

3. Un proyecto para el Ecuador petrolero: la revolución nacionalista de las Fuerzas Armadas

Bertha García Gallegos

INTRODUCCIÓN Y PERSPECTIVA TEÓRICA

Este trabajo trata de una coyuntura singular de la historia ecuatoriana que muy bien puede ilustrar uno de los temas cruciales de este país: la dificultad de construir liderazgos políticos sostenibles que impriman un sentido de lo nacional incluyente. Esto frente a una complejidad geográfica, cultural y social derivada del mismo origen del Ecuador como Estado desprendido de los virreinos de Lima y Bogotá y conminado a cimentar un futuro compartido a pesar de las conflictividades propias de esa realidad. Un entramado político institucional débil concomitante con una economía agroexportadora costeña y agraria hacendaria en la Sierra, partidos regionalistas ni siquiera sujetos a un régimen constitucional y liderazgos patrimoniales, fueron la tónica de la realidad nacional hasta fines de los años sesenta.

La proximidad de una explotación petrolera en los últimos años de la década de los sesenta, constituyó una expectativa más allá de lo hasta allí idealizado. El Ecuador tenía un atraso considerable con respecto a sus vecinos en cuanto al desarrollo industrial y apenas comenzaba a modernizar sus relaciones de producción agraria. Pero lo específico de la coyuntura, que hace de estos procesos un objeto privilegiado de estudio es la constitución de los actores sociales que lograron proponer al país un proyecto político económico para impulsar esa modernización tan esperada con base en el uso y la distribución de los nuevos recursos petroleros. No fueron los viejos partidos, ni sus patrios patrimonialistas, sino una conjura de militares e intelectuales-tecnócratas quienes fraguaron esa utopía de un país diverso, en medio de expectativas, que ahora sabemos eran algo exageradas, pero apuntaban a una línea de acciones que, gracias al nuevo recurso petrolero, por primera vez descansaba en un principio de posibilidad.

En términos teóricos, esta exposición se sustenta en el marco de los estudios de la relación entre la política y lo político, que en términos jurídicos tiene que ver con lo “instituido” y lo “instituyente”. Max Weber, en su obra *La política como profesión* ancla el tema en el concepto de relación social, una acción plural que puede asumir una sustancia de lucha política, sin reducir su irrupción histórica a un sujeto determinado (como la clase social) ni a una vanguardia determinada (como el partido en la visión leninista del marxismo). En las versiones marxista humanistas (Ralph Miliband) y posestructuralista (Poulantzas) que superan los economicismos, encontramos sentidos similares, al reconocer a la acción política tanto en el campo de la sociedad como del Estado. El debate epistemológico que ellos protagonizaron en los años setenta, marcó un hito en los estudios del Estado moderno capitalista, al reconocerlo como una realidad por sí misma, no solo un reflejo de lo económico (Miliband). El Estado es una “relación”, dice Poulantzas, no solo un aparato (El Estado en la sociedad capitalista). En tanto sistema histórico desarrolla su propio “interés” como un principio de permanencia. Solo así es posible conceder la calidad de actores políticos, en una coyuntura crítica, a quienes no son necesariamente subsidiarios de una condición de clase.¹

CONTEXTO: ¿QUE HACER CON EL PETRÓLEO Y SUS RECURSOS QUE SE AVECINABAN?

Nos ubicamos en el año 1971. Velasco Ibarra se había proclamado dictador, el 22 de junio de 1970. Los temas urgentes que se debatían estaban muy lejos de considerar el futuro petrolero del Ecuador. Velasco Ibarra encaró diversos frentes conflictivos a la vez: el déficit fiscal; el presupuesto devuelto por el Congreso con mayor déficit; el tema de las entidades autónomas. Utilizó a las Fuerzas Armadas para reprimir a los estudiantes, especialmente de la Universidad Central, donde entraron los paracaidistas. También expatrió al alcalde de Guayaquil y al prefecto del Guayas. Recibió a Fidel Castro de paso de su visita a Chile, a pesar de que Ecuador no tenía relaciones diplomáticas, y se embarcó en posiciones contrarias a los Estados Unidos, como en la “guerra del atún” y el voto por Cuba en la Conferencia de Estados Americanos. Su ministro de Gobierno, Jaime Nebot Velasco, abrió la discusión sobre la nacionalidad de Assad Bucaram que se disponía a ser candidato a la presidencia. En

