

Equateur

Refonte du régime politique et remaniements institutionnels

Etude au profit de la DAS

Síntesis del informe final

Rédacteurs : Olivier Dabène, Marie-Esther Lacuisse

Novembre 2011

Desde la instalación de la democracia en 1979, Ecuador ha atravesado una serie de crisis políticas. Las divisiones geográficas (entre la sierra, la selva y la amazonia) corresponden a clivajes políticos, lo que no facilita la construcción del interés general.

Al fin de la década de los años 90, Ecuador sufre una crisis económica que genera protestas sociales y conduce el país a adoptar medidas de ajustes y a dolarizar la economía. Se adopta una nueva constitución en 1998.

En 2002, el ex general Lucio Gutiérrez gana la elección presidencial, con el apoyo del movimiento indígena Pachakutik. El ex militar no proviene de ninguna formación política tradicional. Originario de la zona amazónica, ha sido el autor del golpe de estado contra el presidente Jamil Mahuad en enero del 2000. Logra ganar la elección presidencial sobre la base de un programa reformista que busca restablecer el buen funcionamiento de las instituciones, pero carece de apoyos regional, y no logra ganar una mayoría en el congreso. Es demitido el 15 de abril del 2005. El presidente interino, Alfredo Palacio (abril 2005 / enero 2007), busca en vano instalar una nueva Asamblea constituyente para reformar el sistema político.

Electo el 26 de noviembre del 2006, Rafael Correa lanza en 2007 una “revolución ciudadana” que tiene como principal efecto brindar estabilidad política al país. Esta estabilización, no obstante, se debe más a las cualidades personales del jefe de Estado que a la reforma de las instituciones.

Los cambios en curso se dan a ver principalmente en tres campos: la vida política y las instituciones, las políticas públicas y la política internacional.

La redefinición de los poderes y el renuevo de las élites

Cuando toma posesión, Rafael Correa se propone reformar las instituciones para poner fin a la inestabilidad política del país, que atribuye al control de la vida política por los partidos políticos tradicionales (partidocracia). No presenta candidatos a las elecciones legislativas que siguen, porque quiere dar créditos a sus críticas de los partidos. Prefiere proponer por referéndum la convocatoria de una asamblea constituyente, que su partido domina ampliamente.

La nueva constitución es adoptada en 2008, complementada por diversas leyes y un referéndum el 7 de mayo 2011 sobre la organización de la justicia. La nueva constitución persigue tres objetivos: restablecer el equilibrio de los poderes con la creación de un quinto

poder, el Consejo de participación ciudadana y de control social (CPCCS); la construcción de un Estado plurinacional; y la reactivación de un proyecto nacional.

Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se van a reequilibrar. La constitución prevé la posibilidad de una disolución de la Asamblea, acompañada por la renuncia del presidente. El presidente, sin embargo, tiene un monopolio en la iniciativa de las leyes. En el nombre de la revolución ciudadana, la constitución somete por otra parte las instancias jurídicas al control del CPCCS. Finalmente, en el plano electoral, la constitución restablece los diputados electos al nivel nacional (16 de un total de 124) para luchar contra el localismo.

La reforma de la constitución permite a R. Correa consolidar su popularidad, lo que se traduce por una serie impresionante de victorias electorales. Gana el referéndum para la convocatoria de una Asamblea constituyente el 15 de abril de 2007 con 81% de los votos. El partido del presidente, Alianza País (AP), gana 80 de los 130 escaños el 30 de setiembre 2007 en la Asamblea constituyente, y la nueva constitución se aprueba el 27 de setiembre 2008 por referéndum con 63% de los votos. El 26 de abril 2009, R. Correa es fácilmente reelecto en la primera ronda de las elecciones. Esta dominación política se acompaña de un debilitamiento relativo de los clivajes regionales tradicionales, gracias a AP que tiene apoyos importantes a lo largo y ancho del país.

Por supuesto, las reformas políticas no son solamente responsables de la excepcional popularidad del presidente. También se explica por la buena acogida de su lucha contra los partidos y sus aliados (en particular los medios de comunicación). R. Correa tiene además la suerte de beneficiarse de una buena coyuntura económica (alza de los precios del petróleo), y reaccionó con firmeza cuando Colombia bombardeó un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano.

