

El procés constituent a Equador (2007-2008). Assemblea constituent i aportacions ciutadanes

Sessió a càrrec de la Dra. Yanina Welp



La Dra. Yanina Welp és directora regional per Amèrica Llatina del *Centre for Democracy Studies Aarau* de la Universitat de Zuric i doctora en Ciència Política per la Universidad Pompeu Fabra (UPF). Ha format part d'equips de recerca a l'*Internet Interdisciplinary Institute (IN3-UOC)* la UPF i la Universitat de Buenos Aires. Ha publicat nombrosos articles sobre democràcia participativa, democràcia electrònica, participació ciutadana i mecanismes de democràcia directa.

- **El procés constituent a l'Equador s'inicia després del bolivià, tot i que la seva Constitució s'aprova abans que la de Bolívia (endarregada per les negociacions post-constituents).**
- **S'inicia amb un referèndum i la convocatòria d'una Assemblea constituent.**
- **A l'Assemblea constituent, radicada a Montecristi, s'hi arriben unes 170.000 persones que participen fent aportacions (el que suposa una mica més de l'1% de la població).**
- **Tot i que el govern i grups afins tenien majoria absoluta, sense metodologia precisa de sistematització de la participació, els treballs de redacció tindran dificultats per avançar i la Presidència del país acabarà prenent un rol molt destacat.**

Valor democràtic i lluita de poder.¹ Participació ciutadana en el procés constituent a l'Equador, 2007-2008

1. Introducció

Els acadèmics han escrit sobre el nou constitucionalisme llatinoamericà, una teoria dels drets fonamentals que se centra en les persones i les comunitats, situada al centre de la teoria del dret i de l'estat (Viciano i Martínez 2010). S'ha identificat com a neoconstitucionalisme “transformador”, i es defineix per la intenció d'alterar el sistema polític i econòmic per aconseguir l'emancipació (Avila Santamaria 2011; Souza Santos 2010). No obstant això, després de les expectatives inicials elevades respecte dels resultats d'aquests nous processos, vehiculats principalment per l'onada de “revolucions polítiques” a Veneçuela, Equador i Bolívia, els resultats no són gaire clars. Per exemple, mentre que a Bolívia s'han produït resultats impressionants en termes d'inclusió i millora de les condicions de vida, Veneçuela ha anat derivant cap a un règim híbrid.

1 Aquest text remet als projectes i grups de recerca següents: “Constitutional Conventions, Direct Democracy and Institutional Change” del Center for Research on Direct Democracy, Aarau, Suïssa; Grup sobre Democràcia i Constitucionalisme (GEDECO), Universitat de Barcelona; i “Towards a theory of deliberative receptiveness in constituent process. The Citizen's dialogues from a comparative approach”, finançat per la FONDECYT, Xile.

La Constitució per si mateixa no produeix automàticament resultats polítics i econòmics, però fer el seguiment d'un determinat procés d'elaboració d'una constitució podria oferir pautes per comprendre la seva qualitat democràtica i la seva transparència. En aquest sentit, sembla útil començar a preguntar-se què hi havia de nou o d'específic en els processos esmentats anteriorment. Un canvi constitucional no és una novetat en si mateix, ja que les constitucions vigents a Amèrica Llatina van ser adoptades durant el segle XIX, després de la independència d'Espanya i des d'aleshores, el ritme d'adopció de constitucions i de reformes constitucionals ha estat intens. Com a exemple, en els darrers trenta-cinc anys, tots els països de la regió han canviat o modificat les seves constitucions (Zovatto 2014).

Un altre element d'excepcionalitat pot fer referència a l'extensió dels drets introduïts en aquestes noves constitucions. Els textos constitucionals aprovats mostren clarament un augment considerable del que anomenem drets de segona i tercera generació. Aquestes noves constitucions inclouen nocions de reconeixement cultural i ètnic, una àmplia gamma d'institucions participatives i protecció del medi ambient. Amb tot, això forma part d'una tendència llatinoamericana molt marcada en casos com Bolívia (2009) i Equador (1998, 2008), però també a Colòmbia (1991) o Brasil (1988) (Nolte i Schilling-Vacaflor 2012).

