionar externo, por lo que existe un reto para Rafael Correa en la medida en que tiene frente a sí un mandato popular con lineamientos que, de no ser respetados, pueden poner en riesgo la estabilidad política.

Dadas estas circunstancias, no se esperan grandes rupturas en el diseño y ejecución de la política exterior ecuatoriana durante la administración Correa, por dos razones: en primer lugar, existe un consenso entre diversos sectores para no arriesgar la imagen del país en el exterior, ya que la convulsión política que ha sufrido representa una pérdida de inversión y de elegibilidad para el crédito internacional; en esta vía, el respeto por los compromisos adquiridos con el exterior es vital. En segundo lugar, el margen de maniobra del gobierno, aunque es amplio internamente en virtud del apoyo popular, es estrecho frente a actores internacionales, por lo que la prudencia en el accionar externo prevalecerá.

En efecto, habrá continuidad en muchos temas y en especial en el fortalecimiento de organizaciones regionales de integración, como la Comunidad Andina (CAN) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que pueden representar para Ecuador réditos derivados de la integración comercial y, más recientemente, energética. A pesar de lo que muchos suponen, no existe un alineamiento absoluto con Hugo Chávez, y el gobierno de Quito no se ha involucrado en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA); por el contrario, el presidente Correa ha buscado insistentemente el retorno de Venezuela al seno de la CAN, lo que denota su interés en fortalecer la integración andina más allá de la continental. Vale la pena recordar que Ecuador es el país más beneficiado por el comercio intra andino, especialmente en los últimos 3 años. Sus exportaciones en este contexto se han duplicado, pasando de US\$ 783 millones en 2004 a un estimado de US\$ 1.648 millones en 2006³⁵.

Estados Unidos, un aliado condicional

Las relaciones con Washington han sido controversiales desde que Correa era candidato a la presidencia. El rechazo a la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, la no renovación del acuerdo sobre la Base de Manta, que expira en noviembre de 2009, así como el reingreso a la OPEP, se revelaban como temas que podrían distanciar a ambos Estados; con todo, el gobierno de Quito ha sido muy prudente en sus actuaciones en el campo bilateral.

En cuanto al TLC, la administración Correa ha dejado en claro que le interesa tener una relación comercial fluida con su vecino del norte, aunque no en el marco de un acuerdo de libre comercio, sino en uno de complementación económica, menos ambicioso pero más realizable. Este pacto buscaría

³⁴ PONCE LEIVA, Javier, “Las relaciones entre Ecuador y Colombia, un ejemplo de una política exterior democrática”, en *Comentario Internacional*, No. 6, semestre 2005- 2006, p. 49.

³⁵ Comunidad Andina, Secretaría General, Proyecto Estadística “Exportaciones FOB Intra-comunitarias”, [en línea], en www.comunidadandina.org

institucionalizar las ventajas arancelarias otorgadas en el marco del ATPDEA³⁶ para no depender de los cambios en la composición ideológica del Senado y de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Las elecciones presidenciales de 2008 en Estados Unidos serán determinantes para el futuro de este acuerdo: de darse la victoria de un demócrata el camino para dicho acuerdo estará despejado. Al respecto, cabe recordar la oposición de algunos miembros de este partido a buena parte de los tratados de libre comercio firmados por el gobierno de Washington y a algunos en trámite, por lo que el acuerdo de complementación económica resulta práctico y viable.

En lo concerniente a la Base de Manta, aunque la no renovación parece inamovible, hasta el momento no ha habido declaraciones condenatorias de Washington sobre esta decisión.

Por otra parte, el reingreso de Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, otra de las promesas bandera de Correa en política exterior, denota una politización cada vez mayor del tema energético en la región. En 1992, Quito había decidido el retiro del cartel ante la presión ejercida por Estados Unidos, cuya economía fue víctima de las consecuencias de los embargos petroleros de los años setenta. El gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) concebía a los Estados Unidos como una prioridad en política exterior, a lo que se sumó la suspensión de las ventajas arancelarias otorgadas a Ecuador, lo que provocó el retiro de este último de la OPEP.

En este contexto, surge la inquietud por establecer si Estados Unidos tomará retaliaciones contra el país andino en lo concerniente al ATPDEA, ante el reingreso de este a la OPEP y la suspensión del contrato de Manta. Hasta el momento, una derogación de las ventajas arancelarias para los andinos que gozan de sus beneficios (Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú) parece improbable, ya que provocaría un aumento vertiginoso de los cultivos de uso ilícito. Cabe recordar que una de las estrategias antinarcótics emprendidas por el gobierno de Washington y que ha tenido éxito es el desarrollo de cultivos alternativos que generan un ingreso estable para los campesinos andinos en el marco de ventajas arancelarias. En resumidas cuentas, Estados Unidos también depende y se ve afectado por las dinámicas de la región andina, por lo que un cambio drástico en sus economías puede afectarle.

