



**Ecuador: 2001, entre el espejismo y  
el fantasma de la dolarización.  
(Un estudio de coyuntura)**

**Quito, diciembre del 2001**

## CONTENIDO

Los coletazos de la crisis.....	3
Petróleo: el fiel de la balanza.....	5
¿Sobrevivirá la dolarización?.....	7
Las paradojas políticas.....	9
La vigencia del movimiento indígena.....	11
El Plan Colombia a partir del 11 de septiembre del 2001.....	13
La seguridad es preocupante.....	17
Una perspectiva con interrogantes.....	18

## **Ecuador: 2001, entre el espejismo y el fantasma de la dolarización**

**(Un estudio de coyuntura)**

El año 2001 ha sido especialmente significativo para un país que se puso, en enero del 2000, al borde de un abismo. Enfrentó una crisis política aguda, culminando cinco años de inestabilidad política con cuatro gobiernos sucesivos y entró a un quinto gobierno con incertidumbre; y estableció la dolarización, como medida desesperada para detener el fantasma de una eventual hiperinflación en momentos en que el cierre del 70% de la banca privada había desmoronado la economía del país (una quiebra masiva que significó un impacto sobre el Producto Interno Bruto de 8 mil millones de dólares y un costo para el presupuesto estatal, hasta fines del 2000, de 2 mil 700 millones, lo que representa cerca del 50% del presupuesto anual del Estado). La crisis política se prolongó a lo largo del 2000, la inflación continuó alta y la dolarización dejó en la miseria a un importante sector de la población (la pobreza alcanzó al 70% de los ecuatorianos).

Así las cosas, 2001 iba a ser un año en el que se intentaría, en el campo económico, apuntalar el sistema financiero, bajar significativamente la inflación (que cerró en el año 2000 con un acumulado de 91%), reactivar la producción que entró en una recesión aguda entre 1998 y 2000, y alcanzar acuerdos de largo plazo con la banca multilateral de modo de quebrar el aislamiento y descrédito del Ecuador en el mercado financiero internacional; y en el campo político, alcanzar una cierta estabilidad, negociar un amplio acuerdo social con el movimiento indígena que en febrero volvió a protagonizar un levantamiento popular que obligó al gobierno a sentarse en la mesa del diálogo, e impulsar un conjunto de reformas estructurales tendientes a modernizar y descentralizar la acción estatal al tiempo que impulsar ciertas privatizaciones a la luz de las políticas neoliberales.

A lo largo del análisis, iremos señalando cómo se enfrentaron esos distintos objetivos. Pero en el fondo de todo ello, en el 2001 el Ecuador vivió, por efecto de un factor externo: el precio internacional del petróleo, en un escaso lapso de tiempo de un año, tanto el espejismo de la dolarización como su espectro. Y es que el petróleo, que significa en el país el primer rubro de ingresos nacionales con un volumen pequeño pero significativo para la dimensión del Ecuador (alrededor de 350 mil barriles diarios exportados) alcanzó los primeros meses precios inusitadamente altos, para caer bruscamente en el último trimestre y generar incertidumbre.

### **Los coletazos de la crisis**

Antes de entrar en el 2001, repasemos brevemente algunos elementos que recogimos en el análisis de coyuntura del año pasado, en torno a la herencia de la crisis de 1999 y que siguieron pesando en el 2000:

El país vivió la mayor crisis en un siglo de historia. La desocupación creció desde alrededor del 14% al 18 o 19% (en los sectores más pobres, una de cada tres personas en edad de trabajar, se encontraba abiertamente desempleada), un dato que se ha modificado sustancialmente, no por la apertura masiva de fuentes de empleo sino por una masiva emigración que dejó las cifras oficiales del desempleo en alrededor del 10%; se calcula en cuatrocientos mil los ecuatorianos que salieron al exterior en busca de trabajo.

La recesión fue tal, que el crecimiento de la economía ecuatoriana fue negativo ese año, un crecimiento de -7% del producto interno bruto (el cálculo del crecimiento se establece en comparación con el PIB, que en el Ecuador descendió en 1999 hasta colocarse en alrededor de 13 mil millones de dólares, y el PIB per cápita cayó en 1999 de 1.660 dólares en que se encontraba en 1998 a 1.164, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de ese año); el dólar, que había abierto el año a 6 mil sucres, estaba en diciembre en 28 mil sucres. Las tasas de interés llegaron a superar el 100% anual y el Banco Central llegó a pagar 600% de interés por los bonos emitidos para solventar la crisis de los bancos.

Mientras en agosto de 1998, el salario básico más los beneficios de ley equivalían a USD 143,27 dólares, en diciembre de 1999 había descendido a USD 60,15 dólares y, en enero del 2.000, a 44.37 dólares. La inflación llegó en 1999 al 70%, la más alta de América Latina. El servicio de las deudas externa e interna, absorbió cerca del 70% del total de ingresos del presupuesto en 1999; y el país se vio obligado a declararse en mora en el pago de intereses en el último trimestre, con todo el desprestigio internacional que acarrear esas situaciones, panorama que sólo se ha arreglado con la reciente renegociación de la deuda externa.

El gasto en educación, salud, asistencia social y desarrollo agropecuario, según cálculos recientes, se comprimió en 22.6%. Esta anomalía intenta ser corregida parcialmente en el presupuesto para el año 2001, con un incremento en un 20% del gasto social.

La recesión, producto de la combinación del congelamiento de depósitos, pérdida de poder adquisitivo de los hogares, contracción del crédito, devaluación acelerada de la moneda en condiciones de elevado nivel de endeudamiento de las empresas en dólares, alcanzó niveles no conocidos en 1999, con quiebras casi diarias de empresas, particularmente medianas y pequeñas (2.225 en los primeros nueve meses del año). Aún no puede afirmarse que la recesión haya sido superada.

La población ecuatoriana sufrió un violento empobrecimiento, debido al aumento del desempleo y del subempleo, a la pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones y a la disminución del gasto social del Estado ecuatoriano, a tal punto que en febrero del año 2000, los ingresos del 73.8% de los hogares ecuatorianos no alcanzaban para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos (frente al 47.2% de hogares en octubre de 1998), y el 55.3% se encontraban ya en una situación de hambre.