Per tant, l'excepcionalitat rau en el compromís dels ciutadans en el procés d'elaboració de la constitució? De nou, la resposta és negativa. També Brasil i Colòmbia han presentat noves formes de participació, en el primer cas definida com la "constitució ciutadana" i en el segon essent la primera de la regió a promoure un sistema de democràcia participativa (Welp 2017).

Més encara, la majoria d'aquests processos –no només els de les "revolucions polítiques"– tenen en comú que es van dur a terme amb escassa consideració cap a la llei. Més aviat es pot dir que sovint han estat el resultat d'accions legitimades políticament *a posteriori* a través dels canvis constitucionals (Brewer Carías 2004). Els canvis en les regles del joc que afavoreixen els promotors del canvi i les controvèrsies legals que generen aquests processos no són pas cap novetat.

El meu argument, doncs, és que l'excepcionalitat d'aquests processos no prové del gir evident en matèria de participació que s'ha fet palès a la regió i més enllà, sinó de la lluita política entre l'antiga elit i una coalició emergent que arribava al poder i que, a altres processos esmentats anteriorment, aquest conflicte no s'ha resolt mitjançant negociacions entre les elits (vegeu Negretto 2017), i que en aquesta confrontació la participació ciutadana ha jugat un paper contradictori, combina un valor democràtic prometedor amb la instrumentalització per part del poder polític.

A Veneçuela, Equador i Bolívia, els moviments que van encapçalar els canvis havien assumit recentment el poder polític.

"(...) la desigualtat, la crisi social, la corrupció i el desprestigi de la política partidària eren evidents; i un discurs de renovació va comportar la reivindicació del restabliment de la democràcia. Aquesta generalització pot amagar algunes diferències rellevants, però revela un tema subjacent comú: la inserció d'un conflicte polític en el procés constitucional, un conflicte entre, d'una banda, les elits que fins llavors controlaven l'accés al poder i, de l'altra, un grup emergent que promou canvis institucionals de gran abast amb el suport de sectors socials anteriorment exclosos" (Massüger i Welp 2013)

En els tres països, l'oposició va mantenir una forta presència en altres institucions, especialment al Parlament, i va assumir, almenys en la seva retòrica, la defensa de l'ordre jurídic i institucional existent. A l'altra banda, els nous governs van basar el seu discurs legitimador en el suport dels ciutadans. Per tant, la pedra angular del debat va ser el debat entre "el poder del poble" encarnat en la nova coalició política i el poder constituent que se'n derivava, basat en una sèrie d'institucions existents que tenien nivells de legitimitat molt baixos.

Així, la qüestió principal abordada en aquest article fa referència al paper assignat i als resultats obtinguts per la participació ciutadana en el procés d'elaboració d'una nova constitució. Centrar en el cas de l'Equador, l'article respon a la pregunta de saber fins a quin punt la constitució equatoriana es va forjar mitjançant un procés inclusiu basat en consens o si, al contrari, va ser elaborada mitjançant una activació instrumental de la participació ciutadana per superar els bloquejos institucionals i acumular poder? A continuació es presenta l'estat de la qüestió. Posteriorment, analitzaré l'experiència d'elaboració d'una nova constitució a l'Equador entre 2007 i 2008 tenint en compte els espais i els mecanismes de la participació ciutadana. Finalment, presentaré els resultats i les conclusions de la meua recerca. Pel que fa a la metodologia, l'article es basa en documents legals, informes oficials, consultes d'experts i fonts secundàries.

2. L'estat de la qüestió

Atorgant un pes al context en el qual s'elabora una constitució, Elster identifica tres factors que haurien de ser considerats crucials per al procés d'elaboració d'una constitució: les pressions sota les quals opera el cos encarregat de l'elaboració de la constitució, les motivacions dels actors involucrats i la forma en la qual les preferències individuals s'agreguen en tries col·lectives. En poques paraules, en un context democràtic, aquests factors són: 1) el marc legal; 2) els actors principals (normalment l'elit política, tot i que també la societat civil pot esdevenir un actor principal com es va demostrar a Islàndia el 2011); i 3) les regles de presa de decisions (Elster 1995).

