



# INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC)

Programme

Papers

Organisers

Sponsors

## 8th INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE

### The Papers

[Lima Declaration](#)

#### La Sociedad Civil Y Su Participación En Las Jornadas De Febrero De 1997, Ocurridas En El Ecuador

**Milton Alava Ormaza**

Entre el 5 y el 11 de febrero de este año, el Ecuador vivió un proceso suigéneris de relevo de un gobierno que había sido elegido apenas seis meses antes por una mayoría contundente. A nuestro criterio este fenómeno no solo reviste importancia para nuestro país, sino para todos los países latinoamericanos, por mucho que cada uno tenga su propia realidad política y que las experiencias de cada uno sean irrepetibles en otro.

Quiero destacar, en primer término, el carácter masivo y pacífico que tuvo esta transformación en todas las ciudades y regiones. El pueblo ecuatoriano salió a las calles a clamar por el cese del Presidente de la República, Abdald Bucaram Ortiz, y la fuerza pública debió replegarse. Los trabajadores iniciaron la rebelión, pero, a la larga, no hubo sector social que no participara. Con excepción del partido gobernante, todas las organizaciones y líderes políticos, sociales, religiosos y culturales destacados se sumaron a este levantamiento, pues en aras del objetivo nacional común de echar del poder a Bucaram depusieron sus viejas divergencias.

Pero nada se hubiera efectivamente logrado si las instituciones fundamentales del país no intervenían también activamente. Las Fuerzas Armadas, no solo que no se prestaron para reprimir las manifestaciones populares, sino que ante la disputa por el poder asumieron una actitud neutral. Pero cupo al Congreso Nacional el rol decisivo. La mayoría precaria de diputados que existía contra el Gobierno, se consolidó finalmente con la adhesión de otros que se mantenían a la expectativa del desarrollo de los acontecimientos. El papel jugado por el Presidente del Congreso, doctor Fabián Alarcón Rivera, para el mantenimiento de esta unidad, fue determinante. Ello incidió, finalmente, para que él fuera designado sucesor de Bucaram.

#### **LAS CAUSAS DEL COLAPSO DEL GOBIERNO**

Mucho se ha debatido en el Ecuador sobre las causas que provocaron la caída de Bucaram. Generalmente se considera que fue la vertiginosa y generalizada corrupción del equipo gobernante que, en buena parte, provenía de las filas de la economía informal, cuya principal actividad había sido el contrabando. Significativamente, el propio Bucaram la emprendió, tan pronto como se posesionó del cargo, contra la modernización y privatización de las aduanas iniciada por el precedente Gobierno de Sixto Durán Ballén, y no oculta su propósito de restablecer el control político que había regido anteriormente y que era la principal causa de la sistemática evasión tributaria. Lo cierto es que tomó el control de estas estratégicas dependencias una mafia contrabandista liderada por parientes y amigos del primer mandatario.

Sin embargo, eso no fue todo. Bucaram y su gente implantaron un irreverente estilo de gobierno que, si bien inicialmente algunos sectores se propusieron calificarlo como una nueva forma de comunicación con las masas, prontamente rebasó los límites de una democrática tolerancia. Del folclorismo, el Presidente pasó a la utilización de un lenguaje procaz contra sus opositores. Por si no bastara, cundió la inestabilidad administrativa y día tras día la opinión pública conmovida por los vaivenes del voluble humor del Presidente y de sus colaboradores más notorios. Y, en este ambiente, a Bucaram se le ocurrió, asistido por asesores extranjeros del calibre de Domingo Cavallo, por dar un viraje radical y espectacular a la economía, implantando la libre convertibilidad de la moneda nacional (el sucre) que, paradójicamente, fue visto por algunos agentes económicos internacionales como prueba evidente del liderazgo presidencial en el campo de

la modernización.