La pobreza, como ya lo señalamos, se elevó afectando al 70% de la población en 1999, superior al 45% registrado en 1998. Los niveles de indigencia pasaron del 17% en 1998, al 34% (de ese 70% de pobres) en 1999.

### **Petróleo: el fiel de la balanza**

A partir de esta herencia, podemos señalar algunos elementos de coyuntura correspondientes a este año 2001.

Está en primer término, el elemento que ha sido clave tanto para sostener la dolarización, como para ponerla a vacilar: el precio del barril de petróleo. Las hipótesis más optimistas hablaban de que el Ecuador no conseguiría recuperarse de la crisis de 1999 en un período menor a tres años. Los dos años, 2000 y 2001 (hasta septiembre) apuntalaban esta hipótesis, hasta que la crisis del 11 de septiembre derrumbó los precios del petróleo, que pasaron de estar sobre los 20 dólares el barril, a bordear el límite crítico de los 13 dólares.

Las metas que justificaban la dolarización, han comenzado a quebrarse: las tasas de interés que debían descender a niveles internacionales por debajo del 10%, se mantienen entre el 14 y el 18%, en gran medida por los altos costos operativos de un sistema financiero incompetente y especulativo, que ha recuperado niveles anteriores a 1998 de captación de ahorros pero que no ha conseguido ampliar sus volúmenes de crédito para incentivar la producción (se calcula que en el año 2000 los bancos incrementaron su captación de ahorros en 900 millones de dólares, pero no incrementaron sus líneas de crédito sino en unos 40 millones). Esta banca ha mantenido un margen a su favor de alrededor de 10 puntos entre la tasa de interés pasiva y la activa, con una ineficiencia enorme y un manejo corrupto del ahorro público; la inflación, que debía descender, en este período de transición, a menos del 20% en este año y posteriormente a menos del 10%, cerrará el año con un acumulado de 23 a 25%; las exportaciones no petroleras caerán por efecto de la recesión mundial. Y esta quiebra podría agudizarse por efecto de la caída del precio del petróleo. El Ecuador confió en sostener la dolarización en masivas inversiones externas en el área del petróleo durante la construcción del nuevo

oleoducto por parte de un consorcio extranjero y que comenzará a operar en el 2003, y posteriormente para elevar en 450 mil barriles diarios de exportación, todo lo cual puede restringirse fuertemente de continuar bajo el mercado del crudo.

Estos factores hacen que las condicionantes para que la dolarización se afianzara y que las sintetizó muy claramente la analista Wilma Salgado el año pasado, siguen siendo, más que condicionantes, factores de incertidumbre:

"La adopción del dólar como moneda en el Ecuador, podría dar lugar al ingreso a un círculo virtuoso de crecimiento económico, aumento del empleo y de los ingresos, que estimulen la demanda y la producción, únicamente si se cumplen las siguientes condiciones:

Si se registra un ingreso masivo de capitales, que permita financiar la expansión del crédito a productores y consumidores; si se logra la renegociación de la deuda externa (se ha conseguido renegociarla parcialmente, pero con importantes concesiones a los poseedores de bonos de deuda), capaz de que los recursos que se destinan al servicio de la deuda puedan redireccionarse hacia el gasto social; si se aumenta la inversión pública, para mejorar la infraestructura básica, mejorar la capacitación y la formación de los recursos humanos; si mejoran las condiciones de acceso de nuestros productos de exportación a los mercados externos, a precios favorables y sin barreras proteccionistas; si se aplican políticas de apoyo a los productores agrícolas y a los microempresarios en general; si el proceso de dolarización, se da en el marco de acuerdos internacionales que permitan eliminar la crónica restricción de acceso al financiamiento externo, y esta ventaja podría compensar las desventajas que un tal proceso acarrea en términos de pérdida de competitividad."<sup>1</sup>

Hasta agosto de este año, se mantenía un cierto optimismo en el país con respecto a su recuperación económica, aunque no se realizaban cambios sustanciales en el sistema económico que garantizaran una recuperación, principalmente por cuatro factores:

- El costo todavía alto del dinero por los intereses ya anotados;
- la ausencia de políticas económicas estables (con tres ministros de Economía que se turnaron en el cargo en un año y cada cual desmontando y desmintiendo todo lo impulsado por su antecesor, con lo que se ha provocado, entre otros efectos, que el Ecuador consiga recién a fines de diciembre estabilizar su relación con la banca multilateral y el Fondo Monetario, pero no pueda aún concluir una renegociación que quedó en año pasado casi a punto de cerrarse, de la deuda externa con el Club de París);

---

<sup>1</sup> Wilma Freire, "La crisis en el Ecuador en el contexto de las las reformas financieras". Ecuador Debate No. 51.

- la falta de una solución definitiva con respecto al tramo del sector financiero intervenido en 1999 todavía en manos del Estado, y que siguió acumulando pérdidas y manejos corruptos;
- pero, ante todo, por la constatación práctica (y ya no en la teoría) de que el aparato productivo ecuatoriano no es competitivo en el mercado internacional, por sus niveles de calidad, sus altos costos de producción en el marco de la dolarización y sus distancias con respecto a sus mercados posibles; ni tampoco puede contrarrestar las importaciones de bienes de consumo que le desplazan de las preferencias de los consumidores nacionales; en efecto, si un país siente que sus productos no son competitivos, puede acudir a las herramientas de política cambiaria para defenderse, cosa que el Ecuador dolarizado no puede hacer.

Las cifras del comercio internacional, según cifras oficiales<sup>2</sup>, ya revelaron en los primeros diez meses del 2001 el paulatino decrecimiento de las exportaciones frente a las importaciones. En efecto, entre enero y octubre del 2000, las exportaciones alcanzaron un volumen de 4.194 millones de dólares, frente a 2.771 millones de importaciones; mientras tanto en ese mismo período del 2001, las exportaciones cayeron a 3.821 millones y las importaciones significaron 4.019 millones de dólares. La balanza comercial fue positiva para el país en el periodo señalado del año pasado en 1.423 millones, mientras entre enero y octubre del 2001 registró un saldo negativo de -198 millones.

