

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Comité Editorial
Santiago Ortiz
Franklin Ramírez

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

Edición
Raúl Borja
Gonzalo Burbano

Diseño
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías / Ilustraciones
Archivo Activa

Auspicio
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.ildis.org.ec

Impresión
Gráficas Araujo
08 44 90 582

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 2009

laTendencia

—revista de análisis político—

Santiago Ortiz Crespo
Diego Mancheno P.
Fander Falconí
Adriana Alvear
Grace Jaramillo
Margarita Aguinaga
Juan Cuvi
Pablo Ospina Peralta
Norman Wray Reyes
Luis Verdesoto
Humberto Cholango
Esperanza Martínez
Luis Augusto Panchi
Santiago Pérez
Paulina Recalde Velasco
René Maugé
Paco Moncayo
Martha Roldós
Alberto Acosta
Virgilio Hernández
Fernando Buendía
Rafael Guerrero
María Arboleda

9

mar/abr 2009

Internacional / Crisis

- 
- 5** **Editorial**
Programa anticrisis:
legitimidad y eficacia
Francisco Muñoz Jaramillo
- 11** La crisis mundial: una
prueba de fuego para la
revolución ciudadana
Santiago Ortiz Crespo
- 16** Una crisis global del
modo de producción
capitalista
Diego Mancheno P.
- 21** Política exterior y
desarrollo
Fander Falconí
- 28** Negociaciones CAN-UE:
la integración se cayó
del barco
Adriana Alvear / Grace Jaramillo
- 32** Balance del Foro Social
Mundial Belem 2009
Margarita Aguinaga



Coyuntura

- 42** La incertidumbre:
instrumento de gobierno
Juan Cuvi
- 46** El gobierno de la
revolución ciudadana:
entre la crisis económica
y los cambios del poder
real
Pablo Ospina Peralta
- 53** Una lectura de la
Comisión Legislativa y
de Fiscalización
Norman Wray Reyes
- 60** Ecuador en el
informe 2008 de
Latinobarometro
Luis Verdesoto
- 64** 20 de enero: retos y
perspectivas
Humberto Cholango
- 67** Yasuní: dejar el crudo
en tierra es un reto a la
coherencia
Esperanza Martínez
- 73** La efectiva
implementación de la
participación
ciudadana
Luis Augusto Panchi
- 81** Balance de las primarias
de PAIS
Santiago Pérez
- 86** Elecciones 2009: el
nuevo horizonte del
gobierno de Rafael
Correa
Paulina Recalde Velasco
- 86** El bicentenario y
su proyección en la
actualidad
René Maugé



Próximo gobierno y Políticas públicas

- 93** El Ecuador en la época
de cambios
Paco Moncayo
- 98** El programa
de la izquierda
humanista, plural,
intercultural y
plurinacional
Martha Roldós
- 103** La maldición de la
abundancia: un riesgo
para la democracia
Alberto Acosta
- 103** Nueva Ley Orgánica
Electoral y de
Organizaciones Políticas
Virgilio Hernández
- 121** Regimen del buen
vivir, autonomía y
descentralización
Fernando Buendía
(Ecuador Dialoga)
- 126** El estatuto autonómico
y la izquierda
guayaquileña
Rafael Guerrero
- 130** Mujeres hacia la paridad:
cambios moleculares y
resistencias al cambio
María Arboleda

En septiembre de 2008 la mayor parte del electorado ecuatoriano votaba a favor de la nueva Constitución, cuyo proyecto había redactado la asamblea constituyente durante los meses anteriores. Por su parte, en enero de 2009 se decidía con éxito el proyecto de Constitución de Bolivia, fruto de un proceso constituyente heterodoxo, más accidentado y de mayor duración que el ecuatoriano. El proyecto de Constitución de Bolivia, en la versión aprobada por la Asamblea Constituyente, estaba preparado un año antes –desde diciembre de 2007–, pero sufrió varios meses de parálisis que acabó con cambios en el proyecto introducidos tras la negociación entre el gobierno y la oposición, en el marco Congreso boliviano, en diciembre de 2008. Aunque fue aprobado con posterioridad, el texto boliviano fue redactado, en su mayor parte, con anterioridad al de Ecuador; la influencia del proyecto boliviano es clara en el texto ecuatoriano, tanto en algunos aspectos concretos como, más en general, por el denominador común de las dos constituciones: pertenecer al nuevo constitucionalismo latinoamericano y, por lo tanto, formar parte de esta última corriente que propugna, con base en la legitimidad, recuperar las raíces revolucionarias del constitucionalismo.

