

DOCUMENTO

LA JUNTA MILITAR ECUATORIANA (*)

(1963 - 1966)

† George Pope Atkin (**)

NOTA EDITORIAL.— El Instituto no participa de los criterios básicos que emplea el autor para su análisis; sin embargo, ha decidido la publicación del estudio por considerar que contiene una aceptable referencia de los acontecimientos de ese período de la vida política del país.

La mayoría de los gobiernos de nuestra época se plantea el dilema de mantener la ley y el orden al mismo tiempo que se transforma el orden social. En los últimos años se ha hablado mucho acerca de los “militares de nuevo tipo” de América La-

(*) Reproducción de la Revista APORTES N° 24, París, abril de 1972.

(**) Norteamericano, es profesor asociado en la Escuela Naval de los Estados Unidos.

El autor del presente trabajo residió en el Ecuador durante el último año y medio de gobierno de la Junta Militar y asistió a su derrocamiento. Este trabajo se basa, en su mayor parte, en sus observaciones personales. La referencia a los hechos que en él se citan ha sido comprobada con la información de los dos periódicos más importantes del Ecuador: El Comercio, de Quito y El Universo, de Guayaquil.

tina, como una solución particularmente apropiada para lograr un equilibrio entre la estabilidad y el cambio en esa región del mundo, debido a que algunas instituciones militares constituyen una síntesis de la tendencia a la reforma y de la autoridad. La reciente experiencia política del Ecuador suministra un ejemplo concreto de esa solución.

Después de unos quince años de gobierno relativamente democrático, las Fuerzas Armadas del Ecuador dieron un golpe de Estado en julio de 1963. El país estuvo gobernado durante cerca de tres años por una Junta Militar, hasta que ésta se vio obligada a renunciar en marzo de 1966. Una evaluación del carácter y de las motivaciones de ese régimen militar, así como el análisis de las razones por las cuales no logró las reformas políticas y sociales que se propuso, constituyen la base de este estudio sobre la viabilidad y los inconvenientes de la solución militar para el progreso nacional.

El presente estudio consta de cinco partes. En primer lugar, se señala cómo han cambiado los conceptos de ejército y política en América Latina. En segundo lugar, se describen los objetivos que la Junta se fijó a sí misma y la medida en que logró cumplirlos o fracasó en su propósito. En la tercera parte se analizan las circunstancias especiales y la dinámica peculiar del proceso político ecuatoriano que influyeron en el gobierno de esa Junta. Luego se examinan algunas debilidades que parecen ser inherentes a la concepción militar de la administración pública. Finalmente, sobre la base de este caso, se intenta una conclusión relativa a la viabilidad de los intentos militares de modernizar los sistemas políticos latinoamericanos.

I

Podemos tomar como punto de partida de nuestro análisis las opiniones contrapuestas que existen actualmente acerca del papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas como árbitros directos de la política interna. El criterio tradicional sostiene que las fuerzas militares tienen como motivación primordial una tendencia a la conspiración pretoriana, que no desempeñan ninguna función útil en la sociedad y que sus repetidas intervenciones en la política, así como sus exigencias presupuestarias, impiden el

desarrollo político, social y económico. El criterio revisionista sostiene que la intervención directa de los militares en la política es una consecuencia y no una causa del subdesarrollo, y que las Fuerzas Armadas, en la medida que constituyen una institución nacional legítima y bien organizada, pueden ser movilizadas a fin de que contribuyan a la construcción del país y presten servicios útiles a la comunidad¹. Son escasas las pruebas concretas y los estudios objetivos en que puede apoyarse la lógica de ambos puntos de vista.

La actuación de la Junta militar ecuatoriana no corresponde a la opinión tradicional sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la política. Según ese criterio, se considera superficialmente que los gobiernos "civiles" y "militares" son fenómenos que se excluyen recíprocamente y, por lo menos de modo implícito, se estima buenos los primeros y malos estos últimos. Es cierto que el régimen ecuatoriano, por ejemplo, fue autoritario, pero al mismo tiempo estuvo animado por una voluntad de reforma y se enfrentó seriamente con los problemas sociales y económicos del país. Además, la acusación contra los militares de constituir la fuerza principal que impide la modernización, y la alegación implícita de que todos los males de América Latina pueden atribuirse a la intervención de los mismos en la política, parece invertir el orden natural de causa y efecto. La frecuencia con que los militares han participado directamente en el proceso político de América Latina, es probablemente el resultado de las mismas condiciones que impiden la modernización más que el impedimento en sí mismo.

Sin embargo, el hecho de demostrar que las pruebas en que se basa el criterio tradicional son insuficientes no significa que los revisionistas hayan respondido a las preguntas constan-

¹ McAlister Lyle N.: «Changing Concepts of the Role the Military in Latin America». en **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 360 (julio de 1965), págs. 85-89. Véase también su «Recent Research and Writings on the Role of the Military in Latin America», **Latin American Research Review**, II (otoño de 1966), págs. 5-36, que pasa revista a la bibliografía. También es útil la bibliografía de John J. Johnson (ed). **The Military and Society in Latin America**, Stanford University Press, 1965.

tes que plantea la presencia de las Fuerzas Armadas en el proceso político. Los revisionistas insisten con razón en que los regímenes militares deben ser considerados como una parte de la estructura global de la sociedad, y no en términos de héroes y bandidos; pero la afirmación de que incluso un régimen militar que se proponga la reforma puede ser un instrumento eficaz para la modernización, sigue sujeta a discusión. También en este aspecto el caso del Ecuador es instructivo. La Junta no solamente fue incapaz de mantenerse en el poder, sino que no logró ningún progreso de importancia respecto a la solución de los problemas del país. Este fracaso no favorece en modo alguno la posición revisionista.