Todo ello ha sembrado mayor temor, al ver la forma en que el mayor punto de apoyo -los ingresos petroleros - comienza a caer. En cambio, comienza a tomar cuerpo un fenómeno exógeno, antes minimizado en el país y que deforma las percepciones de una posible recuperación económica: las remesas de los migrantes enviadas desde Estados Unidos y Europa. Su dimensión es tal, que en el año 2000 llegó a ser el segundo rubro económico del país con un ingreso de 1.330 millones de dólares frente a algo más de 2.000 millones provenientes de las exportaciones petroleras; y en el 2001 se calcula que las remesas alcanzarán los 1.800 millones de dólares, llegando incluso a superar a un petróleo que perdió aparatosamente su precio. La deformación en cuanto al crecimiento interno que refleja este factor exógeno es aún más evidente, si se tiene en cuenta que en el 2000, las remesas de los migrantes cubrieron el 20% del consumo nacional.

Sin embargo, las informaciones parciales, continúan insistiendo en la existencia de una recuperación que es, en algunas cifras macro, una realidad innegable. Esa es la lectura que hacen hacia fin de año algunos analistas, por ejemplo en torno a las cifras de las recaudaciones tributarias. Por ejemplo, las recaudaciones por la fuente principal, el Impuesto al Valor Agregado, IVA, rebasó durante el 2001 en un 30% las proyecciones oficiales y el impuesto a la renta en un 32%. Estos datos son interpretados como efecto, no sólo del

---

<sup>2</sup> Informe trimestral del Banco Central, cuarto trimestre del 2001.

mejoramiento del sistema de recaudación sino de la reactivación económica y productiva. Es cierto que hay un ambiente de recuperación, con una caída (aún no suficiente) de la inflación, un mejoramiento de la situación de las entidades financieras y una cierta recuperación del aparato productivo.

Hay segmentos del mercado que han vivido procesos insospechados de crecimiento, por ejemplo, la construcción o el mercado del libro, e incluso la pequeña industria y líneas como la de los automotores; el libro, con un aumento del 40% con respecto al año anterior y con una cifra de producción de libros nacionales que duplicó el volumen alcanzado en el 2000. Las inversiones en el sector industrial y comercial continúan en ascenso. Otro sector, el agrícola, ha vivido una situación ambivalente, con un crecimiento inicial calculado en un 4%, pero que vivió en el segundo semestre del año una aparatosa caída, por efecto de una aguda sequía, particularmente en la región andina proveedora de alimentos de consumo interno, lo que provocó un notable incremento de precios de la canasta familiar en los dos últimos meses.

### **¿Sobrevivirá la dolarización?**

Sin embargo, todo aquello no permite hablar de una superación del espectro de una dolarización que no ha dado los resultados anunciados de caída violenta de la inflación y de las tasas de interés y de una estabilidad sostenida, dudas que se han puesto más en evidencia hacia fin de año, con todo lo que está ocurriendo con un modelo muy similar en Argentina.

Poco a poco comienzan a surgir sectores de opinión que hablan de una "salida ordenada" de la dolarización hacia otro sistema monetario o la restauración de una moneda nacional. Ningún sector, incluido el oficial, desestima esa probabilidad, ya sea porque el mercado del petróleo continúa en crisis y vuelve insostenible la dolarización, o porque se la ve como una estrategia que tarde o temprano le arrastrará al país a una crónica iliquidez.

Pero el tema económico no se agota en estas cifras ni tampoco en el hecho de que el empobrecimiento violento que provocó la dolarización sigue pesando sobre la mayoría de la población, con una generación de jubilados cuyos ingresos mensuales bordean los 30 y 40 dólares. Está también la persistencia de manejos corruptos para buscar que quienes paguen los efectos de la crisis no sean precisamente los que la provocaron. Dos hechos son alarmantes: el primero, ya lo señalamos, continuó el manejo torcido del sector financiero estatizado, primero para permitir que los banqueros quebrados pongan a buen resguardo sus ganancias, incluso con la posibilidad de que les sean devueltos algunos activos de sus antiguos bancos, y en segundo lugar para beneficiar a los que especularon a comienzos de la crisis bancaria comprando a precios bajos los certificados de depósitos que

entregaron a sus clientes los bancos que cerraron sus puertas y negociándolos al 100% de su valor a esos mismos bancos estatizados o a la Corporación Financiera Nacional, una institución de tradición dedicada al crédito productivo y que ahora está prácticamente quebrada. Una institución que podría desaparecer en las próximas semanas y que fue creada para absorber las pérdidas de los bancos, la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), ha sido manejada durante estos tres años de forma absolutamente oscura, a momentos por los propios empleados de los banqueros quebrados.

El segundo hecho es la incapacidad del Estado, a través de la AGD, de cobrar las deudas a los deudores morosos, a efectos de que los depósitos de los clientes perjudicados no sean cubiertos con dinero del Estado. Por último, el Gobierno está dictando en este fin de año, una curiosa ley para renegociar con los deudores de la banca nacional de más de 50 mil dólares, en condiciones insólitas (por ejemplo plazos de 10 años), sin analizar seria y detenidamente cuáles de aquellos deudores están, de este modo, protegiendo sus quiebras fraudulentas y cuáles sinceramente no están en capacidad de cubrir lo adeudado.

Mientras tanto, se incrementa la colonia de banqueros y ex funcionarios estatales refugiados en Miami para evadir la acción de la justicia; y tampoco el gobierno ha hecho particulares esfuerzos por conseguir su extradición. El más reciente "exiliado" fue el último Ministro de Economía del régimen, con lo que la desconfianza internacional hacia el proceso de recuperación del país se incrementa.

El régimen anunció a inicios del año el envío al Congreso de una reforma fiscal que giraba en torno a tres metas: a) eliminar las preasignaciones que atan de manos a los gobiernos, pues se trata de ingresos presupuestarios que los Congresos han ido comprometiendo a lo largo del año por presiones regionales o cuotas políticas, a más de las concesiones al sector militar (concesiones reanimadas por el rearmamentismo a nombre del peligro latente de incursiones guerrilleras o paramilitares en la frontera norte y la aplicación del Plan Colombia); b) transparentar el gasto público; y c) crear un sistema de rendición de cuentas.

