

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

La política de Bush y el unilateralismo radical

En un mundo complejo global e interdependiente, el Gobierno de EEUU ha definido una doctrina con un fuerte sello unilateralista, que no concita el respaldo pleno en el sistema político de su país ni el apoyo de las principales potencias del mundo. El diseño de la nueva estrategia implica el uso de la fuerza al margen del sistema internacional legal organizado en torno al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las consecuencias de una política de este tipo son muy graves a largo plazo y producirán una mayor inestabilidad global y regional.

El nuevo diseño de la política de defensa y de seguridad nacional del Gobierno de Bush fue dado a conocer a finales de septiembre de 2002, por medio del documento *The National Security Strategy of the United States of America*.¹ Este documento define la política gubernamental de EEUU en materias estratégicas. La primera reacción en el Congreso estadounidense no concitó un apoyo y consenso inmediato. Más aún, el presidente Bush fue acusado de vincular el diseño de una política hacia Irak con los intereses políticos domésticos relacionados con las elecciones del Congreso de noviembre. Sin embargo, también por razones electorales, tanto la Cámara de Representantes como el Senado otorgaron su aprobación para que la Casa Blanca pueda usar la fuerza y luego informar al Congreso. Esto le otorga mayor facilidad a la política de la administración para implementar un diseño unilateral, que posee un grado reducido de fiscalización. Dos ex secretarios de Estado, Henry Kissinger y Madeleine Albright, han expresado su oposición a la forma en que el Gobierno está enfrentando el tema iraquí. Han señalado que la prin-

Francisco Rojas Aravena es doctor en Ciencias Políticas y director de FLACSO-Chile. Entre sus últimas publicaciones se encuentra (conjuntamente con David R. Moses) *The United States and Chile. Coming in the cold*, Routledge, Taylor & Francis Group, Nueva York, 2001.

Este artículo pertenece al programa de investigación "Arquitectura del sistema internacional" que desarrolla y coordina FLACSO-Chile

¹ En: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

principal amenaza, y donde EEUU debe focalizar su política, es en la destrucción del terrorismo vinculado a Al Qaeda. En este sentido, Kissinger destacó “EEUU — como cualquier gran potencia— se reservará el derecho de actuar solo. Pero sería un insigne fracaso de 50 años de política atlántica que las cosas llegaran a tal punto”.² Esta nueva doctrina tampoco congrega aliados internacionales. Francia, Rusia y China han expresado su posición. El Gobierno de Gran Bretaña, principal aliado de EEUU, no coincide en los objetivos a alcanzar en Irak. Es decir, le interesa focalizar en el tema de las armas de destrucción masiva y no en el derrocamiento o desplazamiento de Sadam Hussein.

El nuevo diseño estadounidense reafirma un unilateralismo radical que no deja espacio para políticas consensuadas que son las únicas que aseguran, en el contexto de la globalización y la interdependencia, resultados efectivos a corto y largo plazo. El diseño del Gobierno de Bush apunta a ejecutar su propia voluntad sin consideración de otros actores. Los principales líderes y voceros han reafirmado que EEUU actuará de acuerdo a sus propios criterios. Lo anterior significará un mayor aislamiento estadounidense, el peligro que declare la guerra en diversas situaciones, sin alianzas que le den soporte efectivo en el largo plazo. Con ello, el riesgo de la anarquía se incrementa de manera fundamental. El ex vicepresidente Al Gore, en un discurso pronunciado el 24 de septiembre de 2002, con motivo de la nueva definición política de Bush en el terreno estratégico, expresó su profunda preocupación por ella. En este sentido, destacó que “la política seguida respecto a Irak tiene el potencial de dañar seriamente nuestra habilidad para ganar la guerra al terrorismo y para debilitar nuestra habilidad para liderar el mundo en este siglo”.

Orígenes de la nueva doctrina

El secretario de Defensa de EEUU, Donald Rumsfeld, en un artículo publicado en *Foreign Affairs* sobre la transformación de las fuerzas armadas, ya anunciaba que “la mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”.³ Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte del nuevo Ejecutivo. En este sentido, Rumsfeld señalaba que “el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiarnos”. Esto significó abandonar el esquema de dos guerras simultáneas importantes y principalmente el cambio de perspectiva de análisis, desde una estrategia fundada en amenazas a un enfoque “basado en las capacidades”. Es decir, una perspectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas, y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse.

² *El Clarín*, Buenos Aires, 30 de septiembre de 2002, pp. 18-19.

³ *Foreign Affairs*, “Transforming the Military”, mayo-junio 2002, pp. 20-32.

Lo anterior refleja un cambio significativo de orientación. Condoleezza Rice, consejera de Seguridad Nacional, señaló las dificultades que tenía EEUU para definir su “interés nacional” en ausencia del poderío soviético y cómo esto generaba oportunidades para la conformación del mundo venidero. En este sentido, destacaba dentro de las prioridades en la definición del interés nacional el “centrar las energías de EEUU en vincularse íntimamente con las grandes potencias, en especial Rusia y China, que pueden y podrán moldear las características del sistema político internacional”.⁴ En la etapa post 11 de septiembre el foco es un unilateralismo extremo.