La política de los Estados Unidos, que ejercen la influencia externa más importante en los sistemas políticos latinoamericanos condujo, en los últimos días de la administración Kennedy, a una nueva versión de la posición revisionista, que se mantiene hasta ahora. La respuesta inicial del Presidente Kennedy a los golpes militares, que iban contra las bases ideológicas democráticas de la Alianza para el Progreso, quedó demostrada en ocasión de los cuatro primeros de una serie de siete golpes militares producidos entre 1962 y 1963 contra los gobiernos constitucionalmente elegidos. A las declaraciones oficiales de censura siguieron la ruptura de relaciones diplomáticas y la suspensión de la ayuda económica y militar. El golpe de 1963 en Ecuador dejó en claro la desilusión sobre la efectividad de dicha política. La Junta militar ecuatoriana fue reconocida poco después de haber conquistado el poder y la política de Kennedy comenzó a tomar un giro pragmático de aparente conciliación con los gobiernos militares².

² En una declaración al **New York Herald Tribune**, publicada el 6 de octubre de 1963, el Secretario Adjunto de Estado para las Cuestiones Interamericanas, Edward M. Martin, condenó la ola de golpes de Estado, pero señaló que algunos regímenes militares habían contado con una dirección capaz y responsable. El Sr. Martin se refirió en términos favorables al programa «verdaderamente importante» de reformas de la Junta Militar ecuatoriana y al hecho de que estaba «gobernando a través de un gabinete capaz y representativo y sin reprimir las libertades cívicas».

La actitud del Presidente Johnson hacia este problema siguió reflejando la creencia en la necesidad de ser "realista", al mismo tiempo que un criterio optimista sobre el papel de los militares en el proceso de modernización y reforma³. La administración Nixon también ha insistido en la función de los "militares de nuevo tipo" en el desarrollo y la reforma, como lo demostró en particular el informe del gobernador Nelson Rockefeller sobre América Latina, en 1969, en el cual se acepta el criterio revisionista con entusiasmo y optimismo⁴.

II

Los antecedentes inmediatos del golpe de Estado de 1963 en Ecuador comienza con la elección del Dr. José María Velasco Ibarra, en 1960, para un cuarto período presidencial. Velasco, un demagogo versátil y popular, política e ideológicamente independiente, había sido derrocado por las Fuerzas Armadas en 1935 y 1947, pero logró terminar su tercer período de 1952 a 1956. Velasco ha dado muestras de un gran talento para hacerse elegir, pero no para cumplir las promesas de sus campañas electorales, ni generalmente para completar su mandato. En 1961, el intento de Velasco de establecer una serie de impuestos sobre los artículos de consumo produjo algunos desórdenes; tuvo una

³ Véase, por ejemplo, el discurso de Thomas C. Mann, Secretario Adjunto de Estado para las Cuestiones Interamericanas de Mr. Johnson, Coordinador de la Alianza para el Progreso y Asistente Especial del Presidente, en el **Department of State Bulletin**, L (29 de junio de 1962, págs. 57-69).

⁴ Entre otros comentarios al respecto, el Sr. Rockefeller dijo: «En resumen, está apareciendo un nuevo tipo de militar que, a menudo, se está convirtiendo en una fuerza principal del cambio social constructivo en las repúblicas americanas. Movidos por una impaciencia creciente frente a la corrupción, la falta de eficacia y el estancamiento del orden político, los militares de nuevo tipo están preparados para adaptar su tradición autoritaria a los objetivos del progreso social y económico» (Rockefeller, Nelson A.; **Quality of Life in the Americas: Report of a U.S. Presidential Mission for the Western Hemisphere**, Agency for International Development, Washington, 1969, pág. 18).

sería disputa con su Vicepresidente y coqueteó tanto con la derecha como con la izquierda, buscando en cualquier bando el apoyo que necesitaba. Entonces los militares, una vez más, obligaron a Velasco a abandonar el poder. Después de una breve pugna dentro del Ejército en torno a la persona que debería sucederle en la presidencia, el Vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy asumió el cargo⁵.

Arosemena, hijo de un ex-presidente ecuatoriano, nieto de otro y miembro de una acaudalada familia de banqueros de Guayaquil, poseía reconocidas aptitudes administrativas e ideas sociales y políticas progresistas. Después de asumir el poder disfrutó del privilegio, raro en el Ecuador, de contar con un amplio respaldo de la opinión pública y de la mayoría de los partidos políticos. Pero hacia 1963 las Fuerzas Armadas habían decidido que Arosemena también debía ser destituido. Sus dos defectos principales eran una tendencia a coquetear con la izquierda radical y cierta dificultad para controlar su inclinación a la bebida.

Las acusaciones por sus simpatías radicales (especialmente comunistas) eran exageradas, pero los dirigentes militares parecían percibir sinceramente el espectro del comunismo, en lo cual hacían hincapié algunos grupos conservadores y de extrema derecha. Arosemena admiraba abiertamente a Fidel Castro y prefirió adoptar una posición neutral en cuanto a la rivalidad entre Oriente y Occidente. El gobierno de Arosemena se había abstenido de votar cuando el Gobierno de Castro fue excluido de la Organización de los Estados Americanos en 1962. Sin embargo, tres meses más tarde, los jefes militares obligaron a Arosemena a romper las relaciones diplomáticas con Cuba, así como con Polonia y Checoslovaquia. Algunos miembros del Partido Comunista se habían "infiltrado" en el gobierno, pero ocupaban solamente puestos de menor importancia. La mayor parte de los miembros del gabinete eran moderados.