Sin embargo, la propuesta de la reforma fiscal se fue diluyendo en la incapacidad del régimen de conseguir un apoyo parlamentario y con la designación del nuevo Ministro de Economía en los meses últimos del año, este tema ha quedado archivado.

Y en el mismo campo parlamentario, los resultados a lo largo del 2001 han sido muy pobres. Aparte de una reforma tributaria que no tenía otro trasfondo que el incremento del impuesto del IVA para cumplir los acuerdos con el FMI - intento del gobierno que finalmente fracasó-, lo único destacable ha sido una reforma penal tendiente a endurecer las penas por diversos delitos y la reforma al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que contempla

dos aspectos que pueden resultar positivos: una cierta descentralización en el manejo administrativo y financiero para evitar que ciertas áreas como la de salud (donde se han registrado constantes irregularidades) desfinancie a otras como las jubilaciones (que se incrementarán desde enero del 2002) y que deberán convertirse, en el plazo de dos años, en empresas prestadoras de servicios, al tiempo que se abre la posibilidad de que los afiliados puedan ser atendidos en establecimientos privados de salud ante los vacíos de la atención del IESS; y una apertura para que los aportes de los afiliados puedan ser manejados ya sea por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, o por fondos privados bajo control estatal.

### **Las paradojas políticas**

En el campo político, el país ha alcanzado una relativa estabilidad, no precisamente por la calidad del gobierno de Gustavo Noboa y su capacidad de generar acuerdos y consensos políticos que garanticen la democracia, sino por la fatiga de la sociedad ecuatoriana luego de tres gobiernos fugaces, dos de ellos que acabaron defenestrados y uno que fue un interinato fraguado en el Congreso Nacional entre gallos y medianoche. La estabilidad ha venido, desde enero del 2000, paradójicamente por efecto del propio vacío político. El gobierno de Noboa no ha conseguido concretar una mayoría legislativa, se enfrenta frecuentemente a la oposición en forma ríspida y amenazante, fracasando a cada propuesta suya de reforma; sin embargo, el régimen no ha vivido momentos de desestabilización que caracterizaron a los períodos anteriores.

En ese impasse político con el congreso, es muy poco lo que ha podido hacer el régimen con respecto a lo que se propuso. En materia de descentralización apenas se ha avanzado transfiriendo algunas competencias a los poderes locales en el marco de un proceso puramente administrativo que no toca los aspectos políticos y estructurales del problema; en cuanto a las privatizaciones, todos los intentos del gobierno han acabado bloqueados. Lo único que pudo llevar adelante, gracias a una reforma aprobada por el congreso, es la concesión a un grupo de empresas multinacionales, la construcción de un nuevo oleoducto para crudos pesados (OCP). Esta obra ha soportado una enorme presión social, particularmente de las organizaciones ecologistas y de sectores de población por causa del trazado del oleoducto, que amenaza zonas pobladas y de reserva ecológica; finalmente la obra está en marcha y lo importante es la vigilancia que pueda establecer el Estado sobre ella. Al respecto, el primer síntoma preocupante ha sido una decisión de las autoridades aduaneras de disminuir del 15 al 5% el impuesto al ingreso del material importado para construir el oleoducto, cuando esos ingresos aduaneros eran, según el gobierno, uno de los beneficios de la obra.

En este enero del 2002 se iniciará la campaña electoral para las elecciones generales de presidente y legisladores a cumplirse en octubre, con lo que podría vislumbrarse un tránsito de poder que asegure la democracia. Sin embargo, el panorama electoral no es muy prometedor. No se vislumbra una renovación de los partidos y los liderazgos. Tampoco la irrupción de sectores sociales importantes como los indios o excluidos como las mujeres y los jóvenes, han encontrado un proyecto político que los acoja y represente.

Las encuestas que, evidentemente arrojan datos muy prematuros, dan como seguro triunfador a Álvaro Noboa, un gran empresario, exportador de banano e industrial, tal vez la mayor fortuna del Ecuador, y que ya fue figura en el gobierno de Abdalá Bucaram. Los partidos tradicionales, frente a esta presencia arrolladora, no han definido sus estrategias y candidaturas, pero existe una corriente importante que está pensando en un candidato de conciliación, que podría ser el líder de la socialdemocracia apoyado por su mayor enemigo durante las dos últimas décadas, el derechista partido socialcristiano, o una figura nueva, un personaje que es actualmente legislador por el agónico partido socialista pero que, al mismo tiempo, ha sido un exitoso rector universitario y un banquero muy apreciado en los medios empresariales, León Roldós. De todos modos, las figuras no conseguirán cambiar en lo sustancial una política neoliberal que se impone en el país por efecto de la coyuntura internacional.

Mientras tanto, lo que haga o deje de hacer el gobierno en este último año de mandato, dependerá directamente de lo que vaya ocurriendo en el panorama electoral. Algunas de sus mayores propuestas iniciales, como la descentralización y la privatización de empresas públicas se irán diluyendo en el debate político.

Por su parte, el movimiento indígena aún no ha definido una postura, pero muy bien podría lanzar un candidato propio para ir estableciendo un perfil y una identidad políticas en el futuro.

Este movimiento volvió a tener protagonismo en el 2001, con un levantamiento en febrero que puso en jaque al gobierno y le obligó a sentarse en la mesa de las negociaciones. Estas negociaciones transcurrieron a lo largo del año sin éxito alguno, tanto por la naturaleza de las demandas indígenas que significaban una imposible transformación del modelo económico y político del país (con exigencias que el régimen político no hubiese podido atender por su mismo origen neoliberal), como por la ceguera de la clase política para entender la naturaleza del levantamiento y de la presencia política del movimiento indígena, del cual no es posible prescindir en ninguna coyuntura nacional. Tal vez el elemento más destacado de este último levantamiento, fue la unidad alcanzada entre las tres grandes organizaciones indígenas de carácter nacional: la CONAIE, la FEINE que reúne a las organizaciones de tinte protestante, y a la FENOCIN de carácter sindical; y la independencia marcada por los indios con respecto a sectores

intelectuales pequeños de la vieja izquierda que han provocado más de un equívoco con respecto a las acciones del movimiento indígena.