Pel que fa al marc legal, segons la doctrina majoritària, el poder constituent derivat (o el poder de reforma) és un poder jurídic, a diferència del poder constituent original, que és essencialment un poder polític. El poder constituent derivat deu la seva existència a la constitució, i per aquest motiu és limitat. Significa que en la majoria de les democràcies el canvi de constitució està regulada per les lleis existents (vegeu Brewer-Carias 2004, Elster 1995) i fins i tot en casos de conflictes extrems (postguerra, independència), els constreyniments i les directrius internacionals emmarquen el procés.

Les regles específiques aquí es refereixen a si la constitució és o no redactada per una "assemblea constituent" creada exclusivament per a aquest propòsit o si els seus membres són elegits per mitjà d'un sistema proporcional que permet la representació dels diferents sectors socials Actors (Elster 1995, Widner 2007, Ginsburg et al., 2008, Ghai 2006). Hi ha hagut un debat sobre les capacitats de l'assemblea constituent (AC) per promoure canvis radicals, especialment a Llatinoamèrica, però, la pròpia AC com a òrgan governant dins d'un marc legal pot no ser més (i no menys!) que el mecanisme ideal per posar en marxa una campanya (per a l'elecció de representants) en què es puguin discutir, confrontar i representar diferents projectes (si

s'aplica un sistema electoral proporcional) i discutir posteriorment les regles d'una comunitat determinada sense haver d'involucrar-se en "lluites polítiques normals" tal com succeiria si un Parlament treballés al mateix temps com a òrgan de representació i com a redactor de la constitució (Ackerman 1999, Soto 2014, Soto i Welp).

Finalment, les regles de presa de decisió es refereixen a les majories necessàries per definir els articles de la nova constitució, però també a un aspecte fins ara bastant oblidat: la definició de l'agenda constituent i la manera com els ciutadans poden tenir-hi influència. El paper assignat als ciutadans en un procés constituent inclou una àmplia gamma d'opcions no excloents, com ara l'activació directa del procés per part dels ciutadans a través de la iniciativa popular, l'accés bàsic a la deliberació al si de l'assemblea, la participació a la convenció constitucional i/o la ratificació per part dels ciutadans mitjançant un referèndum (Soto i Welp, en preparació).

La crisi de la democràcia representativa és al darrere d'aquestes noves formes de participació ciutadana. Els primers símptomes d'aquesta crisi provenien dels nivells decreixents tant de participació electoral com d'afiliació a partits polítics i sindicats (Dalton i Watenberg 2000). A Europa, en l'última dècada, la crisi econòmica ha provocat el creixement de les demandes de més participació ciutadana. Un dels principals exemples d'aquesta crisi expressada en el divorci o la distància entre "l'elit política" i "el poble" ens el proporciona la crisi islandesa que va ser encarada per un fort moviment social que va conduir a l'elaboració d'una nova constitució (vegeu Bergmann 2016).

Per afrontar el problema de la crisi de la democràcia representativa, un nombre creixent de democràcies d'arreu, tant consolidades com de nou encuny, han promogut "innovacions democràtiques" (Geissel i Newton 2012, Welp i Whitehead 2011). Tant a Europa com a l'Amèrica Llatina s'ha observat una tendència cap a la introducció i l'ús d'institucions de participació. Però, què significa la participació ciutadana en l'elaboració d'una constitució?

La participació ciutadana en l'elaboració d'una constitució pot donar-se de diverses maneres en diferents moments del procés. Al principi, els ciutadans poden activar un procés de modificació; podrien participar-hi escollint representants per negociar i redactar la constitució i/o en la fase final, podria haver-hi un referèndum per ratificar la constitució. (Vegeu la taula 1 per a una selecció i uns exemples del diferents tipus de participació).

