

7

Marzo/Abril

2008

la Tendencia
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Myriam Garcés
Luis Gómez, Ramiro González
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri
Luis Maldonado Lince, René Maugé
Paco Moncayo, René Morales
Melania Mora, Marco Navas
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari
Andrés Páez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinadora editorial

Raúl Borja, María Arboleda

Diseño y diagramación

Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías

Archivo ILDIS
Activa

Auspicio

ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono: (593) 2 250 96 08
Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial Tramasocial
Reina Victoria N21-141 y Robles
Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B
Teléfono: (593) 2 255 29 36
Quito - Ecuador
tramasocial@andinanet.net

Impresión

Gráficas Araujo
09 6012237

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo / Abril de 2008

Editorial

- 7 **El debate de la nueva Constitución**
Francisco Muñoz Jaramillo

Tema Central: Propuestas constitucionales

- 11 **El sentido de la refundación constitucional en tiempos de crisis**
Alberto Acosta
- 18 **Democratizar la democracia: el reto de la nueva Constitución**
Virgilio Hernández E.
- 25 **Los derechos laborales y sindicales en la nueva Constitución**
Guillermo Touma
- 31 **El mundo del trabajo y el cambio social**
Pedro de la Cruz
- 35 **La ruta hacia un nuevo desarrollo**
Pedro Morales
- 39 **El nuevo modelo político**
Gustavo Darquea
- 44 **Descentralización y ordenamiento territorial**
Fernando Cordero C.
- 49 **Políticas ambientales: los límites del desarrollismo y la plurinacionalidad**
Mónica Chuji
- 56 **El régimen de desarrollo en la nueva Constitución**
Norman Wray
- 60 **La ética en la nueva carta política**
Fernando Vega
- 65 **Participación ciudadana, democracia y buen vivir**
Betty Tola
- 70 **La Asamblea de Quito y la nueva Constitución**
Gonzalo Ortiz Crespo
- 77 **Desde Guayaquil, por la Patria**
Nila Velázquez

Procesos constitucionales de la región

- 81 **Bolivia, ¿en un punto de bifurcación?**
Pablo Stefanoni
- 86 **La Constitución de 1991 de Colombia**
Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Coyuntura

- 90 **La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia**
Juan J. Paz y Miño
- 95 **Posibilidades y límites del gobierno de Correa**
Bayardo Tobar e Iván Fernández
- 101 **De la mitigación de la pobreza al desarrollo**
Fernando Carvajal Aguirre
- 106 **Ecuador: perspectiva económica para el 2008**
Luis Augusto Panchi
- 110 **La política energética y el medio ambiente**
Esperanza Martínez
- 114 **¿Quién lee a Sun Tzu?**
Juan Cuvi
- 119 **Entre la oposición o la desestabilización política en Ecuador**
Gaitán Villavicencio

Debate ideológico

- 124 **Las relaciones conflictivas entre la política y el derecho**
Fernando Tinajero
- 131 **Socialismo y sociedad del conocimiento**
Rodrigo Borja C.
- 136 **Reflexiones sobre el modelo que se está construyendo**
Marco Navas Alvear
- 144 **Partido Izquierda Democrática: crisis de descomposición**
Francisco Muñoz

Bolivia: ¿en un punto de bifurcación?

Pablo Stefanoni¹

“El problema en Bolivia es que, pese a tratarse de un proceso de reformas, en el marco de un sistema democrático, tanto el gobierno como la oposición actúan como si estuvieran frente a una revolución”. La frase fue pronunciada en La Paz por el asesor presidencial brasileño Marco Aurelio García, ante un grupo de periodistas inquietos por el devenir del proceso político boliviano. Y sintetiza algunas de las tensiones que vive este país andino-amazónico: mientras desde el gobierno liderado por Evo Morales se intenta imponer una nueva Constitución, forzando el actual marco institucional pero con amplios apoyos entre los sectores tradicionalmente marginados, la derecha, con fuerte anclaje en el oriente y sur bolivianos, fomenta la resistencia civil, hace llamados a los militares que rayan la sedición² y desafía con referendos para aprobar de facto de nuevos estatutos autonómicos en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. Ambos sectores apuestan a llevar a las urnas sus propuestas, en consultas desconocidas mutuamente que amenazan con profundizar la división –institucional y subjetiva– entre el occidente indígena y el oriente liberal–empresarial.