El Presidente Arosemena agravó sus ya deficientes relaciones con los jefes militares por su excesivo consumo de alco-

⁵ Un buen estudio de la caída de Velasco, por Lilo Linke, especialista en cuestiones del Ecuador, es «Ecuador's Politics: President Velasco's Fourth Exit», en *International Affairs*, vol. 18, Londres, febrero de 1964, págs. 995-1000.

hol, pues hubo ocasiones en que no pudo desempeñar sus funciones oficiales. Entre los espectáculos públicos que protagonizó figuran su estado, que nada tenía de sobrio, durante una cena ofrecida en su honor por el Presidente Kennedy en la Casa Blanca, en 1962, y su recepción al Presidente de Chile, Jorge Alessandri, en Guayaquil, a fines de ese mismo año. La oposición conservadora planteó en el Congreso la destitución del Presidente, acusándolo de incapacidad para el ejercicio de su cargo, pero en ninguna de las dos votaciones que se realizaron pudo reunirse la mayoría requerida de los dos tercios. Finalmente, en un banquete oficial en honor del presidente de la compañía Grace Line, Arosemena cometió lo que con cierto eufemismo se llamó "los actos más indecorosos". Al día siguiente, 11 de julio de 1963, las Fuerzas Armadas detuvieron a Arosemena y lo desterraron del país⁶.

Después del golpe se constituyó una Junta militar de gobierno de cuatro miembros, integrada por los jefes de las tres armas del Ejército, o sea el capitán de Navío Ramón Castro Jijón, el coronel del Ejército Luis Cabrera Sevilla, el teniente coronel de la Fuerza Aérea Guillermo Freile Posso, y un oficial del Ejército, el coronel Marcos Gándara Enríquez, que había desempeñado un papel importante en la preparación y ejecución del golpe. Poco después se procedió a la promoción de todos ellos. Castro Jijón fue nombrado presidente de la Junta en atención a su antigüedad. Tres ministerios se adjudicaron a miembros del Ejército y las diez carteras restantes del gabinete fueron ocupadas por civiles que representaban a los partidos políticos del centro.

Es posible que uno de los motivos ocultos o no declarados

⁶ Sobre el golpe de Estado de 1963 y los comienzos del régimen militar, véanse los análisis siguientes. Needler, Martin: **Anatomy of a Coup d'Etat, 1963**, Institute for the Comparative Study of Political Systems, Washigton, 1964; Lleuwen, Edwin: **Generals vs. Presidents**, Praeger, New York, 1964, págs. 45-53; Urbanski, Edmund Stephen: «Ecuador's Socio-Political Mosaic», en **Current History**, vol. 46 (enero de 1964), págs. 19-25. Véase además Cochrane, James D.: «Ecuador: A Present-Day Portrait», en **Current History**, vol 51 (noviembre de 1966), págs. 264-269.

del golpe haya sido impedir el retorno de Velasco Ibarra a la presidencia del país. Velasco tenía posibilidades de triunfar en las elecciones presidenciales que debían realizarse en 1964, once meses después del golpe. A los jefes militares puede haberles parecido que una "intervención preventiva" era preferible a esperar que Velasco se instalara en el poder, ya que las provocaciones inmediatas que justificaron el golpe en 1963 podían no ser tan evidentes después. Por consiguiente, las Fuerzas Armadas consideraban que debían hacer frente a dos dirigentes civiles indeseables: Arosemena y Velasco.

Los miembros de la Junta acusaron también a los gobiernos civiles de falta de dinamismo para reformar el país y anunciaron que el gobierno militar asumiría la responsabilidad de modernizar el Ecuador. Velasco y Arosemena no habían introducido las reformas sociales, económicas y administrativas que prometieron en lo que respecta a la reforma agraria, la supresión de los tugurios, el desarrollo de la industria, el desarrollo de obras públicas y otros proyectos.

Inmediatamente después de asumir el poder, la Junta expidió varios decretos y declaraciones. Se puso fuera de la ley al comunismo y fueron detenidos unos doscientos "izquierdistas", entre ellos el secretario general del Partido Comunista y un dirigente sindical castrista. Se suspendió la Constitución y se postergaron las elecciones convocadas para 1964; se prometió que se retornaría a un gobierno constitucional en una fecha futura no determinada. Posteriormente, la Junta anunció que gobernaría un período de cuatro años, pero revisó esta declaración cuando expresó su intención de retirarse del poder "en el curso de 1966" (lo que sucedió en realidad, pero no de la manera como la Junta había supuesto). El gobierno militar propuso un programa completo de reformas en lo que se refiere a la recaudación y distribución de impuestos, la administración pública, la reglamentación de las importaciones, el código penal, la Constitución del país, la tenencia de la tierra y la construcción de viviendas, escuelas, caminos y otras obras públicas⁷.

⁷ Sobre las declaraciones oficiales de política de la Junta véanse **Plan político de la Junta Militar de Gobierno** (Talleres Gráficos Nacionales, Quito 1963) y **La Junta Militar de Gobierno al pueblo del**

La Junta anunció abiertamente su adhesión inequívoca a los principios de la Alianza para el Progreso. Ciertamente, los propósitos del gobierno militar complementaban los objetivos de la Alianza promovida por los Estados Unidos y especificados en la Carta de Punta del Este, excepto en lo que se refiere a la idea de que la reforma debía realizarse dentro de un contexto democrático. Su criterio correspondía al concepto de que la reforma y el desarrollo debían llevarse a cabo a fin de impedir una revolución violenta, que podría ser explotada por los comunistas. En lo que se refiere a la Junta, era discutible cualquier reserva concerniente a la democracia. El gobierno militar declaró que en cuanto se hubieren realizado las reformas el país retornaría a un régimen constitucional, que contaría entonces con una base democrática más sólida como resultado de las reformas efectuadas por la Junta.