Hi ha almenys dos nivells d'anàlisi diferents. Lun es refereix als processos de consulta/deliberació i/o decisió directa, i l'altre referent al nivell de formalitat del procés. Tot i que les manifestacions poden obrir la porta a un canvi de la Constitució, no és possible avaluar la qualitat de la deliberació en aquest tipus de procés. És possible analitzar fins a quin punt s'escolta o no una reivindicació ciutadana (amb una resposta negativa per al cas de Veneçuela el 1989 i un resultat positiu en el cas de Colòmbia el 1991). La participació directa inclou la valoració d'utilitzar els referèndums per iniciar un canvi de constitució, l'elecció de representants (i la possibilitat que els membres que no estiguin afiliats a cap partit puguin ser candidats a un escó en la convenció), les possibilitats de presentar o votar determinades propostes i el referèndum final per ratificar o rebutjar la modificació o el canvi de constitució. En aquest sentit es requereixen normes clares per promoure un procés just de participació.

Taula 1. Participació en el procés d'elaboració de la Constitució

Timing	Tipus de participació	Exemples
Abans	Manifestacions, actes públics demanant canvis constitucionals o una nova constitució (polèmica)	Caracazo a Veneçuela 1989; Moviment <i>Diretas Já!</i> a Brasil
	Referèndums informals	La setena papereta a Colòmbia 1991, Marca el teu vot a Xile 2013
	Actes públics organitzats formalment per deliberar sobre què hauria d'incloure la futura constitució (formal o informal, amb o sense metodologia)	Colòmbia 1991, els diàlegs ciutadans xilens 2016.
	Iniciatives populars, referèndums (formals o ad hoc)	Suïssa o Uruguai (de baix a dalt) Veneçuela (de dalt a baix)
Durant	Campanyes per elegir representants, p. ex. debats ciutadans	Veneçuela 1999
	Dret a participar i a ser candidat	Islàndia 2011
	Dret a sotmetre propostes	Brasil (no vinculant) 1988
	Sorteig	Irlanda (2012-2014)
	Dret a votar sobre temes	Irlanda (2012-2014)
Després	Referèndum de ratificació	Bolívia 2009, Equador 2007
	Referèndums obligatoris per ratificar qualsevol canvi constitucional	Uruguai, Suïssa

Font: elaboració pròpia

En un procés de consulta determinat, com el que es va dur a terme recentment a Xile (2016) o a Colòmbia el 1991, quins són els requisits mínims per realitzar un “bon” procés democràtic? Tot i la creença general que la governança per aprovació popular és la precondition bàsica per a una societat democràtica, es tracta d'un tema encara poc estudiat. El Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (PIDCPI) reconeix i protegeix el dret de qualsevol ciutadà a participar en la gestió dels afers públics. El Pacte sobre el Dret al Desenvolupament especifica tres característiques de participació ciutadana en assumptes públics: participació lliure, activa i significativa.² La *participació lliure* requereix un entorn propici a la participació igualitària de

2 Aquests principis han estat identificats al llarg d'un procés continuat de converses i recerques amb Sumit Bisarya (IDEA) i Jason Gluck (PNUD).

tots els ciutadans sense por a ser castigats per expressar lliurement les opinions; i l'Estat té l'obligació de garantir que les minories i les dones tenen l'oportunitat de participar. La *participació activa* demana un entorn on els ciutadans tinguin oportunitats raonables d'expressar les seves pròpies opinions, en lloc d'aprovar o rebutjar passivament les propostes dels altres. També implica que els ciutadans rebin la informació necessària per poder formular opinions raonades. Finalment, una *participació significativa* suposa un entorn on les opinions dels ciutadans són preses en consideració de manera seriosa i on tenen la capacitat d'influir sobre les diferents opcions de disseny constitucional.

Pel que fa a les eleccions i referèndums, els criteris per analitzar el procés es refereixen a les campanyes i a les possibilitats que ofereixen per defensar diferents posicions i realitzar eleccions justes i competitives. Passem ara a l'anàlisi del cas equatorià.