El secretario de Defensa Rumsfeld delineó una política de seis pasos. “1º) proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; 2º) enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí; 3º) impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo(...) será suficientemente remoto(...) para huir de nuestro alcance; 4º) proteger nuestras redes de información; 5º) utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de EEUU; 6º) mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en el espacio”.

Estos lineamientos, que han tenido una fuerte focalización en la guerra contra el terrorismo global, han significado una serie de cambios en las prioridades políticas del Pentágono y en la forma en que se evalúan las experiencias recientes. El secretario de Defensa sistematizó las enseñanzas recientes en ocho puntos:

- 1) Las guerras del siglo XXI requerirán cada vez más el concurso de todos los elementos del poder nacional;
- 2) Para tener éxito será decisivo que las fuerzas puedan comunicarse y operar sin solución de continuidad en el campo de batalla. Es decir, se reafirma el peso de lo conjunto;
- 3) En esta guerra (contra el terrorismo) la política de EEUU es aceptar ayuda de cualquier país de un modo cómodo para su gobierno y de permitir que sea el país en cuestión quien determine cómo está ayudando (en vez de ser EEUU el que genera la demanda y descripción de ella);
- 4) Las guerras pueden beneficiarse de las coaliciones, en cuanto a la disposición, ciertamente, pero no deben combatirse mediante comités;
- 5) Defender a EEUU requiere prever y en ocasiones tomar la delantera. No es posible defenderse contra todas las amenazas. Defenderse contra el terrorismo y otras amenazas emergentes requiere que llevemos la guerra hasta donde está el enemigo. La mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva;
- 6) No se debe descartar nada, ni las fuerzas terrestres estamos dispuestos a hacer los esfuerzos que sean necesarios para alcanzar la victoria;
- 7) Transportar rápidamente fuerzas especiales incrementa la efectividad;
- 8) A los estadounidenses, señala el Secretario de Defensa, hay que hablarles claramente. Deben saber que sean buenas o malas noticias se las comunicaremos claramente.

*Una de las
prioridades
en la
definición del
interés
nacional de
EEUU es
vincularse
íntimamente
con las
grandes
potencias, en
especial
Rusia y China*

⁴ *Foreign Affairs en español*, ITAM, México, primavera 2001.

Este diseño reafirma dos aspectos que son esenciales en la nueva política:

- a) En el punto cuarto de las lecciones de Rumsfeld, destaca que la misión, establecida por EEUU, es la que determina la coalición, y no la coalición la que establece la misión. Esto significa el reinado del unilateralismo y un creciente aislamiento.
- b) A su vez, en el punto quinto se enfatiza el ataque previo, preventivo, el tomar la delantera. El generar una “buena ofensiva”.

Todo este diseño es el que se estructuró en el documento formal de la administración, firmado por el Presidente George W. Bush, el 17 de septiembre recién pasado.

La nueva doctrina de seguridad estratégica

En un documento de nueve secciones, con un total de 31 páginas y precedido por una carta del presidente Bush, se establecen los lineamientos de la nueva doctrina. El aspecto medular señalado por Bush es que “EEUU actuará contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente formadas”. El documento define la estrategia como el camino de la acción. “En el mundo nuevo que hemos entrado el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción” (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

El aspecto medular está fundado en la acción preventiva, en destruir las amenazas “antes de que alcancen nuestras fronteras”. EEUU no titubeará en actuar solo si es necesario, el ejercicio de nuestra autodefensa por medio de una acción preventiva contra el terrorismo es parte de la política. “Mientras nosotros reconocemos que nuestra mejor defensa es una buena ofensiva, nosotros también reforzamos la seguridad interna”.

La idea del ataque preventivo se constituye, por lo tanto, en el eje de la nueva doctrina estadounidense. Se funda en que no se debe permitir a los enemigos dar un primer golpe. En el caso del terrorismo es claro, sin embargo, referido a las relaciones interestatales el tema se vuelve sumamente complejo. En la lucha en contra del terrorismo la condición de éxito es la acción mancomunada de las democracias y los Estados que actúan en el orden internacional para aislar y evitar la acción terrorista.

El documento del Gobierno de Bush reafirma la perspectiva de la acción preventiva en distintas partes del documento, en la línea ya anunciada por Rumsfeld. “Mientras mayor sea la amenaza mayor es el riesgo de inacción y más apremiante el llamado anticipatorio a la acción para defendernos nosotros mismos aun si la incertidumbre permanece, tanto en el tiempo y lugar del ataque enemigo(...) EEUU actuará preventivamente si es necesario”.