Este trabajo busca enmarcar a las recientes constituciones de Ecuador y Bolivia en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano, señalar algunas diferencias entre los dos procesos constituyentes en buena medida paralelos, y resaltar la relación existente entre ambos textos como últimos ejemplos de esta nueva corriente constitucional.



Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia

El nuevo constitucionalismo latinoamericano

La hipótesis de la existencia de un *nuevo* constitucionalismo plantea necesariamente la sustitución de un *viejo* constitucionalismo. Estos cambios, que en la historia constitucional se han dado en momentos históricos –constitucionalismo liberal, constitucionalismo democrático y constitucionalismo social, que se resumen en la expresión Estado Social y Democrático de Derecho–, aparecen en las últimas décadas en América Latina con fuerza renovada, marcando diferencias con el constitucionalismo latinoamericano anterior. Frente a una constitución débil, adaptada y retórica, propia del *viejo* constitucionalismo latinoamericano, el nuevo constitucionalismo, fruto de las asambleas constituyentes

Rubén Martínez Dalmau

Rubén Martínez Dalmau— Profesor de Derecho Constitucional en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València, y autor de El proceso constituyente boliviano (2006-2008) en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano (La Paz, 2008) y coeditor de Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva (Quito, 2008).

comprometidas con procesos de regeneración social y política, plantea un nuevo paradigma de constitución fuerte, original y vinculante, necesaria en unas sociedades que han confiado en el cambio constitucional la posibilidad de una verdadera revolución.

El nuevo constitucionalismo latinoamericano ha planteado la idea de *necesidad* desde su inicio¹. Las últimas propuestas constituyentes latinoamericanas surgen de movimientos cívicos combinados con proyectos políticos adoptados por los pueblos, en escenarios de alta conflictividad social y política. Las condiciones políticas y sociales que experimentaba Colombia a finales de la década de los ochenta, el *caracazo* venezolano o la caída de sucesivos gobiernos en Ecuador y en Bolivia a finales del siglo XX y durante los primeros años del siglo XXI, señalan claramente el origen esencialmente social de las reivindicaciones constituyentes. La activación del poder constituyente, en este sentido, guarda relación directa con el carácter revolucionario de su origen. En efecto, la reivindicación del poder constituyente que está planteando el nuevo constitucionalismo latinoamericano vuelve a formas primeras de ejercicio de este poder. Frente a las transiciones pactadas, el poder constituyente –que entra plenamente en vigencia cuando ya no es necesaria sólo una transición política, sino también jurídica– plantea la fórmula original de democracia y da forma al constitucionalismo. A medida que el poder constituyente marca sus

1 En general, cfr. Martínez Dalmau, Rubén, "Asambleas constituyentes e novo constitucionalismo en América Latina". *Tempo Exterior. Revista de Análise e Estudos Internacionais* vol. IV, nº 17, julio-diciembre 2008, págs. 5-15.

diferencias con el constituido, con todo lo que ello conlleva de replanteamiento de conceptos como el de legitimidad o representación, cada uno se refugia en su naturaleza: el poder constituido, en la institucionalidad y el orden de pretensión inalterable, y el poder constituyente en la legitimidad primera y la creación.

El proceso constituyente boliviano y la Constitución de 2009

Sin embargo, y a pesar de la teoría, pocos procesos constituyentes en el mundo se han caracterizado por las dificultades en su desarrollo y resolución como el caso boliviano de 2006-2009.

Pocos procesos constituyentes en el mundo se han caracterizado por las dificultades en su desarrollo y resolución como el caso boliviano.

A pesar de que tenía por objetivo plantear el primer proyecto de Constitución votada en la historia política del país, tendríamos que remontarnos a las revoluciones liberales de finales del XVIII, cuando tuvieron lugar los primeros partos constituyentes, para encontrar tanta resistencia al desarrollo de la democracia como la ha habido en Bolivia en pleno siglo XXI. Responde esta situación a numerosas circunstancias,

entre ellas varias directamente vinculadas a la *dureza* de la reacción contra el proceso, fundamentada en el conocimiento que ya poseían las clases dominantes de experiencias anteriores y/o paralelas –y, por lo tanto, al aprendizaje lógico en cualquier sujeto social ante una situación que potencialmente afectará de forma sensible a sus intereses–, en particular asentadas territorialmente en la serie de departamentos de tierras bajas conocida generalmente como *Media Luna*², haciendo alusión a su forma geográfica; en las características institucionales y sociales del país; y en determinados errores cometidos en el transcurso del proceso por parte de sus impulsores, debidos no sólo a la idiosincrasia de la acción revolucionaria, sino a las condiciones en que ésta ha debido darse. Y todo ello porque el último proceso constituyente boliviano es heredero de los procesos de cambio latinoamericanos, tanto en su forma y como su fondo, lo que explica en buena medida las resistencias que pueda causar³