### **La vigencia del movimiento indígena**

Tal como lo hemos anotado en análisis anteriores, las fuerzas sociales continúan girando en torno al movimiento indígena, con un crecimiento muy importante en los últimos dos años. Es importante resaltar que, uno de los aspectos a los cuales el movimiento pone mayor atención es a la consolidación de los gobiernos locales, de los cuales, incluso, ha surgido un pre candidato a la Presidencia de la República, el alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña. Lo que significa que el desarrollo de la capacidad de gestión local (con 34 alcaldías y 5 prefecturas con dominio o presencia mayoritaria indígena) es una de las prioridades del desarrollo social este momento.

Al respecto de los poderes locales, es necesario subrayar la importancia que sus líderes van adquiriendo, convirtiéndose en nuevos actores políticos que pueden modificar el panorama político del país. No se trata únicamente de los municipios y parcialidades lideradas por indígenas, sino procesos positivos de gestión local realizada por miembros de distintos partidos, pero que actúan al margen de sus maquinarias partidistas. A diferencia del clásico cacique local, estos nuevos líderes impulsan formas de participación en la gestión, profundizan la democracia, crecen con las organizaciones y la sociedad en general, plantean nuevas formas de hacer política.

Pero volviendo al tema indígena, en las últimas semanas del año, se han debatido intensamente en el parlamento y en la opinión pública, dos proyectos presentados por estos sectores, que tocan aspectos vitales: una ley de nacionalidades indígenas y un proyecto para trasladar a la comunidad y sus líderes naturales el ejercicio de la justicia.

La más general, la Ley de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, parecería contar con el respaldo de los parlamentarios. Sobre la otra, el proyecto de ley de administración de justicia, pesa el fantasma de los linchamientos populares que han ocurrido en estos últimos años y que, por el modo en que han sido presentados en los medios de comunicación, han rodeado al ejercicio popular de la justicia de cierto aire de irracionalidad y violencia física.

En cuanto a la ley de nacionalidades y pueblos indígenas, uno de sus principales artículos dispone que "el Estado reconoce la validez y obligatoriedad de las decisiones que adopte la autoridad indígena, en el ejercicio de las facultades de gobierno, administración y justicia que les atribuya su derecho propio o consuetudinario"; con lo que queda abierta la puerta para que otra ley precise ese ejercicio de la justicia.

Hay otro aspecto destacado en la ley: la ratificación de lo que ya está dicho en la Constitución, esto es, que los contratos petroleros en los territorios indígenas de la Amazonía tendrán que pasar por la consulta y aprobación de las comunidades.

Tanto la una como la otra propuesta, representan una lenta pero consistente concreción del estado plurinacional, que tomó cuerpo como utopía en la década de los ochenta, fue tesis de los levantamientos indígenas a lo largo de los noventa y acabó evocado en la Constitución de 1997. Es la paulatina aproximación entre el Estado republicano fundado por las elites mestizas y la sociedad indígena sobreviviente.

En la Ley de Nacionalidades Indígenas hay un trasfondo importante: los indios se proponen salir del guetto cultural: regular el destino que la "sociedad nacional" pretende dar a sus territorios por sobre su voluntad; consagrar el quichua como una lengua que podrá exigirse en cualquier acción frente al Estado.

¿Pero cuáles son los mayores temores de la clase política y de los analistas mestizos frente a la ley de justicia indígena?

Al parecer, son tres: la existencia incompatible de dos justicias, la del Estado actual y la consuetudinaria indígena; las amenazas a los derechos humanos evidenciados en los reportajes de televisión que recogieron los linchamientos populares; y la existencia de una excepción en favor de los indígenas (y si antes la excepción fue que la justicia sólo castigaba a "los de poncho", la excepción ahora sería del signo contrario: los de poncho quieren su propia justicia). En el fondo de los tres temores, subyace uno solo: el temor a un país realmente plurinacional.

Están bien los derechos indígenas, dicen los analistas, siempre que se sujeten al derecho mestizo y general, siempre que la idea de unas leyes indígenas se subyuguen a las nuestras. Los indígenas responderán en su proyecto que hay una diferencia cualitativa entre los dos cuerpos legales: los consuetudinarios se fueron creando en la medida en que los pueblos indios fueron encontrando salidas colectivas a sus conflictos; las leyes que rigen el Estado ecuatoriano actual, en cambio, se dictaron en cenáculos restringidos y a la luz de experiencias de las metrópolis coloniales.

A vuelo de pájaro, el anteproyecto de Ley de Administración de Justicia Indígena presenta tres interrogantes: ¿cómo delimitar una jurisdicción indígena?; ¿en dónde se distinguen las competencias entre la autoridad india y la estatal para evitar conflictos?; ¿cómo se protegen los intereses del acusado no indígena dentro de una jurisdicción indígena?. Una cuarta interrogante -¿por qué no una sola justicia que se funde en la diversidad?- encuentra su respuesta en el actual ejercicio corrupto de la justicia.

Pero más allá, está la demanda de una justicia indígena como lugar en el que se ratifica una identidad, en el que se renueva una comunidad andina. Parecería que, a momentos, desde lo indio, se están marcando las fronteras de la globalidad. Es como la persistencia de una línea de fuga que impide que nos parezcamos todos. Pero resulta difícil comprender la profundidad de ese movimiento interior que pone constantemente en duda nuestras certezas y nuestras instituciones, y que es materia, este momento, de debate en varios países latinoamericanos que cuentan con movimientos indígenas significativos..

### **El Plan Colombia a partir del 11 de septiembre del 2001**

En cuanto a otro de los focos de atención pública en este año, podemos señalar la ejecución del llamado "Plan Colombia" que, a partir de los hechos del 11 de septiembre, ha adquirido un giro de insospechables consecuencias: de un plan aparentemente antinarcostráfico se ha vuelto un plan abiertamente antiinsurreccional, dirigido no solo a Colombia y la presencia de grupos guerrilleros, sino al resto del continente a nombre del supuesto resurgimiento de focos de guerrilla.

El Gobierno ecuatoriano ha mantenido, desde tiempos de Jamil Mahuad, un claro alineamiento con Estados Unidos, involucrando al país en el conflicto más allá de lo esperado. A partir de la "cruzada contra el terrorismo" emprendida por Estados Unidos y sus aliados del norte, el control norteamericano de la base militar de Manta, en la Costa norte del Pacífico puede pasar de un simple punto de referencia informativa sobre las redes del narcotráfico, en un lugar estratégico en caso de una agresión norteamericana abierta.

