

Ecuador: Plan Colombia, crisis institucional y movimientos sociales

Pablo Dávalos*

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

* *Investigador ecuatoriano,
profesor de
la Universidad Intercultural
de Nacionalidades
y Pueblos Indígenas
del Ecuador (UINPI)
y coordinador
del Grupo de Trabajo
Movimientos indígenas
en América latina
de CLACSO*

El área andina se está constituyendo en un núcleo conflictivo a nivel latinoamericano de la misma magnitud e importancia que en la década de los setenta tuvo el Cono Sur y los ochenta Centroamérica. En efecto, una sumaria descripción de la situación política en la región nos presenta en Venezuela a un gobierno en abierta beligerancia contra EE.UU. También está la guerra civil colombiana, que ha hecho imposible una derrota militar de las fuerzas guerrilleras. En Ecuador, por otra parte, una constante inestabilidad política y la presencia de uno de los movimientos sociales más poderosos del continente, expresado en el movimiento indígena, hacen del país un ejemplo de crisis crónica e inviabilidad política. Y para finalizar, en Bolivia existen tanto una fuerte movilización social como la probable elección presidencial de Evo Morales, el primer indígena boliviano que asumiría el poder por la vía electoral.

La agenda que EE.UU. ha diseñado para la región pasa por el control geopolítico de una zona rica en recursos

naturales estratégicos para el futuro, como el agua, los hidrocarburos y la biodiversidad, además del control militar dentro de su proyecto global de lucha en contra del terrorismo. De ahí que las bases militares que EE.UU. tiene desplegadas en el continente cumplan las dos funciones: una de tipo económico, al asegurar el control de zonas geoestratégicas y ricas en biodiversidad y recursos naturales; y otra de tipo político, al garantizar regímenes alineados con sus políticas en el largo plazo.

Ahora bien, uno de los aliados clave de la administración norteamericana en la región era el ex presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez. Si vale la comparación, Gutiérrez estaba llamado a ser en el área andina lo que Vicente Fox en Centroamérica y América del Norte: no sólo un aliado, sino un portavoz de los intereses estadounidenses. Un rol que EE.UU. se había cuidado mucho de entregar a uno de sus socios más estratégicos, el presidente colombiano Álvaro Uribe, justamente para no desgastarlo en momentos en los que el sistema político colombiano estaba por romper cinco décadas de su pacto de alternancia en el poder entre conservadores y liberales. Por ello, Lucio Gutiérrez empieza marcando distancias con una figura con la cual los antecedentes históricos daban para pensar en varias similitudes: Hugo Chávez. En efecto, al igual que este, Gutiérrez provenía de las filas militares y se había pronunciado en contra de la corrupción del sistema de partidos políticos en el Ecuador, jugándose su carrera militar en la participación en un golpe de estado. Pero las semejanzas terminan ahí: Gutiérrez estaba llamado a ser el “lado bueno” de los nuevos militares insurgentes en contra del caos político. Se trataba de un militar “políticamente correcto”, que además tenía tras de sí el apoyo social del movimiento indígena ecuatoriano.

Lucio Gutiérrez se constituye, entonces, en la apuesta de la administración norteamericana para rearmarse sobre la marcha en un contexto difícil y complejo. De ahí que, a apenas semanas de su toma de posesión, Gutiérrez haya contado con el apoyo irrestricto del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Su presencia en la presidencia del Ecuador tenía además el *plus* de incorporar al movimiento indígena como partícipe del gobierno y, por tanto, como recurso legitimador de las nuevas estrategias planteadas desde la administración norteamericana.

De hecho, el movimiento indígena tardaría ocho meses en comprender que en el nuevo gobierno su rol era más bien de legitimador de una estrategia en contra de la cual se había movilizado durante toda la década anterior. Un lapso de tiempo demasiado largo para tener una comprensión real de los intereses en juego, y que a la postre le significaría una factura demasiado pesada por su responsabilidad en la coyuntura.