2 El concepto de *Media Luna* ha sido objeto también de tratamiento académico, en particular a partir de la denominada *agenda de enero* de 2005, que planteaba la creación de un marco de demanda organizada de autonomía autonomías por parte de los departamentos de tierras bajas, entre otras reivindicaciones. Como afirma Assies, esta agenda se centra en el rechazo al centralismo de La Paz y las tierras altas. "En el fondo, es una agenda propuesta por los departamentos de las tierras bajas: primordialmente Santa Cruz, junto con Tarija en el Sur y Beni y Pando en el Norte. Este grupo de departamentos orientales ha recibido el apodo de la «Media Luna» y persigue su autonomía como departamento con un alto grado de militancia. Santa Cruz se encuentra en el centro de este movimiento regionalista". (Assies, Willem, "La Media Luna sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social". *América Latina Hoy* nº 43, 2006, pág. 88).

3 Cfr. Martínez Dalmau, Rubén, *El proceso constituyente boliviano (2006-2008) en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Enlace, La Paz, 2008.

El proceso constituyente boliviano arrancó con las luchas sociales que desde la década de los noventa han reivindicado la necesidad de un cambio constitucional en el país que apuntara hacia la integración social, la mejora del bienestar del pueblo, la ampliación y aplicación de los derechos, y hacia un gobierno responsable que responda a las expectativas de participación que propugnaban los ciudadanos. La convocatoria de la Asamblea Constituyente se realizó en el marco de los poderes constituidos⁴, una vez instalado el gobierno del Presidente Evo Morales. Las condiciones particulares de negociación de la mencionada ley –el MAS, partido de Morales, contaba con mayoría suficiente en la Cámara Baja, pero no así en el Senado, donde necesitó propiciar acuerdos con la oposición para la aprobación del instrumento legal– plantearon una Asamblea Constituyente que se debatía entre la necesidad de mayoría absoluta para una serie de decisiones menores, y de dos tercios –de los presentes o del foro en su totalidad– para otras disposiciones de mayor envergadura. A pesar de los numerosos obstáculos que se plantearon –no sólo desde los poderes constituidos, sino también en el mismo seno de la Asamblea, e incluso en determinadas reacciones sociales internas y externas al proceso de cambio– la Asamblea pudo culminar su labor a tiempo, contando con la ampliación de la que fue objeto a través de la modificación legislativa correspondiente, y presentar el 14 de diciembre su proyecto de Constitución.

4 A través de la Ley Especial de Convocatoria nº 364.

De esta manera, el año 2007 se cerró con un proyecto de Constitución de Bolivia aprobado en todas sus estaciones; pero el proceso no había terminado. La suspensión temporal de la Asamblea Constituyente, considerada en la Ley de Convocatoria y sus modificaciones, estaba prevista hasta la incorporación del resultado del referéndum consultivo sobre la extensión máxima de las tierras. No obstante, la Asamblea Constituyente ya no se volvería a reunir formalmente nunca más, y el proceso constituyente boliviano tardaría trece meses en ser resuelto por medio del prescriptivo referéndum constitucional. Finalmente se establecieron una serie de acuerdos cerrados por los que, sobre la base del proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente, se determinó un nuevo texto que incorporaba centenares de cambios, muchos de ellos de poca trascendencia y algunos más importantes⁵. El proyecto de *consenso* del Congreso, como fue calificado por el Gobierno, fue finalmente el que se presentó a referéndum constitucional apenas dos meses después de los acuerdos. Necesariamente, el proyecto de constitución negociado era, en términos generales, más conservador que el aprobado por la Asamblea Constituyente.