Los cambios de las políticas públicas

Deseoso de ofrecer a los ciudadanos mejores condiciones de vida (el “buen vivir” es un componente esencial de la revolución ciudadana), el presidente lanza una racionalización de las instituciones estatales y utiliza la planificación.

R. Correa suprime o reforma 119 agencias del Estado y crea siete ministerios coordinadores (estrategia, política económica, desarrollo social, producción, seguridad interna y externa, política, patrimonio natural y cultural). También inicia una desconcentración del Estado, con el objetivo de ofrecer servicios públicos de mejor calidad a los ciudadanos a todos los niveles.

Por otra parte, R. Correa rehabilita las tesis “desarrollistas” elaboradas por la Comisión económica para América latina y el Caribe (CEPAL) en los años 1950 y 1960 y atribuye un papel protagónico a la Secretaría nacional de planificación y desarrollo (SENPLADES). La planificación es una tradición en Ecuador, pero había sido un poco abandonada por los predecesores de Correa. La SENPLADES tiene como vocación dotar el proyecto político de coherencia en materia de política pública. Gracias a las subsecretarías (planificación nacional, territorial, y políticas públicas; inversión pública...), SENPLADES controla la formulación de las políticas públicas y el gasto público. También juega un papel importante en la preparación del presupuesto, orienta las inversiones públicas, en particular hacia las infraestructuras, la investigación o las industrias nacientes.

Gracias a esos instrumentos, R. Correa pone el énfasis en tres sectores: energía, educación, y defensa.

El gobierno apoya el desarrollo de energías alternativas (gas, hidroelectricidad) al petróleo, crea el primer ministerio de investigación científica y aumenta sustancialmente el presupuesto de la educación, y atribuye a las fuerzas armadas nuevas funciones en materia de seguridad civil.

La política internacional

El presidente Correa hace de la política internacional un instrumento al servicio del “buen vivir”. La constitución de 2008 incluye un título VIII sobre las “relaciones internacionales” que menciona que “las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano” (Artículo 416). Un ejemplo preciso se encuentra en el artículo 421 que menciona que “La aplicación de los instrumentos comerciales internacionales no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos”.¹

Se encuentran otros ejemplos en los documentos que sirvieron de hoja de ruta a la acción del gobierno. El Plan nacional para el buen vivir, incluye una estrategia de “inserción estratégica en el mundo y de integración latino-americana” que estipula claramente que “el objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana es potenciar el desarrollo endógeno del país”. Para disminuir la dependencia, la estrategia consiste en

¹ En clara referencia a las cláusulas sobre propiedad intelectual de los tratados de libre comercio.

desarrollar las comunidades de interés sur-sur, empezando con un reforzamiento del regionalismo latino-americano.

Más que otras políticas públicas, la política externa está marcada por el presidencialismo, lo que la hace depender del humor del presidente. Sin embargo, también es el producto de un proceso de planificación participativa por parte de la SENPLADES.

Ecuador ha tenido durante mucho tiempo relaciones tensas con su vecino peruano, debido a un conflicto fronterizo heredado del siglo XIX. Correa consolidó la reconciliación entre los dos países, lo que implica abandonar las pretensiones ecuatorianas sobre una vasta área amazónica. Las relaciones también han sido tensas con Colombia, a raíz del bombardeo en 2008 de un campamento de la guerrilla FARC ubicado en territorio ecuatoriano. También este conflicto ha sido superado.

La principal iniciativa de Correa en materia de acción externa ha sido proponer de dejar bajo tierra importantes reservas de petróleo ubicadas en un parque nacional, invitando a la comunidad internacional a alimentar un fondo de compensación. A la fecha, este proyecto está mal encaminado, en gran parte debido a las torpezas del presidente, en particular en sus relaciones con Estados Unidos (cierre de la base militar de Manta en 2009, expulsión de la embajadora en 2011).

En resumen, aparece que R. Correa ha logrado cerrar una secuencia histórica de inestabilidad política, instalando su partido en el centro del juego político y debilitando de forma importante a la oposición. El nuevo régimen es, no obstante, dependiente de la figura carismática del presidente, ya que el actuar del gobierno sigue siendo frágil y dependiente de la renta petrolera.