Si bien el Ecuador es un país marginal al complejo de producción de las drogas ilícitas. Está, al mismo tiempo, en los límites de la violencia social y política que vive Colombia; todo lo cual le ha significado en los últimos años una articulación sui géneris que tiene muy diversos rostros: desde los apoyos logísticos, de alimentos vestimenta, e inclusive armas, hasta la consolidación de redes de comercialización de la droga con los llamados mulas que llevan en su cuerpo las bolsas de cocaína para entregarlos en Estados Unidos o Europa, y la instalación de procesadores de precursores químicos utilizados en la producción de droga.

¿Cuál es la magnitud de esta participación? ¿En qué medida el Plan Colombia y la Iniciativa Andina exasperan estas vinculaciones y precipitan un desenlace militar que comprometa al Ecuador? ¿Cómo abordar desde el país un complejo de situaciones que le traspasan, pero sobre las que tiene una muy limitada influencia? Son, finalmente, situaciones que llegan desde los márgenes, sobre cuyo alcance tenemos que regirnos a hipótesis o fantasmas, en medio de hechos que, como las fumigaciones en la frontera o las olas de

refugiados, crean alarma y hacen temer lo peor. Una paranoia que tiene un doble y paradójico efecto: puede justificar políticas represivas internas y nuevamente una carrera armamentista; pero también ha alertado a la población y robustecido la oposición al Plan Colombia y a la Iniciativa Regional Andina, hasta obligar al poder político a asumir ciertas posiciones que, de otro modo, no las habría adoptado.

En efecto, la alarma mayor en este año ha ocurrido precisamente en torno a las fumigaciones de las plantaciones fronterizas de coca. La opinión pública, al divulgar con detalles las informaciones llegadas desde el Putumayo, y que hablan de que "un 90% de la población consultada en la frontera nororiental, asegura haber sufrido afecciones a la piel, a los ojos, debilidad y cansancio y que sus parcelas han sido afectadas" (El Universo, 17 de julio del 2001), obligó al régimen de Gustavo Noboa y a su canciller Heinz Moeller a pedir al gobierno de Pastrana que detenga las fumigaciones a diez kilómetros adentro de su frontera, y ha solicitado más información sobre los efectos del uso del Cosmo-Flux 411F utilizado en combinación con el glifosato. Evidentemente estos pedidos han caído en saco roto y no han pasado del discurso oficial.

El abierto respaldo del poder político ecuatoriano a la aplicación del Plan Colombia, con su marcado énfasis en lo militar, y que ha facilitado una "resurrección" del discurso militarista puesto en segundo plano luego del acuerdo de paz con el Perú en 1998, empata con los intereses norteamericanos. Estados Unidos busca curarse en sano frente a hipotéticos desórdenes en los países andinos, y particularmente en el Ecuador, "alborotado" por la irrupción, a partir de 1990, de un poderoso movimiento indígena. Incluso Washington y el periódico liberal, New York Times, no dudaron en afirmar que existiría infiltración de la guerrilla colombiana en el movimiento indígena ecuatoriano.

Entretanto, el poder político nacional busca aprovechar esta confusa coyuntura, para maximizar los peligros hacia el exterior (al tiempo que minimiza las vinculaciones al Plan Colombia hacia el interior del país), y así atraer los apoyos externos que requiere para enfrentar la aguda crisis económica que le colocó al Ecuador durante 1999, en el momento más angustioso vivido durante un siglo. Esa doble estrategia ecuatoriana ya se evidenció en la firma, casi secreta, del convenio de entrega de la Base Militar de Manta a las Fuerzas Armadas norteamericanas, bajo la presidencia de Jamil Mahuad, a cambio de un supuesto apoyo de Estados Unidos para las negociaciones con la banca multinacional y el Fondo Monetario Internacional, con lo cual el ecuatoriano es el gobierno andino más complaciente con la intervención norteamericana. El cinismo oficial llegó a sostener que, si el Ecuador no aceptaba facilitar la base de Manta, otros países latinoamericanos estarían prontos a hacerlo.

Últimamente, en el mes de noviembre, el canciller ecuatoriano ha evocado la concesión de la base de Manta para vincularla con la negociación con el

gobierno norteamericano de una mayor apertura de los mercados de ese país para la exportación de atún ecuatoriano.

En octubre del 2001 culminaron las nuevas obras de ampliación de la base de Manta, con una inversión norteamericana de 73,5 millones de dólares para que sea, además, una instalación portuaria que permita que allí recalen naves de grandes dimensiones y se duplique el número de personal militar norteamericano permanente de 200 a 400. Una pequeña pista actual de entrenamiento y transporte de pasajeros, se convertirá de ese modo, en otra capaz de resistir el tránsito de aviones de cualquier tamaño y peso. Manta cierra así el triángulo de intervención norteamericana en el sur, integrado también El Salvador y Aruba, y que viene a reemplazar a la antigua base de Panamá.

El primer síntoma de que las intenciones norteamericanas iban más allá del control del narcotráfico, es que desde la base se han interceptado embarcaciones que llevaban grupos de emigrantes clandestinos, cosa que no estaba considerada en el acuerdo y que es presentada por los norteamericanos como una acción humanitaria.

Por tanto, los aspectos de seguridad frente a la extensión del conflicto colombiano hacia el Ecuador y la incidencia del Plan Colombia, son cubiertos en dos frentes: el incremento de la presencia militar a lo largo de la frontera; y la apertura de la base militar de Manta a las Fuerzas Armadas norteamericanas.

Para las Fuerzas Armadas ecuatorianas, las expectativas en torno a la frontera norte significan una recuperación de sus roles tradicionales, luego de la incertidumbre que dejara en ellas la suscripción de los acuerdos de paz con el Perú. Retoma un significado el concepto del enemigo externo. Sin embargo la dimensión y el rol que cumplen allí, son inciertos. No se conoce el número exacto de los destinados a las fronteras y las informaciones son muy fragmentarias y se modifican al calor de las incursiones guerrilleras o los secuestros en las provincias fronterizas.