En realidad, Bucaram no fue en el poder diferente a lo que había sido a lo largo de su accidentada vida política pero aún así se le concedió el beneficio de la duda e incluso el hizo protestas de convertirse en uno de los mejores presidentes del país. Se pasó por alto, incluso, el antecedente de formar el y sus principales amigos y aliados, parte de una comunidad de inmigrantes que, a decir de sus detractores, no se ha incorporado plenamente a la vida nacional. Por ello la inclinación y frustración que provocó fueron inmensas y este sería el factor psicológico que explicaría que se haya desintegrado tan rápida y estrepitosamente.

## **LA CORRUPCION PARLAMENTARIA**

Uno de los hechos más sintomáticos de la actual situación política del Ecuador, es la suerte que, a continuación, corrió el propio Congreso que depuso a Bucaram. La onda depuradora que sacudió al país y que se tradujo, entre otras acciones, en la creación, por el nuevo Gobierno, de una Comisión Nacional Anticorrupción, afectó también a la tercera parte, por lo menos, de los diputados de oposición y afectos al fenecido régimen, a quienes se acusó de haber apoyado a Bucaram a cambio de asignaciones presupuestarias o, peor aún, por la vía de fondos reservados manejados por la presidencia de la república.

A la postre, 17 diputados fueron cesados por el propio Congreso, aunque a través de los medios de comunicación muchos opinaron que algunos lograron salvarse a cambio de entendimientos políticos propicios al actual Gobierno. Nunca antes en la historia del Ecuador se había producido un fenómeno de esta naturaleza y magnitud a pesar de que las denuncias contra la conducta política y ética de los diputados, a partir de 1978 en que se restableció el ordenamiento constitucional, habían ido en aumento, sin ninguna consecuencia.

Ello explica que, en un ambiente como este, caldeado de suspicacias contra la acción parlamentaria, no haya, generalmente, en la opinión pública predisposición favorable para reconocerle al Congreso la extraordinaria actuación que le cupo en las jornadas de febrero y en los meses subsiguientes, en los que debió abocarse a la reestructuración del Estado. No trepidó en aplicarle a Bucaram una antigua y arrumada norma constitucional que le permitía remover al Presidente de la República por "incapacidad mental" y que según algunos juristas ortodoxos, significaba "locura mental", que tenía que ser médicamente comprobada. El Congreso consideró que era extensiva a la incapacidad intelectual para gobernar. Aprovechando de un vacío constitucional que no determinaba con precisión el orden de sucesión del Presidente en caso de vacancia definitiva del cargo, nombró un Presidente Constitucional Interino, una función que tampoco estaba prevista en la Constitución. Declaró terminados los periodos de todos los titulares de los órganos de control, contra los cuales existía fundada oposición de todos los sectores sociales, porque habían permitido todos los desafueros de Bucaram. En suma, el Congreso asumió, virtualmente, las facultades de un poder constituyente, como única alternativa para conjurar la crisis imprevista que se había cernido sobre la marcha del Estado. Pero fue más lejos aún, acogiendo una demanda social de los últimos años, accedió a la convocatoria de una asamblea nacional para la reforma integral de la Constitución.

## **LA REFORMA POLITICA**

El Gobierno de Bucaram supuso, de hecho, un paréntesis en el dilatado proceso de reforma política que ha vivido el Ecuador, pacíficamente, desde 1978, cuando se puso en vigencia, mediante referéndum, la Constitución Política vigente. Esta Constitución trajo consigo novedades políticas importantes, como la no reelección, al estilo mexicano, de los funcionarios y representantes populares; la segunda vuelta electoral; la implantación de un régimen monopólico de partidos; la unicameralidad parlamentaria, etc. Sin embargo, estas instituciones, al ser confrontadas con la realidad, evidenciaron múltiples inconsistencias.

Durante el Gobierno neoliberal de Sixto Durán Ballén se inició el dismantelamiento de esta estructura a través del mecanismo de la consulta popular que, por primera vez fue puesto en funcionamiento a profundidad y para las más variadas materias. Aparte de una serie de cuestiones puntuales, entre las que hay que destacar el restablecimiento generalizado de la reelección y del derecho de los independientes a competir en las elecciones populares, y el establecimiento de la doble nacionalidad, el Presidente de la República fue autorizado para enviar al Congreso un proyecto de reforma integral de la Constitución que, además de los ya mencionados se tradujo en algunos cambios y avances significativos, como en el campo de la descentralización económica y administrativa, en la despolitización de la justicia o en el robustecimiento del control de la constitucionalidad, con la creación de un tribunal de una sola instancia.