La Constitución de Bolivia incorpora un alto grado de prescripción valorativa y de principios. Es característicamente principista, y traduce el esfuerzo determinante de sintetizar los valores propios de su realidad plurinacional, mayoritariamente indígena, con la utilización de un instrumento liberal como es el propio

5 Un cuadro técnico comparativo entre los dos textos puede verse en <http://www.repac.org.bo/documentos/comparativo%20NCPE.pdf> (marzo 2009).

concepto de constitución. Los artículos 7 y 8 de la Constitución son claves para entender esta trascendental síntesis. Ambos se integran en el Capítulo segundo del Título I, *Principios, valores y fines del Estado*; pero mientras el artículo 7 determina la soberanía del pueblo –esencia de la revolución liberal–, a continuación el artículo 8 enriquece el conjunto de principios partiendo de una voluntad integradora nunca vista hasta el momento: "El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)".

Seguramente el reto más complicado para el texto boliviano era hacer realidad estos principios y, a la vez, dar satisfacción a determinadas reivindicaciones regionales de la *Media Luna*, lo que significaba una reestructuración del poder. Como afirma NOGUERA, dos son los elementos fundamentales sobre los que se establece esta estructuración territorial del poder: plurinacionalidad y autonomías. La plurinacionalidad constituye una de las grandes novedades a nivel internacional, con pocos precedentes, por cuanto no se trata de un mero adjetivo, sino que se transversaliza a lo largo de la Constitución; por ejemplo, con la inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del Estado, en la conformación del Parlamento y su sistema electoral, en el reconocimiento del pluralismo jurídico o en la comisión mixta del Tribunal Constitucional Plu-

rinacional⁶. Las autonomías, por otro lado, no sólo dan respuesta a las reivindicaciones departamentales de la *Media Luna*, sino que además suponen una verdadera forma de autogobierno para las naciones y pueblos indígenas bolivianos.

El proceso constituyente ecuatoriano y la Constitución de 2008

Ecuador vivió un proceso constituyente durante 2007-2008 mucho más tranquilo que el boliviano. La propuesta de Alianza País y el Presidente Rafael Correa de activar el poder constituyente directamente por referéndum, ampliamente refrendada en las urnas, no cayó en el error cometido por los bolivianos de convocar al poder constituyente en el marco de los poderes constituidos. Por otro lado, en buena medida la historia constitucional ecuatoriana había sido más evolucionada, hasta el punto que la Constitución de 1998 incorporó una serie de avances que, si bien no fueron suficientes, sí apuntaban hacia el nuevo constitucionalismo latinoamericano. De esta forma, la Constitución de 2008, a diferencia del caso boliviano, tenía en el proceso constituyente y la Constitución de una década atrás dos claros referentes que sólo debía mejorar⁷.

Si el nuevo constitucionalismo latinoamericano no es un constitucionalismo breve ni sencillo, tampoco lo es el texto ecuatoriano. Con 444 artículos, preámbulo y demás disposiciones, es

6 Noguera Fernández, Albert, "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios entorno al nuevo proyecto de Constitución boliviana". *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 84, septiembre-diciembre 2008, págs. 147-177.

7 Cfr. Martínez Dalmau, Rubén, "El Proyecto de Constitución de Ecuador como último ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano". *Entre-vozes* n° 15, agosto-septiembre 2008, págs. 67-71.

capaz de incorporar nuevos derechos con sus garantías, formas institucionales diferentes a las habidas, y mecanismos de democracia participativa impensables en otras latitudes. La voluntad de ser útil al pueblo ecuatoriano está presente desde su primera línea, y en algunos casos conlleva un efecto secundario no siempre bien considerado: la originalidad. La Constitución está impregnada de esa necesidad de *servicio* del poder público, comenzando por la propia Constitución, que comienza simbólicamente por decisiones como denominar *Régimen de desarrollo* a la otrora llamada constitución económica, o incorporar el lenguaje de género⁸, hasta cuestiones que penetran con profundidad en la institucionalidad del Estado y su papel en

“ Si el nuevo constitucionalismo latinoamericano no es un constitucionalismo breve ni sencillo, tampoco lo es el texto ecuatoriano. ”

8 Denominación de los sujetos en masculino y femenino, que cuenta como precedentes la Constitución venezolana de 1999 y el proyecto de Constitución de Bolivia. En el caso ecuatoriano, para no obstaculizar en demasía la lectura, se optó por determinar los atributos sólo en masculino.

la economía y en la sociedad, y que se resumen en el conjunto de sistemas que desarrollan los derechos sociales, y que el texto denomina *Régimen del buen vivir* en su Título VII. El concepto indígena del *sumak kawsay* (*buen vivir*), que, como hemos visto, ya se mencionó en el artículo 8.I del proyecto de Constitución de Bolivia –vivir bien o *suma qamaña*–, es la piedra angular de la acción del poder público, así como de buena parte de la actividad privada⁹.