3. El cas equatorià, 2007-2008

A l'Equador, la convocatòria d'una Assemblea constituent el 2007 va ser precedida d'un període de crisi profunda que va afectar tots els aspectes de la vida econòmica i política, incloent-hi una gran fragilitat i la inestabilitat institucionals, com ho demostra el fet que se succeïssin vuit presidents en el període 1996-2006. L'escenari polític estava fragmentat per les divisions regionals (Costa, Serra i Amazònia) i un sistema electoral que promovia un poder executiu feble fins al punt que encara que un president obtingués la majoria absoluta poques vegades podia obtenir al mateix temps una majoria relativa al Congrés (Pérez Loose 2009 ; Basabe Serrano 2009).

El moviment indígena es va anar organitzant i va ser cada vegada més actiu a la vegada que va tenir una influència política creixent que es va fer evident quan el 1998, només deu anys abans del procés constitucional iniciat pel recentment elegit president Rafael Correa, la Constitució va ser modificada per una assemblea constituent que va ampliar els drets de les comunitats indígenes i els drets dels ciutadans a la participació (Ortiz Crespo 2008, Becker 2011).

El 2006, Rafael Correa va ser el candidat a les eleccions presidencials de l'*Alianza PAIS*, que tanmateix no va presentar candidats al Parlament com a protesta contra els partits que havien governat el país fins llavors, acusant-los de "partitocràcia". Igual que Chávez a Veneçuela, durant la campanya electoral Correa va prometre reformes de gran abast que serien dutes a termes mitjançant una Assemblea constituent (vegeu Massüger i Welp 2013).

Posada en marxa del canvi de Constitució

Correa va guanyar les eleccions i, després d'assumir la presidència, va signar un decret sol·licitant al Tribunal Suprem Electoral (TSE) la celebració d'un referèndum per decidir sobre la creació d'una Assemblea constituent que tingués "poders complets" (Decret executiu Núm. 2 de 15 de gener de 2007 modificat pel mateix President el 23 de gener). El decret de Correa es basava en l'article 104 de la Constitució de 1998, que facultava al president per convocar un referèndum sobre qüestions que, al seu parer, fossin de vital importància per al país. No obstant això, l'article 104 exclouïa les reformes constitucionals. A més, la Constitució no preveia l'ús d'una

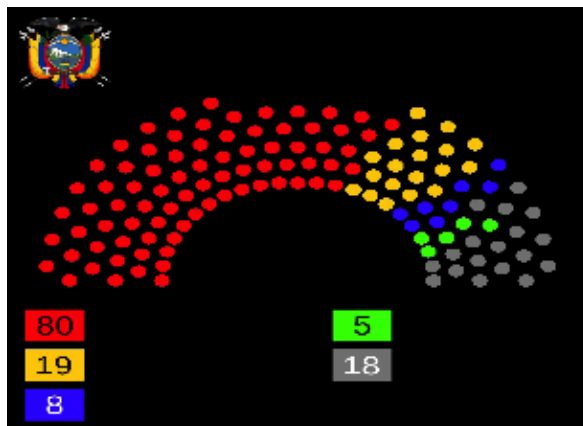
Asamblea constituint per dur a terme la seva pròpia reforma (de fet delegava aquesta funció al Congrés o als ciutadans, d'acord amb l'article 280). Per tant, la proposta del president podia ser entesa com una modificació del procediment de revisió de la Constitució. Tanmateix, aquest referèndum només podia tenir lloc si el Congrés, a petició del president, considerava la reforma com a tema urgent o si dins del termini d'un any el Congrés es negava a discutir, aprovar o rebutjar un projecte de llei que li hauria estat presentat pel President.

Tot i la manca de fonament jurídic i la presentació de recursos legals per part de l'oposició, el Congrés, a petició del TSE, va convocar una consulta urgent, suggerint diverses esmenes a l'estatut que regulava la creació d'una Asamblea constituint. El TSE, en contradicció amb la seva sentència de 2005,³ va pronunciar-se a favor de Rafael Correa i va desestimar les peticions del Congrés, que demanaven introduir com a requisit que cada candidat tingués el suport de l'1% dels votants registrats en el cens electoral de la seva circumscripció. La convocatòria d'un referèndum va ser aprovada així com les regles de funcionament de l'Asamblea constituint en el cas de ser aprovada la seva creació (Massüger i Welp 2013).