¹ Este artículo es una actualización del publicado originalmente en *Le Monde Diplomatique*, Cono Sur, en enero de 2008.

² Por ejemplo, el prefecto del departamento de Pando, Leopoldo Fernández, convocó: “Quiero pedirles a los comandantes de las fuerzas acantonadas en Pando que puedan darle un ejemplo a ese Alto Mando Militar conformado por unos cobardes traidores a esta patria y que le digan desde Pando cuál es el deber que deben jugar las Fuerzas Armadas” (Agencia Boliviana de Información, La Paz, 1-12-07).

Dos imágenes sintetizan la “guerra de nervios” promovida a ambos lados de la frontera imaginaria que divide a Bolivia: mientras el gobierno denuncia a diario una conspiración de la que participarían la embajada de Estados Unidos y paramilitares colombianos, con base en Santa Cruz, desde la oposición se insiste —con la misma falta de pruebas— en el aterrizaje de aviones venezolanos en diferentes puntos del país “para descargar armas” o “trasladar militares”³ con la finalidad de imponer una “dictadura comunista” avalada por Hugo Chávez.

Operación desempate

En ambos bloques hay conciencia de que se trata de un momento crucial. Por eso los discursos apelan a la retórica de la guerra. Uno de los hechos recientes más publicitados fue el degüello público, por parte de “ponchos rojos” aymaras de Achacachi, de dos perros que simbolizaban al prefecto (gobernador) cruceño Rubén Costas y al presidente del comité cívico pro Santa Cruz Branko Marinkovic. La respuesta, desde el otro bando, fue la golpiza perpetrada por jóvenes cruceños a un ex minero “con cara de evista” (por Evo Morales) que pasaba por la plaza principal de Santa Cruz en la que se encontraban huelguistas de hambre contra la nueva Constitución y en defensa de la autonomía. “El presidente Evo Morales está apostando fuerte: o impone sus condiciones o pone en riesgo su propia permanencia en el cargo”, escribió Fernando Molina, quien llamó a este giro “operación desempate”⁴. Este analista liberal sostiene que el gobierno se vio obligado a imprimir una dosis considerable de fuerza al proceso para “centralizar el poder, debilitar a la disidencia y reorientar a las instituciones en un sentido redistribuidor e indigenista”.

3 Un avión Hércules venezolano, que aterrizó en la localidad amazónica de Riberalta 6 de diciembre, fue apedreado y obligado a despegar hacia Brasil por un grupo de 200 manifestantes. Luego se comprobó que no transportaba armamento alguno.

4 *Pulso*, Bolivia, 2 al 8-12-07.

En efecto, después de varios meses de empantamiento de la Asamblea Constituyente, producto de la demanda de Sucre de ser capital plena y no sólo simbólica de Bolivia, el oficialista Movimiento al Socialismo (MAS) decidió avanzar contra “viento y marea”. Obligada por ley a sesionar en Sucre —donde era rehén de los grupos radicalizados alentados por la alcaldesa Aydée Nava— la Convención decidió trasladar las sesiones al liceo militar de la ciudad, donde aprobó “en grande” (es decir, en bloque, sin análisis pormenorizado) el nuevo texto constitucional el 23 de noviembre, sin la presencia de la oposición. Afuera, grupos de estudiantes universitarios y empleados municipales incendiaron todos los edificios de la policía e intentaron tomar el liceo, lo que ocasionó duros enfrentamientos con la policía con un saldo de tres muertos. Hasta hoy no se sabe de dónde salieron los disparos que causaron la muerte a dos de ellos. El desborde llegó al punto que los constituyentes debieron huir a pie, atravesando ríos y montañas hasta conseguir algún transporte y “sin siquiera poder encender las linternas de sus celulares” para no ser vistos por los manifestantes, según relató a radio Erbol la convencional paceña Marcela Revollo, del Movimiento sin Miedo, aliado del MAS. La policía abandonó la ciudad “por falta de garantías”⁵, mientras Evo Morales denunciaba a grupos oligárquicos “que hace tiempo que buscan muertos, porque no aceptan que Bolivia esté gobernada por un indio”.