Sobre esta doctrina del ataque preventivo, el ex candidato presidencial y ex vicepresidente de EEUU, Al Gore, efectuó una fuerte crítica dado que afecta las relaciones entre EEUU y el resto de la comunidad mundial. Señaló que esta doctrina es contraria al artículo 51 de Naciones Unidas. Lo más significativo es

el efecto de demostración e imitación que puede producir esta doctrina. Al Gore destacó, “si otras naciones hacen valer el mismo derecho, entonces las reglas del derecho rápidamente serán reemplazadas por el reinado del miedo. Cualquiera nación que perciba circunstancias que pueden eventualmente llevar a una amenaza inminente podría justificar bajo esta aproximación una acción militar contra otra nación”. Lo anterior significa crear el reino de la anarquía. Más aún cuando entre las situaciones potencialmente peligrosas y en las cuales pudieran surgir imitadores de la nueva doctrina estadounidense, se encuentran India/Pakistán o China/Taiwán y no debe olvidarse, señala Al Gore, a Israel/Irak o Israel/Irán. El ex vicepresidente destacó que Rusia ya ha citado la anticipación de una posible acción respecto de Georgia con motivo de la guerrilla chechena.⁵

La nueva doctrina estratégica de EEUU conlleva importantes peligros que afectarán a las distintas regiones del mundo. A países aliados, entre los que se encuentran los latinoamericanos y los europeos, los colocarán claramente en contradicción con este diseño:

1. La doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. Ella no solamente cambia las reglas del juego establecidas en Naciones Unidas, sino que como consecuencia puede tener graves efectos sobre la población civil, además de acrecentar la tensión global.
2. Esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EEUU. El aislamiento y el unilateralismo son “gemelos en la definición política-ideológica internacional estadounidense”, señala Michael Hirsh.⁶ El consenso ha sido un instrumento principal no sólo para la estabilidad internacional, también para luchar contra las amenazas compartidas. El Gobierno estadounidense, con su cambio de política, considera que puede establecer un orden sobre la base del unilateralismo. Con ello, como lo señalan fuertes críticas en el Congreso y en el sistema internacional, vuelve más vulnerable al sistema en su conjunto y al propio EEUU.
3. La nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad para ser construida o reafirmada. Sin esta visión no podrá haber liderazgo efectivo. Sin una perspectiva global capaz de vincular y conectar la interdependencia global no será posible generar un liderazgo efectivo. El desarrollo del sistema internacional ha tenido en el liderazgo estadounidense una guía sustantiva a lo largo del último siglo. Ello se fundó en la capacidad para satisfacer los intereses propios en una perspectiva más amplia de consenso en el sistema internacional. Una mirada unilateral que reafirma el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles.

⁵ Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Carolina María Rudas, “Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?”, p. 11 (nota del editor).

⁶ *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002.

4. América Latina ocupa tres párrafos en el documento. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles con países que “comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”. Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas. Y el tercer párrafo se refiere a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella han bajado de prioridad. América Latina posee un espacio mucho menor que el que se preveía al inicio del Gobierno de Bush.⁷

Reafirmar el unilateralismo y la cooperación

La nueva política estadounidense basada en la doctrina descrita requerirá de un diálogo franco, abierto y efectivo con las autoridades y la elite estadounidense. Es una responsabilidad esencial de las democracias, incluidas las latinoamericanas y aun de países pequeños como Chile, de debatir abiertamente con EEUU esta política. Es necesario reconocer el terrible y profundo impacto que causaron los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington. Como señaló el alcalde de Nueva York, este fue un ataque a más de 90 naciones que fueron víctimas inocentes del terrorismo. La respuesta debe ser una respuesta del conjunto del sistema internacional y no una alternativa unilateral.

El desarrollo de un multilateralismo cooperativo y la construcción de bienes públicos internacionales capaces de promover estabilidad, justicia y resolver las situaciones críticas, es la opción que promueven la inmensa mayoría de los países, incluidos los del Consejo de Seguridad.

En definitiva, el impulso de esta doctrina unilateral representa un fracaso político y una autorreducción de las capacidades de liderazgo. Es también un cambio significativo y una alteración del orden político construido entre los estadounidenses y los europeos durante más de medio siglo. Esto es un motivo de alarma mayor. La destrucción de la perspectiva multilateral y de la alianza política básica de la Guerra Fría puede tener consecuencias insospechadas respecto al aislamiento de EEUU y la falta de soporte político internacional a sus decisiones. Ello se refleja con mayor fuerza cuando se evalúa que la estrategia tradicional, fundada en construir alianzas y en un nivel de disuasión autónomo sustantivo, fue lo que permitió el triunfo en la Guerra Fría, sin guerra. Estableció un contexto global de distensión que posibilitó un tránsito desde la bipolaridad al sistema actual sin un caos global, siendo un proceso relativamente ordenado. En este periodo las ideas occidentales se universalizaron. Ello representó un avance crucial en la valoración de los derechos humanos en el mundo. También incrementó las denuncias y, en algunos casos, tomar medidas efectivas sobre las graves violaciones que ocurrían en diferentes lugares del planeta. Nunca antes la democracia tuvo una expansión tan rápida sobre tantas personas. Con esto se contribuyó de manera efectiva a la estabilidad y la paz. Todo lo anterior corre un grave riesgo de mantenerse por la decisión de intervención unilateral.