[36]

Colombia y Ecuador: dos naciones siamesas³⁷ separadas por la política

Luego del acuerdo de paz logrado entre Perú y Ecuador en octubre de 1998 en Brasil, la política exterior ecuatoriana experimentó un cambio sustancial en dos sentidos. Primero, se modificó el principio por el cual Ecuador buscaba el acceso a un mayor territorio en el Amazonas, que duró desde 1940 hasta la firma del citado acuerdo. En segundo lugar, Perú perdió peso en la agenda de seguridad y política exterior, dejando un lugar que fue ocupado por Colombia y específicamente por los efectos de su conflicto sobre las provincias fronterizas (Sucumbíos, El Carchi y Esmeraldas). Asimismo, la firma del acuerdo entre Lima y Quito coincide con la implantación del Plan Colombia, factor de exacerbación del conflicto colombiano.

En consecuencia, la ponderación del tema de Colombia en la agenda interna y exterior del Ecuador aumentó de manera negativa, y al tiempo se comenzó a asociar a los colombianos con el crimen, los robos, el secuestro y un sinnúmero de delitos, hasta crearse incluso un ambiente de xenofobia. Esto se pudo corroborar en noviembre de 2006 en un informe del diario *El Tiempo*, que denunciaba las discriminaciones de las que eran objeto los colombianos en algunas de las poblaciones fronterizas³⁸. Aunque la situación es preocupante, parece no existir una voluntad por parte del gobierno colombiano por convertir a Ecuador en una prioridad de su política exterior, lo que agudiza el problema. Según el

³⁶ Es un acuerdo que le permite a una serie de bienes andinos entrar al mercado estadounidense con ventajas arancelarias. Se le denomina *Andean Trade Preferential Act- Drugs Enforcement*.

³⁷ El término fue utilizado por el historiador ecuatoriano Jorge Núñez en el marco de la Cátedra de Ecuador, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 1 de febrero de 2007.

³⁸ AYALA SAMANIEGO Maggy, "Brotos de xenofobia contra colombianos en Ecuador", *El Tiempo*, 12 de noviembre de 2007 [en línea], en www.gda.com

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 250 mil colombianos han cruzado la frontera para huir de la violencia; no obstante, desde 2000 sólo se han registrado 50 mil como refugiados, debido al temor a represalias o por desconocimiento, y 15 mil han sido reconocidos por el Estado ecuatoriano. Solamente a Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, llegan 230 colombianos al mes. Es menester reconocer, en todo caso, que Ecuador ha respetado la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados, destinando recursos para su atención³⁹.

En lo que tiene que ver con el conflicto armado colombiano, el presidente Correa ha sido muy contundente desde que era candidato en cuanto a la no intervención de su país en el tema. En octubre de 2006, en plena campaña presidencial, el entonces candidato aseveró que no calificaría a las FARC de terroristas, pronunciamiento que fue muy mal recibido en Colombia, sin tener en cuenta que se trata de un principio de política exterior ecuatoriano.

A pesar de los desencuentros causados por los efectos del conflicto colombiano y las fumigaciones que por aspersión aérea ordenó el gobierno colombiano a finales de 2006 en la frontera sur, existen lazos que van más allá de dichos problemas: se evidencian en la relación comercial, que goza de buena salud y cuenta con una proyección en ambas economías. Después de Perú, Colombia es el segundo destino de las exportaciones ecuatorianas, y recibe el 21% del total de las mismas. En cuanto a las importaciones, Colombia se consolida como su principal socio, ya que el 31% de las importaciones provienen de este país⁴⁰.

Aunque se trata de dos economías competitivas y el intercambio es deficitario para el Ecuador, este va en ascenso; pero lo más importante tiene que ver con el contenido cualitativo. El comercio se basa en productos manufacturados con alto valor agregado, lo cual ha ayudado a diversificar las economías, ha impactado positivamente las cifras de empleo y ha contribuido al aprendizaje en ambos países⁴¹. Ahora bien, resta por determinar el impacto que pueda tener sobre este comercio la firma de un TLC entre Colombia y Estados Unidos.

De cara al futuro, existen puntos comunes en la agenda de ambas naciones que merecen una atención especial, ya que pueden ser escenarios de concertación e integración política.