1. Francisco Zapata, “Fuerzas sociales y fuerzas políticas en Chile”, *Estudios Sociológicos* (El Colegio de México) 2, n.º 4 (1984): 193-200.

lo económico, se abría una puerta importante: el Pacto Andino y su régimen de industrialización posible. El Ecuador y Bolivia eran los más rezagados.²

Los políticos y los empresarios

Mientras los partidos se empeñaban en su disputa con el gobierno sobre el procedimiento para restablecer el orden jurídico y en conformar una fórmula electoral que les permitiera captar la presidencia, los sectores económicos, especialmente los empresarios debían resolver problemas urgentes. Su participación en el Pacto Andino podía ser afrontada solo con la ayuda del Estado. Las mayores dificultades estaban en la ausencia de capitales y tecnología para responder al desafío de la apertura del mercado andino. De allí que el ingreso del capital y de la tecnología extranjeros a los países suscriptores del Pacto, resultó ser el punto más controvertido de la discusión dentro del sector empresarial.

De otro lado, la posibilidad de entablar relaciones provechosas con los grupos empresariales internacionales vía el Pacto Andino, dependía de la capacidad de negociación del Estado. Pero el Estado era débil al momento; un aparato sin poder e identidad para negociar. Sin embargo, el petróleo que estaba por llegar, sin muchas definiciones, podría cambiar la situación al conferir al Estado esa capacidad de dirección sobre los sectores empresariales. Este hecho daba al Estado, ya antes de la iniciación de la etapa petrolera, un ascendiente importante sobre los nuevos sectores empresariales.

Las fuerzas civiles

La situación se presentaba con mayor claridad en el campo empresarial. En diciembre de 1970 se celebró la reunión del Acuerdo de Cartagena, en Lima, siendo el tema central de discusión el relativo al régimen de capitales extranjeros en el área andina. La posición oficial del gobierno resultaba restrictiva con respecto al capital extranjero, en contra de la posición mantenida por las cámaras de comercio y las cámaras de industrias de Quito y Guayaquil. El sector privado por intermedio de las cámaras de producción, presionó al gobierno para que vetara la propuesta sobre el régimen común al capital extranjero.³

Lo anterior permite demostrar que antes del *boom* petrolero, las perspectivas de desarrollo del país estaban fincadas más en el Pacto Andino. La propia

2. Beatriz Zepeda, comp., *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario* (Quito: FLACSO Ecuador / AECID / SEGIB, 2010).

3. *El Comercio*, 1 de enero de 1971.

estrategia de industrialización dependía de la correlación de fuerzas a nivel internacional, en donde las posiciones nacionalistas de Perú y Chile ejercían un peso considerable, antes que en una posición interna de los sectores nacionales sobre la industrialización.⁴ Bajo el liderazgo de esta cámara, los “representantes de la producción” (como se autodenominaron) defendían la tesis de la libre empresa, sin ser tampoco portadores de una propuesta específica en cuanto a la estrategia de desarrollo.

Los militares y los tecnócratas

En marzo y abril de 1971, se abrió otro frente aún más peligroso para la estabilidad interna del gobierno, que el sostenido con los grupos civiles. Los oficiales de los institutos superiores del Ejército se rebelaron en contra del entonces ministro de Defensa, Jorge Acosta Velasco, y protagonizaron el más serio disturbio ocurrido durante el Gobierno velasquista. Los rebeldes se autodenominaron como un cuerpo organizado, “empeñado en una acción cívica”⁵ demostrada en ejecuciones “prácticas” y en la defensa del “orden”. Cuando el malestar social, provocado por la crisis fiscal y sus efectos inflacionarios, no pudo ser controlado por la policía, el gobierno recurrió al Ejército, especialmente al cuerpo de fuerzas especiales, para restablecer el orden. El Ejército y los estudiantes protagonizaron actos de extrema violencia en las inmediaciones de la Universidad Central de Quito, donde se habían atrincherado los sectores que protestaban.