⁷ Michael Shifter, “Ashaken agenda: Bush and Latin America” *Current History*, febrero 2002

Una decisión política errónea en este campo afecta al diseño esencial de construcción del sistema internacional. Es por esto que esta perspectiva radical de unilateralismo ha sido definida como neoimperial. Como señala G. John Ikenberry, “la incipiente gran estrategia neoimperial amenaza con desgarrar el tejido de la comunidad internacional y las asociaciones políticas precisamente en momentos en que se les necesita con urgencia. Es un enfoque preñado de peligros y probablemente destinado al fracaso. No sólo es insostenible en términos políticos, sino también perjudicial en el campo diplomático. Y a juzgar por la historia, desencadenará antagonismos y resistencias que dejarán a EEUU en un mundo más hostil y dividido”.⁸

La dificultad para enfrentar de manera adecuada la definición del interés nacional estadounidense en el contexto de los atentados del 11 de septiembre es que pueden priorizarse las visiones de corto plazo, y éstas normalmente están guiadas por las urgencias y no por la construcción de consensos y la estabilidad global en la que EEUU tienen una responsabilidad principal. Esto ya lo señalaba Condoleezza Rice en los primeros meses del nuevo Gobierno, “al no haber una visión convincente, son los intereses de corto plazo los que van llenando el vacío (de la definición del interés nacional)”. Las urgencias post 11 de septiembre parecen hacer lo propio. La reafirmación de la estabilidad global en un mundo con armas atómicas y con una acción terrorista de nuevo tipo, reafirma la necesidad de asociación y cooperación.

El mundo actual requiere del liderazgo de EEUU, junto con Europa y el apoyo latinoamericano y todos quienes sienten que los derechos humanos, la democracia y una economía abierta y equitativa posibilitan satisfacer las necesidades de las personas. Lo anterior requiere de una visión fundada precisamente en el crecimiento, promoción y universalización de estos valores. Demanda consultas tendientes al desarrollo de visiones integradas de un orden planetario. Requiere del establecimiento de reglas que permitan controlar y verificar los riesgos, en una era que sigue siendo nuclear y con riesgos por las armas de destrucción masiva. Alcanzar lo anterior sólo será posible si existen instituciones que funcionen de manera cada vez más eficiente. Para ello, el desarrollo de un multilateralismo cooperativo global y regional es una demanda y una necesidad que cobra cada día más fuerza.

Las diferencias entre EEUU y sus principales aliados están radicadas en este punto, “se refieren en gran medida al unilateralismo estadounidense y la ley internacional”, en contraposición con “la visión europea que busca crear un genuino orden internacional adaptado a las circunstancias del mundo pos guerra fría”.⁹ Lo mismo podría señalarse de los aliados y socios latinoamericanos. Claramente el multilateralismo posee definiciones y consecuencias diferentes para los estadounidenses y para el resto de Occidente. En definitiva, la discrepancia con EEUU radica en cómo construir un mundo fundado en la legitimidad democrática doméstica

*La
reafirmación
de la
estabilidad
global en un
mundo con
armas
atómicas y
con una
acción
terrorista de
nuevo tipo,
reafirma la
necesidad de
asociación y
cooperación*

⁸ *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002, también en *Foreign Affairs en español*, otoño-invierno 2002.

⁹ Francis Fukuyama, “El mundo pos 11 de septiembre”, *La Tercera*, Santiago de Chile, 8 de septiembre de 2002.

que se proyecta al plano internacional sobre la base de la cooperación y la asociación, y donde el multilateralismo institucionalizado es su expresión central. Todo esto nos obliga a repensar el rol de Naciones Unidas para dotarla de mejores capacidades de acción. La corresponsabilidad respecto a la paz y la seguridad internacional debe expresarse institucionalmente. El único camino efectivo para enfrentar las tendencias unilaterales y aislacionistas del actual Gobierno estadounidense es más diálogo; más y mejor multilateralismo; mayor cooperación y asociación.

11'09''01, 11 de septiembre

Ken Loach, Claude Lelouch, Danis Tanovic, Sean Penn y Shoei Imamura, Amos Gitai, Samira Majmalbaf, Yusef Chahine, Idrissa Uedraogo, Mira Nair, Alejandro Gonzalez Iñárritu
Francia, 2002

Gran parte del mundo fue testigo el 11 de septiembre de 2001, en vivo y en directo, de cómo se desplomaban sucesivamente las torres gemelas del World Trade Center. Una y mil veces pudimos observar los aviones, la gente saltando de los edificios, el derrumbamiento, los escombros... imágenes que seguramente permanecerán en nuestras mentes durante muchos años. Ahora somos testigos de sus consecuencias. El mundo no será el mismo después del 11-S, dicen algunos, mientras otros afirman que simplemente se ha recrudecido lo que antes ya se intuía.