En este proceso, al tiempo que Gutiérrez se consolidaba en el gobierno, la administración norteamericana radicalizaba su posición con respecto al conflicto colombiano y



© Patricio Realpe

empezaba su estrategia del “yunque y martillo”, expresada en el Plan Colombia. El ejército colombiano actuaría como martillo, mientras que el ecuatoriano haría de yunque. Para tal efecto, la administración de Gutiérrez traslada tropas, vituallas e infraestructura de la frontera sur con el Perú hacia la frontera norte con Colombia, y permite además que el gobierno colombiano empiece las fumigaciones en la frontera con Ecuador con un cóctel devastador que provoca contaminación de ríos, selvas, daños a la salud de las poblaciones afectadas, destrucción de cultivos, éxodos campesinos y desalojo de tierras (un cóctel de químicos que usa como base el glifosfato, pero que contiene algunas otras sustancias nocivas; la empresa productora de este cóctel mortífero es Monsanto).

La intención real con las fumigaciones era crear un espacio vacío para la guerra. Gracias a estas se desalojaba a colonos, campesinos e indígenas del sector, y se creaba una especie de *no man's land*, una tierra de nadie que serviría para el combate en contra de la guerrilla. EE.UU. destina importantes recursos e infraestructura para estos enfrentamientos, tanto al gobierno de Colombia como al gobierno ecuatoriano. Una derrota militar de la guerrilla colombiana, además de consolidar el poder de la burguesía de Colombia, bien podría constituirse en un escenario ideal para una derrota *manu militari* del gobierno beligerante de Hugo Chávez, o en todo caso permitiría crear una base geopolítica para arrinconarlo. Justamente para articular esa estrategia militar, a mediados de 2004 visitó el Ecuador nada menos que Donald Rumsfeld, secretario de defensa norteamericano. Se estaba produciendo la ofensiva militar más importante en contra de la guerrilla colombiana, y a tal efecto el gobierno estadounidense consideró pertinente fortalecer las alianzas políticas de la región involucrando a los países andinos en el Plan Colombia.

Al mismo tiempo, en el Ecuador, la embajada norteamericana empezó a jugar un rol protagónico en aspectos que aparentemente nada tenían que ver con el Plan Colombia o la guerra, pero que en realidad eran parte de un solo diseño y una sola estrategia. Ese rol protagónico se da con las declaraciones de su ex embajadora en Ecuador, Kristie Kenney, en el sentido de que el país debía aprobar de manera prioritaria la “ley de biodiversidad” y debía reconocer los derechos de las multinacionales que estaban en litigio con el estado ecuatoriano, fundamentalmente la petrolera Oxy. Esta apelación a la aprobación de una ley de biodiversidad aparecía como fuera de contexto en el momento en que tropas ecuatorianas estaban en plena movilización hacia la frontera norte del país y las fumigaciones emprendidas por el gobierno colombiano causaban estragos en la población campesina e indígena en dicha frontera, provocando desplazamientos importantes.

La propuesta de ley que la embajadora estadounidense exhortaba a aprobar había sido realizada con el apoyo de algunas fundaciones ambientalistas vinculadas a los intereses norteamericanos (desde WWF o Conservation International hasta ONGs locales como Ecociencia, Fundación Natura, etc.) y no estaba en absoluto desvinculada de la agenda norteamericana para la región. En realidad, lo que estaba en disputa era la definición de las reglas de juego para el acceso y control de recursos considerados ahora estratégicos para el mediano y largo plazo: agua, genoma y biodiversidad.

La administración norteamericana consideraba que la derrota militar de la guerrilla colombiana era cuestión de tiempo, y que una vez pacificada la región sería el momento de las multinacionales. No hay que olvidar que una de las empresas subsidiarias de Halliburton y del grupo Carlyle es Bechtel, que maneja el recurso agua a escala planetaria, y que la zona amazónica de Colombia y Ecuador es rica en recursos acuíferos y en biodiversidad. De hecho, Bechtel tiene ya una concesión de agua en la provincia del Guayas, en Ecuador, a través de la empresa Interaguas.