Los Estados Unidos reconocieron al nuevo gobierno del Ecuador el 31 de julio de 1963, poco antes de que transcurrieran tres semanas después del golpe, observando "con especial satisfacción las garantías solemnes ofrecidas por la Junta militar de su decisión de restablecer el gobierno constitucional en el Ecuador lo más pronto posible", pero apresurándose a añadir que "la toma del poder político por parte de los militares no debería convertirse en un sustituto aceptable de los procedimientos constitucionales"⁸. Los Estados Unidos siguieron apoyando al Ecuador, dentro del programa de la Alianza para el Progreso, mientras la Junta se mantuvo en el poder. Durante los años fiscales de 1964 a 1966, las diversas formas de ayuda económica ascen-

Ecuador (Talleres Gráficos Nacionales, Quito, 1963). Sobre informes posteriores de trabajo véanse **Paz creadora y trabajo fecundo. Mensaje a la nación ecuatoriana, julio de 1963-julio de 1964** (Talleres Gráficos Nacionales, Quito 1964) y **Paz creadora y trabajo fecundo. Mensaje a la nación ecuatoriana, julio de 1964-julio de 1965** (Talleres Gráficos Nacionales, Quito 1965). Véase también Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, **Política planificada para el desarrollo; resumen del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador** (Talleres Gráficos Nacionales, Quito, 1966).

⁸ **Department of State Bulletin**, XLIX (9 de agosto de 1963), págs. 282-283.

dieron a un total de 84.5 millones de dólares, y la asistencia militar a 9.3 millones de dólares.

A pesar de tan prometedor comienzo, del programa ambicioso y lúcido, del apoyo de los Estados Unidos y de la ventaja del autoritarismo, la Junta obtuvo, en el mejor de los casos, sólo un éxito limitado, por lo que el resultado de su propósito de gobernar y reformar debe ser considerado, en general, como un fracaso. El golpe había sido aceptado por la opinión pública y por importantes grupos políticos civiles. Sin embargo, después de un año y medio de tranquilidad bajo el régimen militar, el descontento se expresaba abiertamente y aumentó de modo incesante hasta que la Junta fue obligada a renunciar cuando aún no había cumplido tres años en el poder. Al momento de disolverse el gobierno militar, las condiciones económicas y sociales no habían mejorado ni existían mayores posibilidades para un progreso democrático.

El gobierno militar inició algunas reformas, pero poco hizo de verdadero valor. Por ejemplo, la Junta decretó el fin del huasipungo, antiguo sistema de tenencia de la tierra de que son víctimas las menesterosas poblaciones indígenas de las montañas. Bajo esta forma de semiesclavitud, que data de la época colonial, los indios, trabajan en las haciendas cuatro o cinco días por semana, mientras las mujeres y los niños prestan servicios domésticos a los terratenientes. Las familias indígenas reciben a cambio una pequeña parcela de tierra para su propio uso y a veces un salario miserable. Debido a la pobreza de los indios y a su endeudamiento crónico y hereditario con el propietario de la hacienda, están atados a la tierra. De conformidad con la reforma expedida por la Junta, se concedía a los indios la propiedad de su parcela si podían permitirse comprarla, lo cual constituye una posibilidad bastante remota. Poco se hizo para que las masas indígenas se integraran a la vida nacional o para mejorar su nivel de vida. En cambio, la Junta logró exasperar a los terratenientes.

La reforma tributaria de la Junta alcanzó un éxito limitado. Muchas de las leyes tributarias ecuatorianas, que habían venido acumulándose hasta sumar centenares, databan del período colonial; las contradicciones eran numerosas y prevalecía el incumplimiento de la ley. Se simplificó la legislación, el número

de leyes se redujo a sólo unas pocas y se impusieron multas severas a la evasión de impuestos (aunque no se llegó a incluirla en la categoría de los delitos). El nuevo sistema contenía también diversas injusticias pero, por lo menos, significaba un paso adelante. Las reformas dieron como resultado mayores ingresos tributarios para el gobierno, mas la Junta fracasó en su intento de centralizar la recaudación de impuestos a que estaban autorizadas diversas entidades autónomas. La mayoría de estos organismos se encuentran en Guayaquil y, apoyados por algunos disturbios callejeros, opusieron una resistencia que obligó al gobierno a restituir a dichas entidades la atribución de efectuar su propia recaudación. Hoy día, cuando se considera sospechoso cualquier aspecto de la gestión administrativa que lleva el sello de la Junta, resulta interesante comprobar que por lo menos la idea de una reforma tributaria ha pasado a constituir una de las preocupaciones centrales del país. Sin embargo, se trata simplemente del reconocimiento de una necesidad, porque hasta ahora no se han realizado progresos de importancia.

Hacia fines del gobierno de la Junta, las condiciones en otras esferas de actividad estaban en regresión. Era inminente que estallara el escándalo de la construcción de carreteras, la condición económica general del país era crítica, se había anunciado un grave déficit presupuestario y quedaban aún sin resolver algunas cuestiones legales de importancia.

La Junta nada hizo por el fomento de la democracia, que había anunciado como uno de sus propósitos fundamentales. Poca atención se prestó al problema de la sucesión una vez que se hubiera restablecido la "constitucionalidad". De una manera explícita o implícita se fue descartando la posibilidad de que cualquiera de los políticos conocidos llegara a la presidencia de la república. El hombre que tenía mayores probabilidades de triunfar en una elección popular, Velasco Ibarra, no era, por razones obvias, el más indicado a juicio de las Fuerzas Armadas. Galo Plaza Lasso, honrado y capaz, que fue presidente del país de 1948 a 1952 y que posteriormente, se distinguió como mediador de las Naciones Unidas, carecía de apoyo popular: en todas partes era conocido como "Mr. Ecuador", excepto en su propio país. Camilo Ponce Enríquez, que ejerció la presidencia de 1956 a 1960, había sido uno de los críticos más severos de la

Junta y se hallaba entre los catorce políticos desterrados a Asunción, la capital del Paraguay, en julio de 1965. Se habían suprimido todos los partidos políticos. Si la Junta se proponía realmente cumplir cuanto había prometido con respecto a sus objetivos democráticos, debía hacer frente a un dilema: no podía "pacificar" sin suprimir la actividad política, pero no podía "preparar" sin permitir el libre funcionamiento del proceso político.