Pocos días más tarde, el Parlamento, cercado por campesinos e indígenas, otras vez sin la oposición, autorizó al cónclave a sesionar fuera de la “culta Charcas” (Sucre): luego de una guerra de versiones —entre ellas la posibilidad de reunirse en la zona cocalera del Chapare— la presidenta de la convención, Silvia Lazarte, convocó por sorpresa a una sesión en Oruro. Esto terminó de desorientar a la derecha “dura”, liderada por el ex presidente Jorge “Tuto” Quiroga, que decidió no participar y desconocer “una Constitución acuartelada, escrita entre fusiles y bayonetas, y manchada con sangre”.

5 *Clarín*, Buenos Aires, 27-11-07

Corrientes opositoras moderadas, como Unidad Nacional, del empresario cementero y actual convencional constituyente Samuel Doria Medina, contribuyeron al quórum: 164 de los 255 miembros de la Asamblea estuvieron presentes. Entre el 8 y 9 de diciembre, en una sesión maratónica de dieciséis horas en la que se limitó severamente el uso de la palabra, se aprobaron, “en detalle”, los más de 400 artículos de la nueva Carta Magna, inmediatamente desconocida por los prefectos de Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando, Cochabamba y Chuquisaca. Para ello se forzó el reglamento, que obligaba a sancionar el texto final con dos tercios del total de los constituyentes; se votó por dos tercios de los presentes y se decidió que pase directamente a referéndum popular.

Constitución vs. autonomías

La nueva Constitución se plantea dos metas principales: el reconocimiento del carácter plurinacional del país (en referencia a las 36 “naciones indígenas”, mayoritariamente quechuas, aymaras y guaraníes, que lo habitan) y la recuperación de un rol activo del Estado en la economía, aunque no habla de “socialismo del siglo XXI”. A diferencia de la Carta anterior, incorpora la separación de la Iglesia del Estado, reconoce el pluralismo jurídico⁶ e introduce la elección por sufragio universal de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia entre candidatos preseleccionados por el Congreso, que pasaría a llamarse Asamblea Legislativa Plurinacional. También se incorporó la posibilidad de reelección presidencial por un solo período (y no

6 El pluralismo jurídico reconoce los “usos y costumbres” indígenas en la administración de la justicia. Los castigos comunitarios, según sus defensores, no incluyen los linchamientos, frecuentes en zonas urbanas populares como El Alto, vecina a La Paz.

indefinida como se había propuesto en las primeras versiones) y la figura del referéndum revocatorio por iniciativa ciudadana. Finalmente, se establece que la “enajenación de recursos naturales en favor de potencias, empresas o personas extranjeras” será juzgada como traición a la Patria (con una condena de 30 años de cárcel); se reconocen varias formas de propiedad, incluyendo la comunitaria, y prohíbe la privatización y concesión de servicios básicos. Un elemento particularmente conflictivo fue la decisión del cónclave reunido en Oruro —protegido por una guardia minera y campesina— de llevar a referéndum el tema del latifundio, con una pregunta: cual será el límite máximo, 5.000 o 10.000 hectáreas para las propiedades agrarias, considerada por los grandes propietarios de tierra una suerte de declaración de guerra.