Una de las coincidencias entre Colombia y Ecuador es que a pesar de contar con una salida al Océano Pacífico, no han aprovechado dicha condición para proyectarse hacia el Asia Pacífico⁴². Ambos países se encuentran en proceso de admisión para convertirse en miembros del foro *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC), y para 2008 se espera una respuesta por parte del mismo. La entrada de ambos en el foro significaría la posibilidad de diversificar las relaciones de los países andinos que tienen salida al Pacífico, circunstancia que ya ha sido aprovechada por Perú y Chile, que hacen parte integral del APEC. El ejemplo de los gobiernos de Lima y Santiago deja enseñanzas para las políticas exteriores de Bogotá y Quito. Los primeros han diversificado con éxito sus relaciones comerciales exteriores, haciéndolas menos vulnerables a los cambios en el exterior e incentivando la diversificación de la producción nacional para acomodarse a las demandas de los nuevos socios.

A su vez, la Comunidad Andina se perfila como un escenario de encuentro de intereses entre Colombia y Ecuador. Desde su llegada al poder, el presidente Correa ha insistido en la necesidad del regreso de Venezuela y el fortalecimiento del bloque. Paralelamente, los mandatarios de Quito, La Paz y Caracas comparten las inquietudes por los efectos negativos que un tratado de libre comercio de Estados Unidos con Perú y con Colombia pueda tener sobre el comercio andino. Por lo tanto, la

³⁹ “Ojo al Ecuador”, en *El Tiempo*, Editorial de 18 de noviembre de 2007.

⁴⁰ Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), “Ecuador: comercio exterior global: enero - junio de 2005 - 2006”, 10 de agosto de 2006 [en línea], en www.agrocadenas.gov.co

⁴¹ Conferencia pronunciada por el economista Marco Romero, en el contexto de la Cátedra de Ecuador, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 22 de febrero de 2005.

⁴² Los puntos en común de las agendas de ambos países son el fruto de reflexiones en el seno del Observatorio de Política Exterior Colombiana, en especial de discusiones con el embajador Fabio Ocazones Jiménez.

CAN puede servir de escenario para la concertación de una política común andina frente al tema del comercio con los Estados Unidos. El tema cobra importancia ante la dilatación en la ratificación del tratado comercial con Colombia en el legislativo norteamericano, circunstancia que obliga a la administración Uribe Vélez a diversificar sus relaciones con el fin de reducir la vulnerabilidad colombiana frente a Washington.

Finalmente, en lo referente al ATPDEA y al sistema generalizado de preferencias (SGP)⁴³, Ecuador y Colombia comparten el anhelo de que ambos mecanismos de lucha contra las drogas adquieran un carácter institucional y no dependan de los embates políticos coyunturales. En este sentido, ambos pueden formular una política exterior regional que dé más fuerza a su inserción y estimule la integración binacional, que sólo es posible si se identifican intereses comunes.

V. CONCLUSIONES

A lo largo del texto se pudo corroborar que en las últimas décadas, y especialmente desde el gobierno de Sixto Durán Ballén, existe una tendencia marcada al reformismo, en el afán de profundizar la democracia y estabilizar a Ecuador. Sin embargo, la volatilidad política ecuatoriana no es el fenómeno más trascendental y determinante en términos democráticos; *la inestabilidad es tan sólo el síntoma de una problemática mucho más compleja: una consolidación democrática inacabada*. En este sentido, Ecuador es un claro ejemplo de la brecha que existe en los países andinos entre la instauración de la democracia y su efectiva consolidación, fenómeno que merece un análisis detallado que permita evaluar de manera más prolija el estado de las democracias de la región.

Por otra parte, el gobierno de Rafael Correa cuenta con un importante apoyo popular que le permite avanzar en las reformas preconizadas durante su campaña presidencial. Ahora bien, es necesario recordar que en el pasado las esperanzas no colmadas de la población provocaron la caída de varios gobiernos, ante lo cual la administración Correa deberá estar atenta para no agudizar la crisis.

[38]

La Revolución Ciudadana es un proceso en construcción, por lo que la formulación de definiciones precisas resulta un ejercicio irrealizable. No obstante, existen referentes claros que permiten dilucidar las ideas más básicas sobre la orientación del proceso. Este busca sobre todo mejorar cualitativamente el estado de la democracia ecuatoriana mediante reformas concretas al sistema político y económico. Asimismo, las transformaciones aspiran a modificar la cultura política ecuatoriana, para hacer de Ecuador una sociedad más incluyente, responsable en términos políticos y activa en la gestión del poder.

En cuanto a las reformas al sistema político, dependen en buena medida de la nueva Carta Magna en la que el gobierno intentará, entre otros, reforzar los poderes del ejecutivo. Para muchos esto constituye una amenaza contra la democracia y el Estado de derecho. En este debate lo más determinante será analizar la transparencia en los procesos de transformación, de eso depende la legitimidad del mismo.