“Lucio Gutiérrez se constituye, entonces, en la apuesta de la administración norteamericana para rearmarse sobre la marcha en un contexto difícil y complejo. De ahí que, a apenas semanas de su toma de posesión, Gutiérrez haya contado con el apoyo irrestricto del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional”

La petición de Kenney, entonces, revelaba los tiempos, prioridades y estrategias de la administración norteamericana. Sin embargo, para articular de manera coherente esta estrategia era necesario que Lucio Gutiérrez desempeñara un rol más protagónico con respecto a los movimientos sociales ecuatorianos, en el sentido de que tenía que tensar esa relación para ir comprometiendo el prestigio político de los mismos y eventualmente deslegitimarlos y destruirlos.

En esta perspectiva, el objetivo estratégico –en el sentido militar del término– del gobierno fue el movimiento indígena. Se trataba del movimiento social más importante y mejor organizado no sólo del Ecuador, sino del continente. Su participación política en la década de los noventa había sido espectacular. Habían cuestionado profundamente al sistema político por su intolerancia y autoritarismo. Había abierto grietas en el consenso liberal que implicaron un desgaste profundo de la institucionalidad política, del cual la misma no se recupera hasta la fecha. Se habían levantado en contra de los discursos de una democracia excluyente y de un radicalismo de izquierdas que no los tomaba en cuenta ni siquiera como actores sociales.

Fue el movimiento indígena el que hizo colapsar la estrategia de reformas agrarias de carácter neoliberal a mediados de los noventa. Fue su movilización la que permitió la destitución del ex presidente Abdalá Bucaram en 1997 y de Jamil Mahuad en enero de 2000. Fue su enorme prestigio social el que catapultó a la presidencia a Lucio Gutiérrez en el año 2002. Con una enorme capacidad de convocatoria y movilización, el movimiento indígena ecuatoriano era el sujeto político no sólo a desmovilizar, sino también a destruir por parte del gobierno de Gutiérrez. Y no se trataba de un discurso metafórico, sino de una exigencia práctica de gobierno: a medida que Lucio Gutiérrez se comprometía con la agenda norteamericana, necesitaba de espacio político para negociar directamente con el sistema político y los partidos; y a medida que negociaba con estos, la presencia del movimiento indígena le restaba capacidad de maniobra y espacios de acción. Pero al mismo tiempo requería de esa presencia legitimadora, al menos hasta consolidar sus propios espacios de poder.

En este sentido, Gutiérrez debía romper con el movimiento indígena ecuatoriano una vez que estos hubieran comprometido seriamente su proyecto histórico y él hubiera consolidado su propio espacio de poder dentro del sistema político ecuatoriano. Por ello el gobierno empieza una fuga hacia adelante, comprometiéndose con la agenda norteamericana, profundizando las políticas de ajuste, suscribiendo acuerdos con el Banco Mundial, privatizando la economía, liberalizando los mercados, apoyando las acciones de la administración Bush con respecto al ALCA, y luego involucrándose con los tratados de libre comercio bilaterales (TLCs).



© Patricio Realpe

Mientras más se derechizaba el gobierno, más legitimidad perdía el movimiento indígena, que creía que eran posibles los cambios desde las pequeñas parcelas de poder que Gutiérrez les había cedido. Para la población, los culpables de las políticas derechistas eran directamente los indios. Ese proceso fue deslegitimando y desvirtuando el proyecto histórico del movimiento indígena. Por otra parte, el gobierno de Gutiérrez inició una política dirigida a generar redes clientelares desde el Estado y disputarle al movimiento indígena su centro fundamental: las comunidades.

Ocho meses después de haber asumido, se rompe la alianza entre Lucio Gutiérrez y el movimiento indígena, pero este queda seriamente resquebrajado por su experiencia de gobierno. Y no sólo por ello, a partir de esta ruptura, empieza el asedio a las organizaciones indígenas desde el Estado, en una política cuasi fascista, de carácter clientelar y corporativo. En efecto, el gobierno coopta a dirigentes indígenas de las comunidades como cuadros del estado, con la consigna de romper la organización y movilizar a las comunidades en su apoyo. Entrega para ello literalmente picos, palas, fundas de arroz a los comuneros a cambio de un apoyo total a sus políticas.