La oposición respondió con sus propias “Constituciones” regionales: los estatutos autonómicos aclamados el 15 de diciembre pasado por los cuatro departamentos de la “media luna” liderada por Santa Cruz, sin sustento legal

pero amparados en la “legitimidad” de la consulta popular del 2 de julio de 2006, cuando Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando votaron masivamente por las autonomías regionales. Cantando el himno cruceño —que habla de la “España grandiosa”— y no la canción patria, el estatuto fue entregado al “comandante departamental” (el prefecto Rubén Costas) el 15 de diciembre pasado. Y lo que actualmente es la manzana de la discordia son las atribuciones de los estados departamentales, lo que deberá decidirse en un nuevo plebiscito convocado para el 4 de mayo y considerado sedicioso por el gobierno central pero avalado por la Corte Electoral local. En efecto, la consulta carece de legalidad, ya que el régimen autonómico —inspirado en el modelo español— no

La nueva Constitución de Bolivia se plantea dos metas principales: el reconocimiento del carácter plurinacional del país, que tiene 36 naciones indígenas, mayoritariamente quechuas, aymaras y guaraníes, y la recuperación de un rol activo del Estado en la economía, aunque no habla de un Socialismo del siglo XXI.

está contemplado en la actual Constitución, y la nueva, que lo incorpora parcialmente, es desconocida por los prefectos de la “media luna ampliada” que incluye a Chuquisaca y Cochabamba.

“La Constituyente estaba obligada por el referéndum vinculante de 2006 a incluir la autonomía de los cuatro departamentos donde ganó el Sí. Pero puso competencias irrisorias. Es claro que la intención del gobierno es destruir nuestra propuesta poniendo cinco niveles de autonomías que harían ingobernable a Bolivia, no defender un proyecto de país”, dice Juan Carlos Urenda, ideólogo del estatuto. Este constitucionalista ve el peligro de que, si no se consigue un acuerdo nacional, se llegue a una “desconexión normativa” entre oriente y occidente, de consecuencias imprevisibles. “No hay ninguna posibilidad de separatismo”, calmó los ánimos Costas. “Los procesos totalitarios buscan concentrar el poder, por eso en la Alemania de Hitler o en la Rusia de Stalin no podían ser autonomistas, pero tampoco en la Venezuela de Chávez o en el Chile de Pinochet. Y pasa lo mismo con la Bolivia de Evo, porque la autonomía democratiza el poder y mejora el control social.

Evo Morales optó por un modelo de odio, rencor y racismo”, sostuvo en un reciente diálogo con la prensa internacional.

El estatuto propone un régimen semifederal, en el que los gobiernos locales cobrarían los impuestos (para luego coparticiparlos al Estado central) y tendrían competencias compartidas con el gobierno nacional en el manejo de los recursos naturales no

renovables como el gas, principal riqueza de Bolivia. Con todo, uno de los temas más escabrosos es el de la tierra, en un país donde se mata y se muere por un puñado de metros cuadrados. Bolivia tuvo una de las reformas agrarias más radicales del continente en 1953, aplicada por milicias campesinas armadas, pero sólo afectó al occidente boliviano, cuando las tierras más fértiles, que hoy se dividen principalmente entre el cultivo de soja y la ganadería, están en el oriente. El director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigaciones Sociales (Cejis), Leonardo Tamburini, explica que desde el auge de



la soja en los años ‘90 se produjo una fuerte extranjerización de la propiedad rural. “En 2004, el 30% de la superficie sojera estaba en manos de brasileños, y una parte importante se divide entre menonitas, israelíes, rusos y argentinos”, señala el experto.

Curándose en salud, el estatuto autonómico incluye un inciso sobre “persecución y lucha contra el latifundio”, pero el vínculo con el agro de los políticos locales genera múltiples susceptibilidades acerca de la cláusula que delega en los prefectos la emisión de títulos agrarios “irreversibles”, no revisables por el Estado nacional, así como el control del cum-

plimiento de la función económica y social de las propiedades rurales. Y lo mismo ocurre con la competencia departamental para otorgar concesiones forestales incluida en los estatutos. Desde los grupos agroempresariales la lectura es simple e inversa: Evo Morales quiere desguazar al país para beneficiar a su gente. Es decir, los campesinos e indígenas del occidente boliviano.