Un año después, once directores de cine reconocidos internacionalmente nos presentan sus propias visiones del 11 de septiembre y sus consecuencias. Reflexionan, en cortos que duran significativamente once minutos, nueve segundos y una imagen (11'09''01), sobre cómo se vivió este acontecimiento en lugares tan distantes como Burkina Faso, Irán, Egipto, o Bosnia-Herzegovina. Los directores no intentan revivir las dolorosas imágenes de las torres, que en muchos lugares ni siquiera fueron vistas en directo, sino que más bien se esfuerzan en hacernos ver y oír las voces que generalmente no son escuchadas: los inmigrantes, los niños, los desplazados, los refugiados, los sordos, los viejos, las madres privadas de sus hijos y todos aquellos que por más ajenos que puedan parecer se vieron afectados por las consecuencias del 11-S y la violencia de la guerra en general.

La película *11'09''01, 11 de septiembre* muestra cómo desde el cine se puede hacer política y cómo a través de bellas imágenes y sonidos se pueden despertar aún, en este mundo tan convulsionado por las guerras, sentimientos humanos de solidaridad, tristeza, risa, nostalgia, memoria, dolor y rabia. Es una película que sin lugar a dudas debe ser vista por todos aquellos que intentan entender las razones y las consecuencias del 11 de septiembre. Pero también se recomienda para todos aquellos que aún no se han enterado o no se quieren enterar de las tremendas injusticias, la pobreza, el desamparo y la inseguridad que sufren la mayoría de los seres humanos.

Carolina María Rudas

Colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP)

LAURA RUIZ JIMÉNEZ

Ecuador en busca de una alternativa

Las elecciones presidenciales recientemente celebradas en Ecuador han sido expresión del amplio rechazo de los ciudadanos a las políticas neoliberales aplicadas en el país en los años noventa. Lucio Gutiérrez, el nuevo presidente del país andino, obtuvo el respaldo de la población con propuestas para construir un modelo de crecimiento alternativo y de dar al Estado un papel central en la economía. Su programa, estatista y con un alto grado de compromiso social, ha sido similar al de otros aspirantes a la presidencia de países latinoamericanos en el último año como Lula da Silva en Brasil o el indígena Evo Morales en Bolivia. El creciente ascenso político de quienes reclaman una intervención más activa del Estado y exigen la aplicación de medidas redistributivas parece indicar que en la región se está produciendo un vigoroso giro a la izquierda. Este viraje es mirado con gran esperanza por su compromiso con la superación del atraso económico y la desigualdad social, y porque puede constituirse en la necesaria alternativa al modelo vigente.

El proceso electoral ecuatoriano se ha desarrollado en medio de una profunda crisis económica, con indicadores que sitúan el porcentaje de población que vive en situación de pobreza en el 70% y con tasas de desempleo que se han duplicado en los últimos años, en paralelo al aumento de la informalidad laboral.¹ Buena parte de los ciudadanos considera que las reformas neoliberales son las responsables directas de esta situación, de ahí que hayan decidido respaldar en las urnas al político que durante la campaña fue más crítico con ellas, el que defendió el control nacional sobre los principales recursos económicos del país y apostó por la

Laura Ruiz Jiménez es directora del Master de Cooperación Internacional del Instituto Universitario Ortega y Gasset

¹ Comisión Económica para América Latina, *Balance de las economías de América Latina*, CEPAL, 2001.

recuperación del Estado como impulsor del crecimiento y como medio para propiciar una mejor redistribución de la riqueza.

Junto a las reformas neoliberales, la corrupción de los partidos tradicionales y su incapacidad para solucionar los graves problemas de pobreza y subdesarrollo del país llevó a los ecuatorianos a premiar con sus votos a dos organizaciones de reciente creación, el Partido Sociedad Patriótica del ex coronel Lucio Gutiérrez y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) del empresario Álvaro Noboa, elegidos para disputar la segunda vuelta.² Este resultado ha alterado profundamente el sistema de partidos tradicional ecuatoriano en el que, desde el retorno de la democracia en 1979, cuatro partidos se repartieron el 80% de los votos valiéndose de alianzas para gobernar: Izquierda Democrática (ID), Democracia Popular (DP), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido Social Cristiano (PSC). En las últimas elecciones éstas cuatro formaciones han perdido su caudal habitual de votos, demostrando que Ecuador no escapa a la tendencia observada en otros países latinoamericanos de castigo a los partidos tradicionales de la que la Venezuela de Hugo Chávez o el Perú de Alberto Fujimori constituyen una significativa muestra.