No prosperó la derogatoria y ni siquiera la tibia reforma de una de las normas constitucionales más debatidas y controvertidas: la que consagra el monopolio del Estado para la exploración y explotación de los recursos hidrocarbúricos y para la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad y agua potable, así como tampoco la privatización del seguro social, que el pueblo rechazó sin atenuantes durante la segunda consulta que llevó a cabo el Gobierno de Durán Ballén.

Tras la caída de Bucaram, el Congreso reformó nuevamente la Constitución para impedir su retorno o el de otros exfuncionarios como el ex-vicepresidente Alberto Dahik que, como Bucaram, también se exilió para evadir un juicio penal por el mal manejo de fondos públicos. Ha habido consenso de que esta medida era políticamente necesaria para contrarrestar la amnesia de que, por desgracia, sufre el electorado luego de poco tiempo de que es víctima de frustraciones y desengaños políticos que le han producido grandes quebrantos.

Finalmente, otra consulta popular efectuada últimamente, ratificó las dos medidas más radicales adoptadas por el Congreso tras el levantamiento popular de febrero: la remoción de Bucaram y el nombramiento del actual Presidente Constitucional Interino de la república, doctor Fabián Alarcón, como un testimonio elocuente de que el pueblo ecuatoriano, al rebelarse, había adoptado una decisión irreversible.

## **LA REFORMA JUDICIAL**

Capítulo aparte es la reforma judicial emprendida en mi país. A lo largo de la historia de la república, la estructura de la función judicial se mantuvo intocada. El fenómeno de la corrupción, que se agudizó con la explotación del petróleo en la región oriental, puso en primer plano la necesidad de reestructurarla. Y se consideró que el primer objetivo era "despolitizarla", puesto que la Corte Suprema de Justicia era designada por el Congreso en función de transitorias mayorías parlamentarias, que distribuía las magistraturas en base a cuotas de los partidos representados.

La primera reforma tuvo lugar en 1992 y consistió en asignar a cada una de las funciones del poder público -la Corte Suprema incluida -, una participación paritaria en la nominación de candidatos a magistrados. Estos durarían indefinidamente en sus cargos, pero se previó que, para llegar a este fin, cada dos años se sortearía a los que seguían y las vacantes eran nuevamente nombradas. Pero, como era inevitable, este mecanismo también se "politizó" y no se tradujo en un sensible mejoramiento de la calidad de los magistrados ni de su imparcialidad y agilidad para administrar justicia. La integración de las Cortes Superiores, de carácter provincial, que depende de la Corte Suprema, tampoco corrió mejor suerte.

Luego de una última consulta popular, el pueblo se pronunció por el establecimiento del sistema de cooptación y porque los magistrados sean vitalicios. Pero, para iniciar esta nueva fase, se ha previsto que sean los principales sectores sociales los que presenten al Congreso listas de candidatos que, tras una previa selección, le sirvan al Congreso para realizar los nombramientos definitivos. Sin embargo, a las puertas de una asamblea nacional que reformara la Constitución, nadie está seguro en el Ecuador de que este sea el último cambio que soporte la Función Judicial. Lo característico de este proceso, es que jamás ha satisfecho a la opinión pública y, por el contrario, ha generado mayor frustración. La gente tiene la idea de que el tema no es manejado con transparencia y que siempre la justicia será más o menos politizada. Lo cierto es que la inacabada modernización de la Función Judicial no inspira confianza en la inversión extranjera y que tampoco contribuye para que los magistrados y jueces se dediquen de lleno al cumplimiento de sus deberes.

## **EL NARCOTRAFICO**

En contraste, el Congreso Nacional acaba de aprobar, por iniciativa de la procuraduría General del Estado, una reforma significativa a la vigente Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, que por primera vez dispone la venta de los bienes inmuebles incautados a los narcotraficantes tan pronto como se expida sentencia condenatoria de los sindicados de esta actividad ilícita y autoriza la venta anticipada de los muebles antes de que aquellos sean condenados. El propósito es que estos bienes estén a cargo del Estado el menor tiempo posible, porque su administración no solo que ha sido totalmente desastrosa, sino que ha se ha convertido en una escandalosa fuente de corrupción.