Con este objetivo designa también como ministro de Bienestar Social a un ex presidente de la CONAIE, Antonio Vargas, que había participado como candidato a la presidencia de la república por parte de una organización indígena evangelista financiada por EE.UU.,

la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE), y construye desde el Estado una organización indígena paralela disputando los nucleamientos de base de la CONAIE. A los dirigentes comunitarios y nacionales que resisten, empieza a perseguirlos. Incluso hubo un intento de asesinar al Presidente de la CONAIE, Leonidas Iza.

El movimiento indígena es atacado en su centro fundamental: sus comunidades. Su legitimidad se ve hipotecada por su breve participación gubernamental. Su capacidad de movilización empieza a menguar adoptando frente a ello una estrategia desesperada de sobrevivencia. En poco tiempo el gobierno había logrado lo que ningún otro anteriormente: destruir la capacidad de convocatoria y movilización del movimiento indígena. Para hacerlo había apelado a estrategias fascistas de persecución, corporativización y creación de clientelismos desde el Estado.

Lucio Gutiérrez tuvo en esta estrategia un aliado fundamental: el Banco Mundial (BM). En efecto, este diseñó un proyecto a la medida del movimiento indígena ecuatoriano: el proyecto de desarrollo de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas, PRODEPINE, que apoyó con recursos, técnicos y programas la estrategia gubernamental. Gracias a este proyecto el movimiento indígena, sobre todo a nivel provincial, se convirtió, de un movimiento social y político, en una ONG que disputaba recursos para el desarrollo; y sus líderes se transformaron en “técnicos del etnodesarrollo” y en aliados fundamentales del gobierno.

Los recursos del BM se asignaban a las comunidades a la manera de premios o sanciones: aquellas que decidían participar en las movilizaciones convocadas por la CONAIE eran sancionadas por el PRODEPINE, negándoseles recursos para proyectos productivos o para obras comunitarias. Es de recalcar que en Ecuador, luego de las reformas neoliberales, no existe ninguna política estatal de apoyo a las comunidades indígenas. Las mismas carecen en general de asistencia y servicios médicos de calidad, de escuelas, colegios, centros de salud, etc. La economía comunitaria no cuenta con ningún apoyo estatal, a pesar de que en sus manos reposan la seguridad y soberanía alimentaria del país.

Por ello, la importancia que en poco tiempo adquirió el PRODEPINE se revela como fundamental. La estructura clientelar promovida por este permitió la destrucción de las formas comunitarias de organización y dio paso a la formación de individualidades y luchas internas entre las organizaciones de segundo grado en pos de captar los recursos ofrecidos. Esto restó capacidad de convocatoria al movimiento indígena y lo obligó a un repliegue como estrategia de defensa y protección.

En este proceso, el gobierno de Gutiérrez fue cada vez más agresivo con sus antiguos aliados. Su acción divisionista afectó la unidad de la CONAIE, y finalmente esta se fractura

entre la organización indígena de la sierra (ECUARUNARI) y la de la Amazonía (CONFENIAE). El eslabón débil de la CONAIE es su regional amazónica, y lo es porque la amazonía es el territorio más disputado por las multinacionales que consideran importante, si no eliminar, al menos debilitar la capacidad de respuesta y organización de las nacionalidades indígenas amazónicas ante la explotación petrolera, maderera y farmacéutica.

De hecho, para poder generar mecanismos de control político de las organizaciones indígenas, incluso las corporaciones petroleras crean redes de asistencia clientelar y paternalista a través de sus departamentos de desarrollo de la comunidad. Estos departamentos de desarrollo comunitario son los encargados de cooptar dirigentes indígenas convirtiéndolos en asalariados de las empresas, de destruir las formas tradicionales de vida por medio de un asistencialismo cotidiano y permanente que vincula la sobrevivencia de los pueblos y las nacionalidades indígenas a la voluntad de las corporaciones.

Muchos de estos dirigentes que habían trabajado con los departamentos de desarrollo comunitario de las corporaciones emergerán como nuevos dirigentes de la regional amazónica de la CONAIE, con el apoyo decidido del gobierno de Gutiérrez. Atomizada, viviendo el peso del Estado en contra suya, la mayor organización indígena y social del Ecuador se repliega, y al hacerlo cede terreno político al régimen. Este sabe que al controlar la organización indígena puede recuperar un espacio de tranquilidad y de maniobra política con el que no contaron los anteriores gobiernos. Por ello intenta consolidar sus alianzas al interior del sistema político con los partidos que representaban a grupos financieros de la costa ecuatoriana, para enfrentar a los grupos financieros de la sierra, que se presentaban como sus más enconados adversarios.