La dimensión económica y política de una crisis

Sin duda, uno de los indicadores que mejor permite captar el imparable deterioro económico y social que padece Ecuador es acercarse a sus datos sobre emigración. En un país con algo más de doce millones de habitantes, fuentes oficiales cifran en dos millones el número de ciudadanos que en los últimos años han abandonado Ecuador para buscar una oportunidad fuera del mismo.³ Pero si esta cifra muestra las dimensiones de la pobreza y de falta de oportunidades, el hecho de que las remesas que mandan los emigrantes constituyan hoy el segundo rubro de riqueza más importante del país habla del estancamiento de los sectores productivos. El dinero enviado por los emigrantes es mayor que el valor de las exportaciones ecuatorianas tradicionales juntas (banano, cacao, café), siendo sólo superado por los ingresos que genera el petróleo.⁴ Uno de los pocos sectores económicos en expansión en los últimos años en Ecuador es el de la construcción de viviendas a la que los familiares de los emigrantes destinan buena parte del dinero que reciben de ellos. Consciente del potencial dinamizador de estos trabajadores y del elevado número de familias afectado por el fenómeno migratorio,

² Gutiérrez y Noboa fueron los candidatos más votados en los comicios celebrados el 21 de octubre en los que ninguno obtuvo suficiente respaldo para ser elegido presidente. Lucio Gutiérrez recibió el apoyo del 20,4% de los votantes y Álvaro Noboa el 17,3%.

³ Datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de Ecuador.

⁴ Sólo durante el año 2000 las remesas enviadas por los emigrantes fueron de 1205 millones de dólares, cifra que no incluye las entradas de dinero realizadas de modo informal. La revista *Ecuador Debate*, ha dedicado el número 54 (abril de 2001) a analizar el fenómeno de la emigración ecuatoriana actual en sus diversas facetas.

Lucio Gutiérrez propuso durante la campaña la creación de una Agencia de Emigración para atender las necesidades específicas de este colectivo y de sus familiares y facilitar el retorno de quienes así lo deseen.

Los elevadísimos niveles de emigración confirman que las reformas económicas aplicadas en Ecuador durante la década de los años noventa no han producido los resultados esperados. La liberalización comercial no implicó una reactivación económica automática basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Por el contrario, la economía ecuatoriana se hizo más vulnerable y en 1999 el país sufrió una crisis financiera de gran magnitud que terminó con la decisión por parte del presidente Jamil Mahuad de dolarizar la economía. En ese año, el Gobierno ordenó una operación de rescate bancario de 16 entidades financieras, buena parte de ellas privadas y algunas estrechamente vinculadas al primer mandatario al que habían apoyado en su carrera electoral. El Gobierno nunca intentó poner freno a las conocidas prácticas corruptas del sistema bancario ecuatoriano. Por el contrario, el Estado pasó a hacerse cargo de la deuda contraída por entidades privadas generando entre los ciudadanos un rechazo generalizado al Ejecutivo y a los partidos con representación en el Parlamento que observaron pasivamente estos acontecimientos.

La decisión de Mahuad de dolarizar la economía fue contestada con masivas protestas y movilizaciones que provocaron su salida del Gobierno el 21 de enero de 2000. Sectores populares, entre los que había una contundente presencia indígena, liderados por militares lograron esta ruptura institucional en la que el entonces coronel Lucio Gutiérrez desempeñó un papel central. Como consecuencia de su implicación en las movilizaciones, varios militares fueron pasados a retiro y otros, entre los que se encontraba Gutiérrez, dejaron la vida militar para concentrarse en la actividad política. Los militares apartados de su carrera optaron en unos casos por ingresar en las filas del partido Izquierda Democrática, el más cercano ideológicamente a sus planteamientos. Lucio Gutiérrez prefirió, sin embargo, crear el Movimiento Patriótico 21 de enero, estrechamente vinculado a los sectores sociales populares y enfrentado a los partidos tradicionales.

Pero el cambio de Gobierno, que quedó en manos del vicepresidente Gustavo Noboa,⁵ no trajo la paz social. La dolarización impuso un encarecimiento de los productos y servicios básicos que deterioraron profundamente las condiciones de vida de la mayoría de los ecuatorianos, y los sectores populares organizados continuaron con sus presiones al Gobierno recurriendo a la movilización en las calles para hacerse oír. La dimensión alcanzada por estas protestas ha convertido a los grupos que las organizan en interlocutores reconocidos por el Gobierno. Durante el año 2001, el Ejecutivo accedió a constituir Mesas de Diálogo para encontrar soluciones a sus reivindicaciones, desde la indemnización a los familiares de las víctimas civiles de los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad hasta la negociación de rebajas en los precios del gas y los transportes. Las organizaciones civiles populares han ido así reemplazado a los partidos en su labor de servir como canalizadores de las deman-