El 2 de marzo de 1966, la Junta anunció que las elecciones generales se realizarían en el mes de julio. Para entonces parecía verdad, tal como se oía decir frecuentemente en Ecuador a comienzos de 1966, que los militares habían perdido su entusiasmo por la administración y que estaban dispuestos a colocar a un civil a la cabeza del gobierno, pero querían hacerlo con "honor" y dando a su gesto cierto carácter de dignidad. Pero ya era demasiado tarde para que la Junta pudiera salvar su posición. El 23 de marzo de 1966, la Cámara de Comercio de Guayaquil llamó a una huelga general para protestar por la elevación de los impuestos a la exportación (huelgas precedentes se habían efectuado en mayo y agosto de 1965). Los trabajadores se sumaron a la huelga frente a la amenaza de inflación, prácticamente desconocida en el Ecuador (hubo un aumento del costo de la vida, que no se prolongó mucho tiempo, pero que en su momento causó gran inquietud popular). Los políticos apoyaron la huelga por sus propios intereses. Los estudiantes ocuparon las calles y la tropa los persiguió dentro del recinto de la Universidad, que normalmente era inviolable, lo cual desencadenó nuevas manifestaciones callejeras. Temiendo el estallido de un conflicto dentro de la institución militar y la irreparable pérdida de su prestigio ya bastante venido a menos, deseosa asimismo de evitar una matanza para mantenerse en el poder, la Junta decidió renunciar.

Tres presidentes se han sucedido después del gobierno militar. Cuando la Junta fue depuesta el 29 de marzo de 1966, los dirigentes de los partidos políticos designaron presidente provisional a un civil, Clemente Yerovi Indaburu, a quien sucedió pocos meses más tarde Otto Arosemena Gómez, elegido presidente interino para el período 1966-1968. Luego, en septiembre de 1968, a la edad de 76 años, José María Velasco Ibarra tomó posesión

de la presidencia de la república por quinta vez, después de haber triunfado por estrecho margen en las elecciones. Es digno de mención el hecho de que en julio de 1970 el presidente y los militares actuaron de común acuerdo para controlar una crisis política desencadenada por el déficit presupuestario, por el descontento de la élite comercial ante la política tributaria y por los desórdenes estudiantiles. Los jefes militares, en lugar de seguir el sistema tradicional de derrocar al discutido Velasco Ibarra, decidieron apoyarlo a fin de que gobernara con poderes dictatoriales. Es posible que a causa de su propia experiencia desagradable, las Fuerzas Armadas no hayan tenido gran interés en asumir directamente las responsabilidades de la administración (por lo menos por el momento), hasta el extremo de cooperar con quien había sido anteriormente su *bête noire*.

III

Al fracaso de la Junta contribuyeron diversos factores que escapaban considerablemente a su control. Fue de primordial importancia el regionalismo tradicional que existe en todos los sectores de la vida ecuatoriana. La Cordillera de los Andes divide al país en dos regiones opuestas: la costa tropical junto al Pacífico y el alto valle central. (La región amazónica oriental, o el oriente, abarca la mitad del territorio del país, pero contiene menos del 1 por ciento de la población total y es insignificante desde el punto de vista político, al igual que las Islas Galápagos que se hallan a unos mil kilómetros al occidente de la costa ecuatoriana.) Guayaquil, la ciudad más importante y centro comercial del Ecuador, ubicada en la costa, bulle con su actividad comercial pero desde el punto de vista urbanístico es estéticamente pobre. Quito, la capital y segunda ciudad en importancia, que se encuentra en un alto y sereno valle de los Andes, se interesa más en la política que en el comercio y refleja las antiguas culturas indígenas, así como la vida colonial española. Guayaquil ha mirado siempre hacia el mundo de afuera y ha sido el punto de entrada de las ideas políticas radicales (incluso el anticlericalismo), en tanto que Quito permanece aislada, conservadora y poco interesada en las transformaciones sociales, políticas o religiosas. El regionalismo ha constituido siempre un obstáculo

para la unidad nacional y la política ha sido tradicionalmente una lucha entre la costa y la sierra, especialmente entre las ciudades principales de Guayaquil y Quito. Dentro de cada región hay marcadas diferencias de clases y en ambas existe un abismo entre los ricos y los pobres. Las clases de cada región tienen pocos intereses comunes con las correspondientes de la otra y todas sus relaciones están teñidas por la antipatía y la desconfianza regionalistas.

Estas diferencias regionales y de clases influyeron en las tareas que la Junta se fijó a sí misma. El regionalismo torna difícil la realización de cualquier programa de carácter nacional y las diferencias entre las clases, cuya capa más elevada tiene escasa conciencia social, obstaculizan la aplicación de las reformas. La creciente oposición a la Junta fue, en parte, una expresión del descontento permanente de Guayaquil por lo que consideraba una discriminación de los "políticos" quiteños con respecto a los "productores" de la costa ecuatoriana.

Mientras los intereses regionales egoistas no parecían influir en el gobierno, los guayaquileños atribuían mucha importancia al hecho de que todos los miembros de la Junta eran de la sierra, con excepción de Castro Jijón, pero incluso éste era nativo de Esmeraldas, ciudad aislada en la parte noroccidental de la costa, y había estudiado en una universidad de Quito. Además, la oposición guayaquileña al régimen militar señalaba permanentemente que de los trece ministerios del gabinete, sólo uno estaba ocupado por alguien que no fuera de la región andina.

Las dificultades políticas empeoraron, además, por la grave crisis económica que se produjo durante la administración de la Junta y que constituyó una de las razones principales de su caída. Las grandes empresas comerciales consideraban deficiente la gestión gubernamental, no porque se tratara de un régimen militar, sino por el agravamiento de las condiciones económicas. La economía ecuatoriana comenzó a declinar a fines de 1964, empeoró en el curso de 1965 y a comienzos de 1966 había pocas esperanzas de que mejorara: consecuentemente, el descontento contra la Junta fue aumentando en forma progresiva. El núcleo de la oposición lo constituían los importadores de Guayaquil, cuya influencia política es considerable.