Su alianza fue fundamentalmente con los grupos financieros Isaías (representado en el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, y que maneja un 15% de la representación parlamentaria) y Noboa (representado en el Partido Renovación Institucional Acción Nacional, PRIAN, que controla un 10% de la representación parlamentaria). Con estos más su propio partido (Partido Sociedad Patriótica, que controlaba un 5% de la representación parlamentaria) y un grupo de diputados tráfugas que habían "cedido" sus votos por favores del gobierno, Lucio Gutiérrez llegó a controlar el Congreso Nacional y por tanto al sistema político.

Una de sus primeras decisiones fue la de cambiar la composición de la Corte Suprema de Justicia, nombrada desde el Congreso, por jueces afines tanto al gobierno como a los grupos financieros que lo apoyaban. Detrás de esa maniobra jurídica y política estaban decisiones de peso: exculpar de delitos al ex presidente Abdalá Bucaram y también a aquellos banqueros que tenían órdenes de prisión por la crisis financiera de 1999, entre ellos Roberto Isaías, jefe del grupo financiero del mismo nombre. Estas decisiones tomadas por

“Mientras la sociedad ecuatoriana se sumergía en el debate de su sistema político, el Plan Colombia se radicalizaba, con el traslado de tropas hacia la frontera norte y la intención del gobierno de abrir una nueva base militar y entregársela a EE.UU. en la región de San Lorenzo, en la provincia de Esmeraldas y cerca de la frontera del Pacífico con Colombia”

el gobierno de Gutiérrez transparentaron la composición y dinámica del sistema político ecuatoriano, y demostraron que el mismo estaba construido desde la corrupción y sometido a intereses corporativos y patrimoniales.

Mientras la sociedad ecuatoriana se sumergía en el debate de su sistema político, el Plan Colombia se radicalizaba, con el traslado de tropas hacia la frontera norte y la intención del gobierno de abrir una nueva base militar y entregársela a EE.UU. en la región de San Lorenzo, en la provincia de Esmeraldas y cerca de la frontera del Pacífico con Colombia. Las fumigaciones provocaron éxodos cada vez crecientes de campesinos e indígenas en la frontera colombo-ecuatoriana, y las bandas paramilitares colombianas empezaron a actuar ya en las provincias ecuatorianas. Al mismo tiempo, el esquema económico neoliberal se radicalizó con la aprobación de la ley de flexibilización laboral, y el Congreso empezó el trámite y debate de la ley de biodiversidad. No sólo ello, sino que como invitado de última hora, y luego del fracaso de las rondas de la OMC en Cancún y del ALCA en Miami durante 2003, el gobierno estadounidense decide pasar a una estrategia de negociación bilateral e integral, a última hora, al Ecuador para la negociación de un Tratado de Libre Comercio, conjuntamente con Colombia y Perú.

Es en este escenario que, desde diciembre de 2004, empiezan las movilizaciones sociales en contra de Lucio Gutiérrez, básicamente en la ciudad de Quito, y teniendo como argumento fundamental el rechazo a las decisiones adoptadas por el gobierno en cuanto al cambio de la Corte Suprema de Justicia. Detrás de ello existe la preocupación de los grupos financieros de la sierra de que una nueva Corte Suprema de Justicia controlada directamente por los grupos Isaías y Noboa presione jurídicamente en su contra y debilite su poder. Por ello los medios de comunicación de la sierra hacen causa común con los bancos y grupos financieros de esa región, y se convierten en cajas de resonancia de la crítica social a las decisiones adoptadas por el régimen.

Sin embargo, la gota que derrama el vaso es la decisión de esta Corte Suprema de rever los cargos penales en contra de los ex presidentes Abdalá Bucaram y Gustavo Noboa. A partir de entonces, estaba claro que los grupos financieros que controlaban la Corte apuntarían sus baterías en contra de los grupos financieros de la sierra: la cuestión era cuándo.