Todos a las urnas

Pocos días antes de la ofensiva oficial para aprobar la Constitución, el vicepresidente Álvaro García Linera, explicaba el nuevo escenario derivado del fracaso de los intentos de diálogo y la perspectiva de un tensionamiento de la situación política: “Inicialmente habíamos creído que era posible la reconstrucción del Estado mediante mecanismos de diálogo y pactos, y seguimos apostando a ello, pero la lógica de la razón y de la historia me hacen pensar que habrá de llegar a un momento de tensionamiento de fuerzas, un punto de bifurcación... Y creo que, en el caso de Bolivia, este momento está más cerca de lo que parece”.⁷

A falta de mecanismos de mediación institucionales y tras el fracaso de los intentos de diálogo tendientes a la firma de un “gran acuerdo nacional”, cada bloque en disputa apuesta a llevar la pelea a las urnas, sin que las diversas consultas electorales previstas sean mutuamente reconocidas por los adversarios, lo que anticipa batallas sobre su implementación y sobre sus potenciales resultados (como ya ocurre con la crisis de la Corte Nacional Electoral y el desacato de las cortes departamentales). Así, el 4 de mayo deberían llevarse a cabo el plebiscito constitucional y dirimitorio (para aprobar el texto final y opinar sobre la superficie máxima de los predios agropecuarios), y las consultas autonómicas.

Ante el agravamiento de la crisis, el mandatario boliviano presentó un proyecto de ley para la convocatoria a referéndum revocatorio de su mandato y el de todos los prefectos, poniendo en juego todo su capital político. “Les propongo a los nueve prefectos someternos juntos a un referéndum revocatorio y que el pueblo diga si está con los neoliberales que subastaron al país o apoya este proceso de cambio que busca la igualdad y la justicia social. El pueblo dirá quiénes se van y quiénes se quedan. No tenemos miedo”,

desafió sorpresivamente el mandatario indígena el 5 de diciembre. No obstante, hoy ya nadie habla del referéndum revocatorio propuesto por el presidente Evo Morales, quizás por el debilitamiento en las encuestas y una considerable erosión de la “épica” del proceso de cambio, pese a conservar un importante apoyo en el campo y sectores populares urbanos. Como demuestra la reciente derrota del presidente venezolano Hugo Chávez en el referéndum sobre su propuesta constitucional, la apelación a la voluntad popular no está exenta de riesgos. Si bien Morales cuenta con un apoyo que, según las últimas encuestas, asciende a 52%, las mismas mediciones indican que los prefectos también poseen una aprobación mayoritaria en sus departamentos, lo que podría revalidar la legitimidad ciudadana de tirios y troyanos y perpetuar el “empate”.

En cuanto a la posibilidad de un “gran acuerdo nacional”, conspira en su contra la desconfianza y los enconos de larga data entre las dos Bolivias: Morales está convencido de que los prefectos golpean las puertas de los cuarteles y piensan noche y día cómo derrocarlo, en tanto que las élites políticoempresariales del oriente no dudan de las apetencias revanchistas del líder cocalero, tendientes a despojarlos de sus tierras y del poder que aún conservan.

Por ahora, Evo Morales tiene en su haber algunas ventajas respecto a sus predecesores eyectados del gobierno antes de la culminación de sus mandatos: equilibrio macroeconómico (récord de exportaciones y buena situación fiscal) afectada, empero, por una fuerte subida de los precios de los productos básicos⁸, el blindaje de La Paz —centro del poder y bastión de la izquierda indígena— a las manifestaciones de la oposición, y un significativo apoyo político de los gobiernos de los países vecinos, como pudo comprobarse en la declaración de apoyo a la institucionalidad boliviana en la última cumbre de presidentes del Mercado Común del Sur (Mercosur) en Montevideo. ⑦

⁷ Conferencia, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), La Paz, 20-11-07.

⁸ Pablo Stefanoni, “A dos años del triunfo, cifras alentadoras en medio de la crisis”, Clarín, 19-12-07.