Si el primer artículo de la Constitución boliviana de 2009 califica al Estado de *comunitario*, término que requerirá de una construcción doctrinal y jurisprudencial por su novedad, el artículo primero de la Constitución de 2008 define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, recogiendo buena parte de las construcciones doctrinales de los últimos años. Es el primer texto del nuevo constitucionalismo que supera la calificación de Estado Social y Democrático de Derecho hacia la más completa, y que incorpora la anterior, de Estado constitucional. Un concepto que va de la mano de la creación de un sistema concentrado de control de la constitucionalidad y una Corte Constitucional cuyo objetivo, como afirma GRIJALVA, es fortalecer la justicia constitucional en su conjunto¹⁰, siguiendo uno de

9 Concepto directamente relacionado con la cosmovisión indígena andina y que, en términos de Silva, puede ser inicialmente definido como "el encuentro del equilibrio entre los diferentes aspectos de la realidad" (Silva Portero, Carolina, "¿Qué es el buen vivir en la Constitución?", en Ávila Santamaría, Ramiro (ed.), *Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, pág. 116).

10 Grijalva Jiménez, Agustín, "Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional", en Ávila, Grijalva y Martínez, *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*. Ministerio de

los más importantes avances de la ciencia jurídica del siglo XX. Una Constitución que garantice su aplicación directa, que sea contundente a la hora de hacer efectivas las decisiones del poder constituyente, y que sea capaz de colocarse en el centro de la vida pública y, en buena medida, privada, del país¹¹.

Como no podría ser de otra forma, determinadas cuestiones que podrían considerarse menos afortunadas también se incorporaron al texto. Algunos debates, por ejemplo, no quisieron o no pudieron llevarse a sus últimas consecuencias en el proceso constituyente. Se trata, por citar algunos aspectos, del desarrollo del concepto del Estado plurinacional que, aunque alegado por la doctrina¹² y mencionado en el primer artículo de la Constitución, no se traduce –a diferencia de la Constitución boliviana– en el texto constitucional en un cambio trascendental en la institucionalidad y el reconocimiento de derechos colectivos; de la falta de una verdadera *ciudadanía universal*, planteada por los constituyentes en un principio pero abandonada en el transcurso de los debates; de cierta desvirtuación de los derechos de los pueblos indígenas; o del carácter progresivo del desarrollo de determinados derechos.

Justicia y Derechos Humanos/Tribunal Constitucional, Quito, págs. 275 y ss.

11 Martínez Dalmau, Rubén, "Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional", en Ávila, Grijalva y Martínez, *Desafíos...* cit., págs. 279 y ss.

12 V. gr., Llasag Fernández, Raúl, "Plurinacionalidad: una propuesta constitucional emancipadora", en Ávila Santamaría, Ramiro (ed.), *Neonacionalismo y sociedad*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, págs. 314 y ss, para quien la plurinacionalidad, propuesta liderada por el movimiento indígena, se sustenta en la diversidad real e innegable del Ecuador, por lo que es concebida como un nuevo modelo de Estado, institucional, cultural, económico, democrático, territorial, que incluya a todas las personas ecuatorianas.

De hecho, una diferencia mucho más profunda de lo que pudiera pensarse a primera vista entre las constituciones boliviana y ecuatoriana es la reforma constitucional. De acuerdo con el último artículo del texto boliviano, el 411, toda reforma a la Constitución requiere de referéndum aprobatorio por parte del pueblo boliviano, en ejercicio de su soberanía. En el caso ecuatoriano la mayor parte –y la más relevante– de la Constitución no puede modificarse sin la aprobación en referéndum del pueblo ecuatoriano (art. 441). Pero el poder de reforma delegado en los órganos constituidos no ha quedado conjurado del todo, por cuanto una parte relevante de la Constitución –aquella que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución– podrá ser modificada por el parlamento. Se trata de una de las sombras de la Constitución ecuatoriana, aunque no esencialmente preocupante porque, por un lado, sustrae del poder constituido la posibilidad de modificar aspectos sustanciales de la Constitución, y por otro incorpora la iniciativa popular tanto para la propuesta de enmiendas y reformas constitucionales, como para convocar al máximo exponente del cambio constitucional: la asamblea constituyente. Éstas, con otras varias cuestiones, alimentarán futuros debates, en los que podrán plantearse como potenciales reformas constitucionales.

“ La mayor parte de la Constitución no puede modificarse sin la aprobación en referéndum del pueblo ecuatoriano. ”