*Lucio
Gutiérrez
propuso
durante la
campaña la
creación de
una Agencia
de Emigra-
ción para
atender las
necesidades
específicas de
este colectivo
y de sus
familiares*

⁵ Pese a la coincidencia en el apellido, el Vicepresidente Gustavo Noboa nada tiene que ver con el empresario Álvaro Noboa que ha disputado la segunda vuelta de las elecciones presidenciales con Lucio Gutiérrez.

das ciudadanas y han demostrado que son más eficaces que ellos puesto que han logrado forzar al Gobierno a negociar. Fue en este contexto de deterioro económico y fuerte movilización social en el que han tenido lugar las elecciones presidenciales que han convertido a Lucio Gutiérrez en presidente de Ecuador.

Propuestas para transformar un país

Lucio Gutiérrez ha recogido el descontento de los ecuatorianos con las reformas de mercado y con los partidos políticos que las aplicaron sin cuestionar sus efectos sobre la población. Gutiérrez se presentó como candidato de una alianza encabezada por su propio partido, el Partido Sociedad Patriótica, y en la que participa también el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País (MUPP-NP). El MUPP-NP es una formación surgida en 1995 por iniciativa de la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (CONAIE) para crear un espacio político en el que tuvieran representación los ciudadanos siempre excluidos, entre los que los indígenas constituyen un colectivo principal. Los indígenas ecuatorianos han logrado adquirir una creciente presencia política en el país a lo largo de la década de 1990.⁶ Como otros de los denominados “nuevos movimientos sociales” pusieron en marcha organizaciones independientes de toda estructura sindical o partidaria y articularon dirigencias identificadas con el asambleísmo. Sus formas de protesta, poco institucionalizadas, y la reivindicación de carácter cultural y étnico que incorporan a sus programas las han hecho muy atractivas para importantes sectores de ciudadanos en Ecuador.⁷ En el voto a Gutiérrez existe un definitivo componente indígena, pero el líder del Partido Sociedad Patriótica nunca se ha presentado como portavoz de sus intereses sino como representante de todos los excluidos del sistema. En sus propuestas de gobierno no aparecen políticas diferenciadas para los indígenas, sino programas que aspiran a transformar la realidad social de todo el país. La consigna “nada sólo para los indios” que promueve la CONAIE es la mejor expresión del carácter nacional de la alianza PSP-Pachakutik.

La campaña electoral de la alianza Partido Sociedad Patriótica-Pachakutik ha estado centrada en dos grupos de reivindicaciones, unas de tipo económico y otras de carácter político. En el ámbito económico han insistido en la necesidad de frenar el proceso de privatizaciones emprendido por los Gobiernos anteriores para fiscalizarlo convenientemente, y han propuesto vender a compañías privadas sólo la gestión de aquellos servicios públicos que se considera imprescindible modernizar. Gutiérrez defiende la necesidad de conceder de nuevo al Estado un papel activo en la economía; por un lado como creador de empleo, mediante la construcción de viviendas y de infraestructuras, y por otro como proveedor de créditos que permitan a los pequeños propietarios campesinos modernizar sus explotaciones. Su proyecto de Gobierno tiene también una considerable carga nacionalista,

⁶ Nieves Zúñiga, “Ecuador en crisis”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2000, Nº 70, pp. 63-71; Nieves Zúñiga, “Ecuador: ¿lucha étnica o social?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2001, Nº 74, pp. 97-101 (nota del editor).

⁷ Fernando García Serrano, “Política, estado y diversidad cultural. La cuestión indígena en la región andina”, en *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 2001, Nº 173.

de ahí que otra reivindicación central de la campaña haya sido la interrupción del proceso de negociación que tiene por objetivo la construcción del ALCA mientras América Latina no refuerce su capacidad negociadora frente a EEUU. En el terreno político, el PSP-Pachakutik se ha mostrado especialmente comprometido con la erradicación de la corrupción que la ciudadanía considera tan responsable de la crisis económica como el propio modelo de desarrollo. De ahí la propuesta de obligar a todos los funcionarios públicos a declarar sus bienes al inicio de su gestión o de impulsar la creación de una Comisión de Control Cívico de la Corrupción que supervise las cuentas del Estado y del sector privado.