La política exterior revela complejos desafíos en el plano regional andino, especialmente en cuanto al relanzamiento de la CAN, y entraña un reto enorme con miras al futuro en el ámbito bilateral con Colombia. Las relaciones entre ambos se han visto dilatadas en el último tiempo, y los más afectados han sido los ciudadanos de uno y otro lado de la frontera que diariamente sufren los embates del conflicto colombiano.

Finalmente, Ecuador atraviesa un proceso, y por ello requiere de un seguimiento constante e ininterrumpido: la naturaleza misma del fenómeno supone transformaciones que continúan en el tiempo, por lo que su estudio es una tarea ineludible para entender la compleja realidad de los andinos.

⁴³ El SGP, que nació en 1990 y otorga ventajas arancelarias a Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y, años más tarde, a Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Samaniego, Maggy, “Polémica salida de la ministra de defensa de Ecuador, Lorena Escudero”, *El Tiempo*, 30 de agosto de 2007 [en línea], disponible en http://www.eltiempo.com/internacional/latinoamerica/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTE-RIOR-3700986.html a 19 de septiembre de 2007.
- Ayala Samaniego, Maggy, “Brotos de xenofobia contra colombianos en Ecuador”, *El Tiempo*, 12 de noviembre de 2007 [en línea], disponible en www.gda.com/consulta_noticias.php?idArticulo=455039
- Chirinos, Rafael, “Triunfo histórico de Correa”, BBC Mundo, 16 de abril de 2007 [en línea], disponible en http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_6558000/6558443.stm
- Constitución Política de Ecuador de 1979, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes [en línea], disponible en http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12471736541469628165679/p0000001.htm#I_2_
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, Ecuánex [en línea], disponible en <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/indice.html>
- Correa, Rafael, “Dolarización y desdolarización: más elementos para el debate”, *Revista Iconos*, septiembre de 2004, No. 20, pp.84-89.
- Correa, Rafael, “La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez. Una perspectiva desde la economía política”, *Revista Iconos*, marzo de 2003, No. 16, pp. 6-10.
- Martínez, Mariana, “Ecuador: incertidumbre y protestas”, BBC Mundo, 22 de agosto de 2005 [en línea], disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4172000/4172806.stm a 28 de agosto de 2007.
- Martínez, Mariana, “Ecuador: ¿y la economía qué?”, BBC Mundo, 25 de abril de 2005 [en línea], disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4481000/4481499.stm
- Mijeski, Kenneth. y SCOTT Beck., *Citizen support for democracy in Ecuador: ¿Has the third wave crested?*, Latinobarómetro, 7-9 abril de 2005, p. 18 [en línea], disponible en http://www.latinobarometro.org/fileadmin/documentos/articulos_y_documentos/Citizen_support_in_Ecuador_Has_the_Third_wave_crested_-_Scott_Beck.pdf a 11 de septiembre de 2007.
- Oppenheimer, Andrés., “El populismo religioso”, *Hoy*, 9 de diciembre de 2006 [en línea], disponible en http://www.hoy.com.ec/Noticianue.asp?row_id=253018 a 11 de septiembre de 2007.
- Ortiz De Zárate, Roberto, “Biografía de Rafael Correa Delgado”, Centro de Investigación de Relaciones y Desarrollo (CIDOB), 7 de mayo de 2007 [en línea], disponible en http://www.cidob.org/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/rafael_correa_delgado a 29 de agosto de 2007.
- Peñañiel, Cristóbal., “Larriva, una educadora de izquierda a la cabeza de las Fuerzas Armadas”, *El Universo*, 12 de enero de 2007 [en línea], disponible en <http://www.eluniverso.com/2007/01/12/1212/1220/C1BB0508067745E7A1F8271378915065.aspx> a 19 de septiembre de 2007.
- Ponce Leiva, Javier, “Las relaciones entre Ecuador y Colombia, un ejemplo de una política exterior democrática”, *Comentario Internacional*, No. 6, semestre 2005 - 2006, p. 49.
- Razeto Migliaro, Luis, “Economía popular de solidaridad: identidad y proyecto en una visión integradora” [en línea], disponible en <http://www.economiasolidaria.net/textos/economiapopular/resumen.php>
- Razeto Migliaro, Luis, “Inclusión social y economía solidaria” [en línea], disponible en <http://www.economiasolidaria.net/textos/articulos/Venezuela2006.php>
- Razeto Migliaro, Luis, “Los caminos de la solidaridad” [en línea], disponible en <http://www.economiasolidaria.net/textos/loscaminosdelaeconomiasolidaria.pdf>

[39]