El primer elemento a tener en cuenta en el análisis de esta sui géneris coyuntura de la que somos y no somos parte activa, es que estamos, no simplemente frente a una articulación irregular entre poblaciones a los dos lados de una frontera entre dos países, sino ante la constitución histórica de una región, con todas las características para ser tal, que se ha ido conformando no sólo en cuanto a las interrelaciones económicas sino en cuanto a su constitución social y su organización política, por sobre las delimitaciones fronterizas, las instituciones y los estados: la Amazonía.

Si algo caracteriza al impacto del Plan Colombia en el Ecuador, es su reducción a un área limitada no por otro hecho que por su propio aislamiento y particular constitución, fundamentalmente en la región amazónica. Un

aislamiento que nos habla de un conflicto que no ocurre en una zona fronteriza en el sentido estricto del término.

Este hecho se agudiza con el olvido de estas poblaciones por parte del Estado ecuatoriano. Una nota de prensa (El Comercio, julio 2001) hablaba de que el punto neurálgico en la frontera, la parroquia General Farfán, no tiene una vía permanente para comunicarse con el resto de la provincia de Sucumbíos, tampoco cuenta con agua potable ni alcantarillado. Las provincias de Sucumbíos, Napo y Esmeraldas presentan niveles de pobreza y abandono superiores a la media nacional. Su entramado social es sumamente débil, a más de que, en el caso de la Amazonía, se trata de pueblos migrantes con ninguna identificación con la región ni con una "nación". La marginalidad de zonas fronterizas como Sucumbíos y Esmeraldas se ilustra también en el plano de la seguridad y la política, pues se trata de regiones caracterizadas desde hace varios años por su extrema violencia.

Desde los orígenes de la colonización de ese sector de la Amazonía, vamos a encontrarnos con microimperios en los que, hasta comienzos del siglo XX, ejercían verdaderas dictaduras los señores del caucho. Todos, colonos, indígenas, misiones, patronos caucheros, integraban sociedades en las que la explotación del trabajo y el dominio político era ejercido al margen de los estados nacionales.

Una anécdota citada por la investigadora argentina Adriana Rossi<sup>3</sup>, en uno de sus libros, le da todo el color al modo cómo se fue constituyendo este espacio al margen del Estado, cuando habla de que, en tiempos de las legendarias organizaciones narcotraficantes colombianas, los carteles de Cali y Medellín organizaban en la región ecuatoriana de Pastaza (norte de la Amazonía) sus encuentros para dirimir diferencias y negociar áreas de influencia del mercado mundial.

Esta peculiar realidad regional se consolida hoy en torno a la coca, robusteciendo una microrregión de producción, empleo y comercio.

Este carácter de región económica por sobre la existencia de las fronteras, no es comprendida por las Fuerzas Armadas ni por la autoridad estatal, que centran su acción en la defensa de la soberanía en una frontera imaginaria, traspasada por vías de intercambio que la presencia militar no alcanza a controlar. Se trata de un equívoco que el Ecuador ha repetido sistemáticamente en todos sus conflictos fronterizos, soñando con territorios imaginarios y autoconvenciéndose de que tiene un control sobre ellos.

---

<sup>3</sup> Rossi Adriana, Narcotráfico y Amazonía ecuatoriana, Abya Yala y Kohen Asociados, Quito, 1996.

Finalmente está el llamado "espíritu de cuerpo", que acaba significando la otra cara de la seguridad interna; esto es, las constantes denuncias de los organismos de derechos humanos sobre los actos de violencia militar contra los pobladores, cometidos aisladamente o en operaciones de rastreo, que quedan en la impunidad, pues las Fuerzas Armadas se aseguran con la intimidación, el silencio de las poblaciones. La desconfianza militar hacia los pobladores se sustenta en la supuesta duplicidad que viven los campesinos de la región, que actuarían en ocasiones como parte de las fuerzas guerrilleras y en otras como campesinos, por efecto de presiones de los sectores armados en pugna.

El Gobierno y las Fuerzas Armadas ecuatorianas han desestimado sistemáticamente los argumentos de que la cesión de la base de Manta vincule más al Ecuador al conflicto colombiano hoy, luego de las perspectivas que aparecen desde el 11 de septiembre, guardan silencio pues resulta insoslayable la gravedad de nuestra articulación al intervencionismo norteamericano.

Los impactos económicos de la agudización del conflicto colombiano que acompaña y "anima" el Plan Colombia, son enormes sobre la economía de la población dependiente en las zonas fronterizas.

En efecto, las tres provincias fronterizas, Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, particularmente las dos primeras, han visto quebrarse sus economías que dependían en gran medida del comercio con Colombia. Las organizaciones indígenas amazónicas agrupadas en la Confederación Indígena, CONFENIAE, hablan de una pérdida del 60 al 75% del comercio en la zona de frontera. Según una encuesta de la empresa privada Informark publicada en El Universo en agosto del 2001, más del 70% de la población de Sucumbíos admitió haber negociado directa o indirectamente con las FARC, "desde medicinas y alimentos hasta armas y fuerza de trabajo".

Nos hemos detenido en el tema del Plan Colombia, por ser uno de los ángulos de mayor preocupación en los meses futuros. El Plan Colombia convertido en una estrategia contra el terrorismo, puede significar una agudización de la violencia, de la crisis política, de las dificultades económicas, en toda la región. Puede modificar radicalmente el panorama económico y político de nuestros países. Allí reside su importancia.

### **La seguridad es preocupante**

En los últimos años ha surgido con fuerza un problema de inseguridad ciudadana que alcanza, año a año, perfiles mucho más preocupantes. La percepción de la ciudadanía al respecto, refleja la gravedad del tema. Según una encuesta de la empresa Cedatos realizada en el mes de noviembre, el 69% de la población urbana de Quito plantea la inseguridad como una de sus

mayores preocupaciones y el 87% cree que la inseguridad ha crecido en forma alarmante durante el 2001.

Los datos globales al respecto no son confiables, tanto porque muchos actos de violencia no se registran, o porque ocurren en zonas de control militar donde no existe información clara.