Tras los comicios del 21 de octubre, en los que se situó como candidato más votado, y con el deseo de lograr un amplio respaldo en la segunda vuelta de las presidenciales, Lucio Gutiérrez moderó la rotundidad de algunos de sus planteamientos y comenzó a usar un tono más conciliador para ganar los votos del centro y la izquierda moderada. Mantuvo, sin embargo, esa apuesta por un modelo económico en el que el Estado debe recuperar un papel central como promotor del crecimiento y reasignador de recursos que le ha valido el respaldo del 54,3% de los ciudadanos en esa segunda ronda electoral. La búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento que huya tanto de la absoluta preeminencia del mercado como de un Estado excesivo e inoperante, está detrás del ascenso electoral de Lucio Gutiérrez en Ecuador, pero también del de Lula da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia o de los buenos resultados que el Partido Aprista Peruano (APRA) ha obtenido en las últimas elecciones locales. El altísimo coste social de las políticas neoliberales exige su urgente sustitución por un sistema que asegure el crecimiento y permita beneficiarse de él a crecientes sectores de la población, un modelo en el que el Estado deberá tener una función estratégica claramente definida.⁸

Reformar desde las instituciones

Dar un nuevo papel al Estado es sin duda una necesidad en América Latina; cómo lograrlo puede tornarse en una cuestión muy compleja. Las últimas elecciones que se vienen realizando en América Latina confirman la existencia de un creciente hartazgo con las políticas neoliberales que explica la disposición de los ciudadanos a votar a partidos situados en la izquierda del espectro político. El ascenso de Lucio Gutiérrez o Evo Morales, el triunfo arrollador de Lula da Silva y las buenas expectativas electorales del Frente Amplio en Uruguay o del APRA en Perú abren un nuevo panorama en América Latina dominado por partidos reformistas. Pero estos partidos de izquierda, aunque comparten planteamientos profundamente transformadores, presentan importantes diferencias entre ellos. La primera diferencia tiene que ver con el hecho de que no todos ellos son partidos articulados y consolidados, con experiencia de gobierno y de participación en las instituciones. La segunda se refiere al modo de actuar y entender el sistema político de sus respectivos líderes, con un nivel de elevado personalismo y de baja institucionalización preocupante en algunos casos.

⁸ Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Pizeworski, *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1991.

La magnitud de la crisis y de las desigualdades en América Latina requiere cambios radicales, pero el futuro de la región exige también que esas transformaciones permitan consolidar unas democracias que en muchos casos han sido más formales que reales. Y consolidar la democracia implica que los cambios se realicen desde un estricto respeto a las normas y a las instituciones, respeto que no siempre está manifestando Lucio Gutiérrez. Una comparación entre Lula da Silva y Lucio Gutiérrez puede mostrar claramente estas diferencias entre las opciones reformistas latinoamericanas y plantear las ventajas y riesgos que esconde cada una de ellas. Lula da Silva gobernará respaldado por el Partido de los Trabajadores, una formación con una trayectoria política consolidada que posee además una considerable y exitosa experiencia de gobierno. El PT gobierna en casi dos centenares de ciudades brasileñas, desde pequeñas localidades a capitales de estado, incluida alguna urbe tan emblemática como Porto Alegre. La gestión de catorce años al frente de Porto Alegre ha demostrado la capacidad del PT para gobernar eficientemente, mejorando los indicadores sociales de la ciudad y haciéndolo a través de formas de participación ciudadana que han dado sentido real a la palabra democracia. Los dirigentes y gobernantes del Partido de los Trabajadores llevan años cambiando la política brasileña y lo están haciendo desde la aceptación del marco institucional vigente.

Lucio Gutiérrez y su Partido Sociedad Patriótica no tienen detrás una experiencia de gobierno comparable, pese a que el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País ha ido ampliando su presencia en gobiernos locales de la sierra en los últimos años. Pero sobre todo, Lucio Gutiérrez posee un marcado estilo personalista y poco comprometido con las instituciones que le sitúan en un reformismo alejado del de Lula da Silva. Durante la campaña presidencial, Gutiérrez ha hecho extensibles las denuncias a los partidos por su corrupción, ineficacia y falta de compromiso con los ciudadanos a todo el sistema democrático y en repetidas ocasiones ha mostrado su escasa disposición a buscar consensos para impulsar sus proyectos. El líder del PSP-Pachakutik, pese a haber obtenido la presidencia, va a estar en minoría en el Congreso en el que tienen mayor representación los partidos tradicionales. Ante la posibilidad de que esta institución pueda oponerse a las reformas que él decida llevar a cabo, Gutiérrez ha manifestado su intención de convocar a los ciudadanos en referéndum para lograr su respaldo frente a los diputados, elegidos en comicios tan libres como los que le han entregado a él la presidencia. Este estilo político tan personalista, su bajo perfil institucional y sus manifestaciones a favor de implicar a las Fuerzas Armadas en labores de asistencia social en todo el país, sitúan a Gutiérrez cerca de un presidente como Hugo Chávez y lejos de Lula da Silva.⁹ Encontrar un nuevo modelo de crecimiento y reconstruir el papel del Estado es el gran reto de los futuros Gobiernos latinoamericanos; hacerlo desde las instituciones para profundizar así una endémica debilidad democrática es el otro gran desafío que algunos de los nuevos dirigentes ni si quiera se plantean como tal.

⁹ Tanto el Partido Sociedad Patriótica de Lucio Gutiérrez como el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik se declaran bolivarianos y mantienen una relación cercana con el líder venezolano.