Es en estas circunstancias que se produce una movilización social cuyo eje es la moralización del sistema político. Se trata de un discurso políticamente ambiguo, pero que sin embargo posibilita la confluencia de sectores medios de la población generalmente reacios a asumir posiciones políticas más radicales. El gobierno trata en primera instancia de invisibilizar estas movilizaciones, y más tarde las deslegitima al aducir que en realidad se trata de un grupo de "forajidos". La movilización asume esta denominación promovida desde el gobierno de Gutiérrez y se refuerza desde el rechazo a las prácticas corruptas del sistema político. La presión que ejercen los grupos financieros de la sierra y los medios de comunicación también es fuerte. Los militares ecuatorianos también son obligados a asumir una posición en defensa de la moralización del sistema político. Gracias a este argumento moralizador, los grupos financieros de la sierra logran que la movilización reduzca en pocas semanas el espacio político del régimen hasta debilitarlo completamente. El gobierno tambalea, y finalmente cae en el mes de abril de 2005.

Con el nuevo gobierno (presidido por el ex vicepresidente, Alfredo Palacio), la energía social desatada durante las jornadas de abril se constituye en una especie de válvula abierta de la energía política que permite la rearticulación de los movimientos sociales en el Ecuador. El movimiento indígena ecuatoriano, que no tuvo ninguna participación en las movilizaciones que destituyeron a Lucio Gutiérrez, tiene ahora la oportunidad de recomponerse, y una de sus primeras prioridades es la de exigir al nuevo gobierno la terminación del PRODEPINE del BM, que de hecho estaba negociando su segunda fase. Por otra parte, se multiplican las asambleas de barrio y de distrito que llaman a una reforma total del sistema político ecuatoriano, y que decretan un estado de movilización social permanente.

Pero el nuevo gobierno oscila entre la prudencia y la concesión. Es un gobierno políticamente fuerte porque tiene en las movilizaciones ciudadanas, cada vez más importantes, su fuente de legitimidad, pero que se presenta como débil y carente de espacios de negociación ante la embajada norteamericana y ante el sistema político.

En efecto, ante el Plan Colombia, su ambigüedad favorece en realidad a la guerra. Ante el modelo económico intenta brevemente modificaciones en el modelo neoliberal, pero da marcha atrás y cambia a las autoridades económicas que ingresaron al gabinete con el apoyo de los movimientos sociales. Ante la presión de los grupos financieros cede posiciones y espacios de poder entregándoles importantes cuotas en el gobierno (Banco Central, Secretaría de la Producción, etc.). Apoya el pedido de Asamblea Constituyente



© Patricio Realpe

hecho por los movimientos sociales, y al mismo tiempo entrega la capacidad de decisión de esta asamblea al sistema político. Decide continuar con las negociaciones del TLC con EE.UU., a pesar de que en su toma de posesión ante los movimientos sociales había realizado expresas declaraciones en contra de este tratado bilateral.

Por ello los movimientos sociales empiezan a cuestionar al régimen y a distanciarse del gobierno. El movimiento indígena, en una demostración de la fuerza que empieza a recuperar, moviliza a más de diez mil indígenas en contra de las negociaciones del TLC y advierte al presidente Alfredo Palacio que la firma del TLC puede provocar graves convulsiones sociales. El régimen acusa el golpe y decide transferir las negociaciones del TLC a futuro, intentando comprar tiempo.

Sin embargo, el sistema político ecuatoriano, expresión política de los grupos de poder oligárquicos, intenta confiscar la energía social que se produjo en esta coyuntura en beneficio propio. Su intención es trasladar toda esta energía política hacia las definiciones electorales del próximo año. Utiliza la democracia como recurso del poder y, en una paradoja de la teoría política, hace de la participación y disputa electoral el instrumento estratégico que legitima a los propios grupos de poder. Los movimientos sociales, entre ellos el movimiento indígena, comprenden que la política codificada en el discurso liberal es en realidad un dispositivo legitimador del poder, y por ello se plantean el reto de recuperar la democracia, descolonizarla y reconstruirla desde la participación social.