Se pueden adelantar algunos elementos:

- La violencia ha crecido de modo particular en las zonas fronterizas con Colombia, por efectos de la presión militar de ese país sobre los grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, por lo que la acción, particularmente de los dos últimos, se ha trasladado a la región norte del Ecuador. Lago Agrio está entre las tres zonas más violentas del Ecuador. Son frecuentes los secuestros por obra de grupos de delincuencia común, y el ajuste de cuentas entre miembros de bandas del narcotráfico. Sobre el grado de seguridad que ofrecen los cuerpos armados en las zonas fronterizas, sobre todo en la selva amazónica, es necesario considerarlo en su doble sentido: cuidado de las fronteras y seguridad de los ciudadanos. Sobre la fragilidad de lo primero, bastaría recordar las recientes denuncias sobre la instalación, en el Ecuador, de células del Ejército de Liberación Nacional (ELN, que estarían actuando en la provincia norteña de Carchi). O revisar la audaz estrategia aplicada por los secuestradores de un grupo de técnicos petroleros que utilizaron para su operación un helicóptero y actuaron con todo el tiempo necesario y a la luz del día en varios campamentos petroleros, sin que fueran percibidos por control militar alguno; incluso hay testimonios recogidos por la Agencia France Press a comienzos del 2001, de campesinos que vieron al helicóptero sobrevolando nada menos que sobre la capital de Sucumbíos.

Una noticia de prensa de diciembre del 2001 habla de 90 pozos petroleros que han sido abandonados por la empresa estatal petrolera, ante la frecuencia de robos y asaltos.

- A esta "inseguridad" se suman las complicidades con el narcotráfico por parte de militares mal pagados, o su participación en el tráfico de armas y de droga. Este momento, el general de la policía responsable del control de la droga, conocido como el "Zar antidrogas" se encuentra procesado por su vinculación con la mafia, conjuntamente con un grupo de oficiales.
- Por otra parte, está la propia violencia que soportan las poblaciones campesinas fronterizas, asfixiadas por dos fuegos: por los grupos irregulares armados que vienen desde Colombia y por las operaciones militares; los dos bandos se aseguran el silencio de la población atemorizada. La desconfianza militar hacia los pobladores se sustenta en la supuesta duplicidad que viven los campesinos de la región, que actuarían

en ocasiones como parte de las fuerzas guerrilleras y en otras como campesinos, por efecto de presiones de los sectores armados en pugna.

### **Una perspectiva con interrogantes**

Con todas las limitaciones que un análisis de coyuntura tiene y considerando la estrecha y peligrosa dependencia del futuro del Ecuador de lo que ocurra en el escenario internacional del dólar, en el mercado del petróleo y en los mercados de productos sumamente frágiles como crustáceos, flores, cacao o café, intentaremos una pocas líneas que señalen la perspectiva inmediata.

Hay confianza en los medios empresariales, gremiales, políticos de que la situación económica y financiera del Ecuador continuará una lenta mejoría, pero con serios peligros:

- Los cálculos presupuestarios del gobierno continúan confiando en una recuperación del precio del petróleo, al extremo de que se ha calculado para la pro forma presupuestaria un valor de 19 dólares el barril, cuando el año se cierra con un precio de alrededor de 13.50 dólares; un optimismo poco fundamentado puede significar que el gobierno adopte incrementos de precios que seguirán impactando en la economía popular e impedirán superar los altos niveles de inflación. De hecho ya se ha anunciado para enero un incremento del 10% en el costo de los combustibles y una focalización de la venta de gas a precios subsidiados para efectos de vender el gas en el mercado a precios reales. Muy superiores a los actuales.
- Si bien el sistema financiero se va recuperando, existe todavía una incógnita con respecto a lo que ocurrirá con el segmento aún en manos del Estado y que ha sido pésimamente administrado. El hecho de que un sector importante de clientes de los mayores bancos no hayan recuperado sus ahorros impide vencer la desconfianza de los ciudadanos en el sistema; al mismo tiempo que el manejo irresponsable de los certificados de depósitos que entregaron los bancos al cierre de sus operaciones en 1999, deja a instituciones de promoción del desarrollo como la Corporación Financiera Nacional, al borde de la quiebra, con lo que disminuirán los créditos para los sectores productivos. Si el Estado no consigue hacer un manejo transparente y justo de la reestructura de deudas sobre los 50 mil dólares, muchos deudores que han actuado de modo fraudulento volverán a perjudicar al país alto costo financiero y político.
- La situación de recuperación del país no puede medirse exclusivamente por ciertas cifras macro, si persiste una muy desigual distribución de los costos de la crisis, con salarios represados mientras la inflación continúa alta y con políticas sociales que se recortan indiscriminadamente para

destinar los recursos presupuestarios a cubrir malos manejos bancarios o el pago de una deuda externa que le impide al país invertir en su desarrollo y bienestar de la población. Además de que este factor se vuelve contra el propio aparato productivo, pues no existen posibilidades de ampliar la demanda interna.

- Es muy posible que, en una nueva coyuntura política surgida de las elecciones, el país revise la decisión de mantener la dolarización. Se trata de una posibilidad nada remota, pero que exigirá pasos muy seguros y medidos para no provocar un descalabro mayor que aquél que se buscó enfrentar con la dolarización.
- El futuro político es aún incierto y no se puede predecir si el resultado electoral de fines del 2002 permitirá vislumbrar un período de estabilidad política o abrirá una nueva etapa como la vivida en el último quinquenio del siglo XX. No se perciben propuestas políticas que vayan más allá de la promesa de campaña o el marketing publicitario. No se vislumbra un proyecto nacional que permita consensos y pasos certeros. No hay una renovación de los liderazgos políticos; aún más, no hay liderazgos claros en perspectiva. La efervescencia de un movimiento social que ha animado ciertos cambios en los últimos años (por ejemplo las conquistas en cuanto a nuevas normas constitucionales) no ha desembocado en la constitución de ninguna fuerza política con posibilidades de triunfo, con excepción de Pachakutic que podría ir a las elecciones para aumentar su presencia en el parlamento y “posicionarse” en el panorama político con un resultado aceptable en las presidenciales. Podríamos estar, por los motivos expuestos ante el peligro de repetir una nueva etapa de inestabilidad política, con el consecuente impacto sobre una frágil y discutible recuperación económica.

Diciembre del 2001