Los ingresos por las exportaciones de banano, de cuya pro-

ducción total corresponden a las provincias de la costa las cuatro quintas partes, constituyen más del 50 por ciento de los ingresos del comercio exterior ecuatoriano. Las exportaciones habían alcanzado cifras excepcionales en 1963 y 1964, pero también aumentaron las importaciones en la misma proporción que la disponibilidad de divisas. A fines de 1964 las exportaciones de banano decayeron por diversas razones y las reservas del país disminuyeron considerablemente. Las autoridades monetarias ortodoxas decidieron hacer frente al problema restringiendo las importaciones, mediante un decreto que debía entrar en vigencia el 1 de abril de 1965. Esto creó una situación insostenible desde el punto de vista de los importadores inflexibles, que se opusieron enérgicamente al nuevo decreto arancelario de la Junta.

Se organizó entonces una oposición activa y a veces violenta contra la política de importaciones decidida por la Junta. La Cámara de Comercio de Guayaquil obtuvo el apoyo de los sindicatos locales gracias al argumento de que la política del gobierno aumentaría el costo de la vida. Se decidió una huelga general que, por improbable que parezca, no fue organizada por los "radicales", sino por la institución conservadora que agrupa a los comerciantes. El gobierno declaró ilegal la huelga y estableció la ley marcial. De todos modos, la huelga comenzó en Guayaquil el 10 de mayo y paralizó casi toda la actividad comercial. Diversas manifestaciones fueron disueltas con granadas lacrimógenas y se detuvo a algunos comerciantes y políticos. El movimiento terminó el 17 de mayo con algunas concesiones nominales por parte de la Junta, entre las cuales figuraban la libertad de los detenidos en la semana precedente y la postergación de la aplicación del decreto arancelario por treinta días, a fin de que las partes interesadas pudieran llegar a un acuerdo sobre una posible revisión del mismo.

Cuando la reforma de los aranceles aduaneros fue promulgada a comienzos de agosto, la Cámara de Comercio de Guayaquil volvió a protestar y lanzó un llamamiento a una segunda huelga general. La actividad comercial de Guayaquil se mantuvo en un punto muerto durante ocho días. La Federación Provincial de Trabajadores del Guayas y la Asociación de Transportes amenazaron con sumarse a la huelga, pero nunca llegaron a hacerlo. Las Cámaras de Comercio de Quito y otras ciu-

dades ofrecieron su apoyo, mas las huelgas no tuvieron éxito entre los círculos comerciales ajenos a Guayaquil y fueron de corta duración. Dado el escaso apoyo que recibió del resto del país, la huelga de Guayaquil murió por consunción. Sin embargo, la Junta postergó la aplicación de las disposiciones relativas a las importaciones. En ambas huelgas se apeló a los sentimientos regionales. La Cámara de Comercio de Guayaquil hábilmente identificó a la Junta con la sierra y de modo especial con Quito.

Posteriormente, la oposición rebasó los límites regionales. Hacia el verano de 1965, la oposición llamó al "pueblo del Ecuador" a unirse contra la "dictadura militar". Guayaquil siguió siendo el centro de la agitación, pero ya no era el único escenario de las manifestaciones. A la Cámara de Comercio de Guayaquil y a su vacilante aliada, la clase obrera, se unieron los comerciantes, trabajadores, políticos y estudiantes de diversas ciudades, hasta que obligaron al régimen militar a renunciar.

Cabe señalar que los comunistas no pudieron o no quisieron aprovechar las oportunidades de agitación que les brindaban los diversos momentos de la violencia callejera. La extrema izquierda, reprimida por la Junta militar, se mostró increíblemente incapaz. Desde 1960, los comunistas y otros partidos radicales tenían profundas divisiones internas y no pudieron suscitar una oposición efectiva contra la Junta. El comunismo no constituyó en ningún momento un verdadero peligro para el Ecuador, ni se ha comprobado la existencia de actividades terroristas organizadas, aparte de algunas acciones aisladas. También debe señalarse que el sentimiento xenófobo fue mínimo: no se molestó a los extranjeros y los daños causados a propiedades extranjeras fueron sumamente leves. La caída de la Junta se debió, fundamentalmente, a los esfuerzos de los comerciantes conservadores de Guayaquil y no a las maquinaciones del comunismo.

IV

En los acontecimientos del Ecuador y en el grado de eficacia de la Junta, ejerció una profunda influencia la concepción que el régimen militar tenía del gobierno y del papel político y

social que debía desempeñar. El profesor Morris Janowitz ha formulado algunas hipótesis sobre la intervención de los militares en la política de los países jóvenes, de algunas de las cuales podemos valer nos aquí⁹. Aunque su estudio no engloba a América Latina, debido a que “las formas de la intervención militar abarcan más de un siglo de lucha y adaptación que han dado origen a instituciones políticas diferentes de las que se encuentran en los países jóvenes”, algunas de sus generalizaciones pueden aplicarse a la experiencia ecuatoriana. Aunque el Ecuador y la mayoría de los países de América Latina son más antiguos que las nuevas naciones de Asia y Africa, siguen formando parte del “mundo en desarrollo”, que comparte en grado importante la misma dinámica política y el desafío básico de la modernización.

Janowitz señala, entre otras cosas, que “existen algunos principios ideológicos comunes que pueden ayudar a explicar la conducta del oficial de carrera”, tales como “un fuerte sentimiento nacionalista, un criterio puritano, la aceptación de un amplio control por parte del gobierno del cambio social y económico y una profunda desconfianza de la política civil organizada”. Tal parecería ser una descripción de la Junta militar del Ecuador.