Cuando todos los sectores sociales formaron filas contra el Gobierno velasquista, ya sea por sus medidas económicas, ya por la represión contra los dirigentes políticos, sindicales y estudiantiles, esta controversia asumió la forma de “sectores civiles contra Fuerzas Armadas”. El problema se originó en una discusión entre altos jefes militares del Ejército en el Consejo Superior de Fuerzas. Esto motivó la intervención del ministro de Defensa, Jorge Acosta Velasco, quien no mantenía buenas relaciones con esta rama. La intervención del ministro provocó la sublevación de los oficiales de la Academia de Guerra, la Escuela de Perfeccionamiento del Ejército y la División de Fuerzas Especiales. Los sublevados protagonizaron una acción militar desde su base en el destacamento La Balbina.

4. Revista *Cámara de Industrias de Guayaquil*, n.º 19 (junio 1971).

5. El Batallón del Suburbio realizaba rellenos y alcantarillado en Guayaquil; la Marina Nacional, ayudaba a los pescadores (Operación Amigo); la Fuerza Terrestre desplegaba la conscripción agraria y alfabetización. *El Comercio*, 1 de enero de 1972.

Así, se podía inferir que era un hecho que los militares estaban preocupados por otros asuntos, que no eran únicamente los castrenses. En los programas de estudios de los institutos superiores, Academia de Guerra y Escuelas de Perfeccionamiento de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, fueron incluidas materias como economía, sociología del desarrollo, administración pública y realidad nacional.⁶ Los estudios de contrainsurgencia preparaban a los militares, en forma planificada y técnica, para una eventual emergencia, en la cual ellos tuvieran que tomar el mando de la nación, como una operación de guerra. Dentro de esta orientación, el desarrollo económico y social debía ser asumido como un asunto de seguridad interna.⁷

Mientras tanto, los partidos estaban ocupados en integrar los frentes electorales, como una solución al inminente triunfo de Assad Bucaram. A falta de esa solución en el campo legal, también se preocuparon de presionar a las Fuerzas Armadas para la interrupción del proceso, sin exhibir un programa de gobierno que tuviera en cuenta la situación del país en el próximo decenio. Los militares, en cambio, en acercamientos con los sectores de la alta tecnocracia, fueron perfilando una preocupación real con respecto a los problemas nacionales. Una salida a la crisis fiscal debía provenir de un cambio radical en la orientación productiva del país. El Estado era el elemento clave que podía permitir ese cambio. Pero la pregunta crucial era la siguiente: ¿Quién iba a manejar el Estado, ahora que contaría con recursos importantes para reorientar la economía del país? Al respecto, los “frentes electorales” no tenían una solución. ¿Era Assad Bucaram una alternativa? El líder cefepista no había ofrecido un programa de acción que pudiera servir de base para la planificación económica del país.

EL DIAGNÓSTICO MILITAR-TECNÓCRATA DE LA COYUNTURA NACIONAL⁸

El análisis de este período histórico debe destacar la dimensión antioligárquica del liderazgo que comienza a asumir la corporación militar en este

6. Entrevista al coronel Rodolfo Proaño Tafur, mayo de 1983, en *Economía y política en el Ecuador de los setenta: el comienzo del espejismo petrolero*, segunda parte, *Testimonios*, ed. Bertha García (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador —PUCE—, 2023).

7. *Ibíd.*

8. Este apartado está basado, fundamentalmente, en las entrevistas realizadas a personalidades civiles y militares (r) que intervinieron directa o indirectamente en los hechos, en *Economía y política en el Ecuador de los setenta*.