Paralelamente, se ha robustecido el rol de la procuraduría en la lucha contra el narcotráfico y, en general, se la ha rediseñado institucionalmente para que pueda prestar servicios de consultoría legal a los más amplios estratos de la población, utilizando la informática y, en particular, el sistema Internet. Todo ello sin perjuicio de las funciones que, en el ámbito legal, corresponden a la Fiscalía General, que ha sido independizada de la Procuraduría a efectos de que realice un trabajo especializado más eficaz en este ámbito.

De cualquier manera, quiero enfatizar que, si bien el narcotráfico no ha adquirido en Ecuador la magnitud ni los ribetes trágicos de otros países, la Procuraduría considera que los ecuatorianos no podemos ni por un segundo bajar la guardia con el fin de que, constantes y sistemáticamente, nos mantengamos alertas para combatirlo con todos los medios legales a nuestro alcance.

## **CONCLUSIONES**

La lucha contra la corrupción se ha convertido en el tema recurrente del debate político en el Ecuador, por mucho que las medidas que se han adoptado para combatirla no sean realmente significativas o de largo aliento. En efecto, el Congreso no ha dictado, hasta la fecha, una ley específicamente destinada a ese fin.

Pero esta "onda política", como tantas otras que se han generado para solucionar los problemas estructurales del Estado latinoamericano, ha impedido que, como en el caso de nuestro país, se aprecien objetivamente los cambios cualitativos y cuantitativos que han tenido lugar para tornar más funcional y eficiente el sistema democrático.

La clase política es la principal víctima de este clima enrarecido por planteamientos y discusiones frecuentemente ligeros, que parten de la premisa insostenible de que la evolución institucional se ha estancado. Por ahora, al menos, la respuestas que algunos sectores sociales tienen para esta situación, es la asamblea nacional o constituyente o como quiera que se la llame y, por supuesto, la expedición de una nueva Constitución para refundar el Estado. La reforma constitucional o legal, al margen de otros procesos que ocurren en el seno de la sociedad, de la economía o de la cultural sería el marco necesario de las transformaciones que se proclaman u ofrecen. Falta, evidentemente, objetividad y profundidad en el análisis.

El principal problema para esta deficiencia puede ser la falta de capacitación política de la población, cuando no su insuficiente formación educativa y cultural. Revertir este desalentador panorama podría ser, pues, la primera prioridad si es que se quiere afianzar la vigencia del sistema democrático. Instituciones sociales como la Iglesia Católica ceder ante las coyunturas. Los grupos de presión, como las asociaciones de productores o de trabajadores, no se plantean objetivos ni estrategias de mediano y peor de largo plazo. Los partidos políticos se han convertido en grupos de poder sin ningún contenido ideológico trascendental, sobre todo a partir de la guerra fría.

En el Ecuador actual, sin embargo, queda la esperanza de que, desde el seno de la sociedad, surjan nuevas respuestas ante los nuevos problemas que agitan al Estado nacional. La consulta popular se ha revelado en mi país como un instrumento político idóneo, no solo para que el pueblo se exprese libre y soberanamente acerca de los asuntos que le conciernen, sino como instrumento de maduración política y cívica. Ella ha sacudido al Congreso y al Gobierno y los ha obligado a modernizar y actualizar la legislación y a dar respuesta inmediata a sus demandas de progreso y justicia. Supuesto que los militares se mantienen férreamente al margen de la actividad política y de que la izquierda marxista ha declinado totalmente, la alternativa de una revolución es desechada de plano. No obstante, falta ensayar la iniciativa popular para la presentación de proyectos de reforma constitucional o legal, como otra de las vías democráticas que pueden hacer posible la continuidad del proceso de modernización del Estado, pero menos elitista y de mayor contenido social y popular.

[return to table of contents](#)