La tesis más persistente de la Junta en cuanto a su criterio político fue la que Janowitz llama una actitud “antipolítica”: la “política de querer estar por encima de la política”. La aceptación pública general y el éxito político inicial de la Junta se debieron parcialmente al hecho de que a comienzos de su administración evitó ese error frecuente de los gobiernos militares. Sin embargo, la actuación de la Junta demostró posteriormente su criterio puritano, gazmoño y nada político de la política. Por ejemplo, el general Gándara se quejaba en 1963 de que el Congreso, los partidos y los políticos contraían tantos compromisos que no podían llegar a decisiones concretas y enérgicas. Al tratar con la oposición civil, la Junta parecía adoptar una actitud que significaba “puesto que es tan evidente que tenemos razón, quienes se oponen a nosotros deben estar equivocados”. Al pa-

⁹ Janowitz, Morris: **The Military in the Political Development of New Nations**, University of Chicago Press, 1964.

recer la Junta consideraba la política nacional como un conjunto de proposiciones incontrovertibles que había que imponer y no como el resultado de un proceso de conciliación de los intereses en pugna.

En sus comienzos, la Junta era sensible a la crítica, aunque no fue severa con quienes la ejercían, y su gobierno no tuvo ese carácter ofensivo que a menudo está asociado a las dictaduras latinoamericanas. Los ecuatorianos llegaron a calificar al gobierno de "dictablanda". Las Fuerzas Armadas, instrumento fundamental del poder, no sólo estaban bien preparadas para reprimir los desórdenes y otros disturbios, sino que eran disciplinadas y dieron muestras de un gran control de sí mismas en el cumplimiento de sus misiones de represión de los motines. Los periódicos de Guayaquil llegaron a elogiar el comportamiento de los soldados y de la policía durante la huelga y las manifestaciones de mayo de 1965.

Sin embargo, a medida que aumentaba la crítica a la política del gobierno, la actitud de la Junta cambió en igual proporción. Un ejemplo de desacierto en la conducción de las relaciones públicas fue la respuesta de la Junta a una manifestación popular que se efectuó en julio de 1965. La protesta pública se debió a los comentarios, absolutamente inútiles, desdeñosos y fuera de lugar, del coronel Freile, quien criticó la desunión e ineficacia de los partidos políticos. En un ambiente de cólera y frustración se constituyó un Frente Patriótico Nacional, que exigió el "pronto retorno al gobierno constitucional". El frente estaba integrado por diversos partidos políticos, los cuales venían propugnando la unidad, que era más aparente que real, y se convocó a una concentración de masas para el 9 de julio de 1965. A pesar de que el gobierno militar prohibió la realización del acto, una inmensa muchedumbre se congregó en las calles, repitiendo las sílabas "Gua-ya-quil". Las fuerzas del orden dispersaron a los manifestantes con gases lacrimógenos y garrota-zos, deteniendo a los dirigentes de la coalición política. Incidentes similares se produjeron en Quito a causa de la detención de algunas personalidades políticas destacadas. El 11 de julio, el gobierno envió a Asunción, la capital paraguaya, un avión que conducía a catorce políticos de Guayaquil y Quito, entre ellos al

ex Presidente Ponce Enríquez. Esta medida desencadenó nuevamente la violencia el 11 y 12 de julio.

La Junta había precipitado las manifestaciones con las declaraciones de uno de sus miembros; luego se extralimitó frente a la reacción que produjeron y que por su naturaleza misma no podía dejar de prever. Si el gobierno hubiera permitido que las cosas siguieran su curso, la concentración de 19 de julio habría sido insignificante, dadas las divisiones dentro de los partidos y entre ellos, así como entre los políticos tradicionalmente personalistas. Por el contrario, la represión sirvió para estimular a la oposición. La amplitud y el carácter insultante de la propaganda difundida por la junta patriótica nacional parecía incitar a la represión oficial a probar que tenía razón. Es posible que los militares se hayan visto entrampados en esa táctica.

La caída de la Junta se debió en gran parte al ímpetu de lo que Janowitz llama "el ciclo del descrédito", producido por la resistencia a la "represión y mitigada coerción" de los militares. Con las manifestaciones del 9 de julio el ciclo comenzó su curso ascendente, trascendiendo los intereses regionales, hasta que nueve meses más tarde la Junta renunció ante la oposición pública generalizada.

Las relaciones de la Junta con los estudiantes de los colegios y universidades no podían ser peores. Los estudiantes son antimilitaristas por instinto. No participaron en las huelgas generales de mayo y agosto de 1965, pero intervinieron de manera activa en las manifestaciones de julio de ese año. A los estudiantes no les interesaban realmente los problemas básicos de la pugna entre militares y comerciantes, ya que no se identificaban con ninguno de los dos grupos, pero expresaban su innata oposición emotiva al gobierno militar respaldando la causa de los comerciantes, aunque sin expresar entusiasmo alguno por sus "aliados". En enero de 1966, los universitarios de Quito se proponían realizar su tradicional desfile anual, pero la Junta lo prohibió ante el temor de que se convirtiera en una manifestación contra el gobierno. Los estudiantes consideraron que la prohibición era un desafío y realizaron el desfile, desafiando a las autoridades; como era de prever, se convirtió en una manifestación contra la Junta. Los manifestantes tuvieron choques con la policía y después de dos días de contienda la Junta clausuró

la Universidad Central y anunció un plan para limpiarla de “agitadores izquierdistas”, tanto en lo que se refería al alumnado como a los profesores, antes de autorizar su reapertura.

Así como no pudo establecer relaciones con la opinión pública, la Junta fue incapaz de mantenerlas con los “otros” hombres dentro del Ejército. El cumplimiento de las promesas hechas por el gobierno dependía no solamente del tiempo durante el cual el país aceptaría el régimen militar, sino también del lapso en el cual los jefes del gobierno podrían actuar armónicamente con el apoyo de todos los servicios militares.

El régimen militar comenzó a resentirse por la disensión dentro de sus propias filas y por el recelo y el descontento de los oficiales jóvenes. Durante la última presidencia de Velasco Ibarra, habían sido de dominio público las diferencias que existían entre las diversas armas. Después de la renuncia obligada de Velasco, la Aviación y la Marina apoyaron al Vicepresidente Arosemena como sucesor constitucional legítimo, en tanto que el Ejército quería que ocupara el poder el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. El Ejército y la Fuerza Aérea pronto chocaron entre sí, al amenazar unos aviones a chorro los tanques que rodeaban el Palacio del Congreso Nacional. Sin embargo, cuando Arosemena fue derrocado veintiún meses más tarde, todas las armas del Ejército actuaron de común acuerdo y no se produjo rivalidad alguna que fuera de dominio público en los años siguientes.

La apariencia de unidad se destruyó en noviembre de 1965, cuando el coronel Freile, de la Fuerza Aérea, fue destituido de la Junta por “deslealtad manifiesta al emprender aventuras políticas personales”. Durante mucho tiempo se había considerado que Freile era políticamente ambicioso. Su intento de colocar a sus ayudantes militares en puestos claves, sin consultarlo con el Ministerio de Defensa Nacional, fue la causa de su destitución.

Por otra parte, muchos oficiales jóvenes de todas las armas del Ejército estaban descontentos con la política de la Junta. La mayoría de esos oficiales pertenecen a la clase media y no experimentaban simpatía alguna por los prósperos comerciantes guayaquileños que constituyen la oligarquía económica, y estaban decepcionados por lo que consideraban una debilidad de sus superiores en el gobierno. Estos elementos jóvenes del Ejér-

cito pedían la aplicación de una "línea dura". El autor del presente artículo tuvo conocimiento de la celerabración de dos reuniones clandestinas de oficiales jóvenes, por lo menos, aunque ignora cuáles fueron las decisiones adoptadas. Es muy difícil saber ahora cuánto tiempo más habría podido mantenerse la cohesión interna del Ejército.

V

Dentro del contexto más amplio de cómo han cambiado los conceptos acerca del papel del Ejército en la política latinoamericana, con que comenzó este estudio, o sea la dicotomía tradicionalista-revisionista, la importancia que tienen el carácter y la actuación del régimen militar ecuatoriano se debe al hecho de que no puede ser catalogado de manera tal que concuerde con ninguno de los dos puntos de vista. Dicho de otra manera: el caso ecuatoriano corrobora en cierta medida ambas posiciones, pero no ilustra concluyentemente ninguna de ellas. Se diría que nuestra conceptualización empírica de las relaciones entre civiles y militares en América Latina sigue siendo rudimentaria.

Aunque el autor de este trabajo no puede considerar aplicable al caso ecuatoriano la generalización por la cual las naciones latinoamericanas "están sujetas con amarras militares concebidas para contener las presiones de la revolución social", se halla de acuerdo en que el gobierno militar ecuatoriano "consintió" reformas sociales¹⁰. Hay una relación entre "anticomunismo" y "pro reforma". La Junta, ideológicamente anticomunista, comprendió con un criterio realista que si se seguía oponiendo resistencia a las transformaciones, aumentarían las posibilidades de éxito de los comunistas, por lo que concluyó que su mejor opción era la de promover el desarrollo económico y social. En este sentido el criterio de la Junta era contrarrevolucionario, ya que la motivación primordial de la reforma fue el deseo de cortar de raíz el anhelo de un cambio violento. Sin embargo, los motivos se inspiraban en algo más que en una cons-

¹⁰ Lieuwen: Op. cit., pág. 130

piración para tomar el poder por el poder. Puede argüirse que las razones para auspiciar una reforma no son tan importantes como el proceso mismo de la reforma. No obstante, los cambios introducidos fueron mínimos.

El Ecuador constituye un caso típico de subdesarrollo que ofrece grandes dificultades a cualquier gobierno, ya sea civil o militar. Diversos factores crean serios obstáculos a cualquier gobierno que trate de modernizar el país, como el regionalismo, el sistema feudal de tenencia de la tierra, el rápido crecimiento de la población, el analfabetismo, el hecho de que los ingresos por exportaciones dependen de unos pocos cultivos, la política personalista, la disparidad entre las capas alta y baja de la sociedad y la actitud de los comerciantes y terratenientes conservadores. Estos círculos odian y temen los movimientos políticos radicales, pero se niegan a aceptar cualquier reforma que pudiera disipar el hechizo que ejercen tales movimientos. El Presidente Velasco Ibarra declaró en cierta ocasión que "el Ecuador es un país sumamente difícil de gobernar".

A pesar de estas circunstancias atenuantes y de que los gobiernos civiles precedentes no se propusieron emprender o fueron incapaces de lograr las tareas que exige una reforma, el destino final de la Junta militar ecuatoriana cuestiona seriamente la hipótesis de que incluso un gobierno militar favorable a la reforma puede constituir el instrumento de progreso más eficaz que cualquier otra forma de gobierno.

Para concluir habría que expresar un criterio normativo. La mayor parte de los revisionistas siguen siendo antimilitaristas. Como lo señala Charles W. Anderson, "comprender un fenómeno político dentro del contexto de la cultura política en el cual se produce no supone forzosamente que se acepte como conveniente lo que existe"¹¹. Se puede impugnar la conveniencia de que una institución militar asuma las actividades que corresponden a otros organismos. Ninguna organización, menos aún la que controla los medios de coerción física, debe convertirse en la institución social dominante de un país.

¹¹ En Needler, Martin C.: **Political Systems of Latin America** (2ª edición) Van Nostrand Reinhold Nueva York 1970 pág. 130.