Lluny de quedar resolta, la lluita entre poders es va intensificar. La majoria dels diputats (dels partits de l'oposició) van decidir destituir quatre dels set membres del TSE. Mentrestant,

el TSE va adoptar una altra resolució (inconstitucional) mitjançant la qual destituïa 57 diputats dels partits de l'oposició i va demanar que fossin substituïts pels seus "suplents" (del mateix partit) argumentant que era prerrogativa seva salvaguardar el procés electoral.⁴ La policia va intervenir, per ordre del president, i va impedir que els parlamentaris destituïts poguessin accedir a l'edifici del Congrés, iniciant així una escalada de conflictes que implicaven el govern, partits de l'oposició, els suplents que es van arrencar amb el president en contra dels partits en les llistes dels quals havien estat elegits, la policia i el TSE (per a una descripció detallada dels fets vegeu Pérez Loose, 2009).

Asamblea nacional constituint d'Equador, 2007



80 Alianza PAIS; 19 PSP 21 de Enero; 8 PRIAN;
 5 Social Cristiano; 18 altres partits

3 El 20 d'abril de 2005, el nou president, Alfredo Palacio, després de la destitució de Lucio Gutiérrez durant l'anomenada "rebelión de los forajidos", va decretar una ordre executiva (núm. 705 de 26 d'octubre de 2005) convocant un sobre la creació d'una AC. Però aquesta vegada, el TSE va declarar el decret inaplicable (resolució d'I de novembre 1 de 2005), argumentant que la Constitució de 1998 no facultava el President per convocar una AC. El Congrés, el president va demanar l'aplicació d'un decret urgent, no va intervenir en aquest debat.

4 PLE-TSE-2-7-3-2007, Registre oficial núm. 39, 12 de març de 2007.

En un context de polarització creixent i de conflicte entre institucions i grups polítics, el referèndum del 15 d'abril de 2007 va donar una victòria rotunda als partidaris "Sí", amb el 81,7% dels vots a favor de l'elecció d'una Assemblea constituent i una participació del 71%.⁵

El pas següent pas va ser l'elecció dels membres de l'assemblea. La victòria electoral dels partidaris de Correa va superar les expectatives més optimistes, atès que l'*Alianza PAIS* va obtenir una gran majoria (80 dels 130 escons, amb un alt nivell de participació) a gairebé tot el país.

El funcionament de l'Assemblea

El referèndum del 17 d'abril de 2007 havia aprovat l'Estatut que determinava com s'havien d'eleger els membres de l'AC i com funcionaria. L'AC havia de tenir "plens poders per transformar el marc institucional de l'Estat i redactar una nova Constitució". En la seva sentència del 15 de juny,⁶ el Tribunal Constitucional va declarar que aquestes atribucions no atorgaven a l'AC la facultat d'assumir les competències dels poders constituïts, sinó que s'havia de elaborar el nou text constitucional, i que l'ordre constitucional establert continuaria vigent fins a la finalització del procés de redacció de la nova constitució (i de la seva ratificació en referèndum).

No obstant això, l'AC va ignorar la decisió del Tribunal i va determinar que les seves decisions eren superiors a qualsevol altra norma jurídica i que, per tant, no estava sotmesa al control o a la impugnació dels poders constituïts existents. També va advertir que els jutges i els tribunals que duguessin qualsevol tipus d'acció contra les seves decisions serien destituïts i processats. Més encara, en contra de les regles aprovades en referèndum, l'AC va assumir els poders i els deures de la branca legislativa del govern, va declarar que els membres del Congrés estaven suspesos, i va dedicar part dels seu treballs a elaborar lleis que normalment són de la competència de l'Assemblea legislativa (com ara una llei tributària, una llei sobre la remuneració dels empleats públics o projectes de llei sobre el trànsit rodat) (Pérez Loose 2009, Massüger i Welp 2013). Això va erosionar un dels principals objectius de la convocatòria de l'AC atès que es barrejava el "moment constituent" amb la política ordinària.

El compromís dels ciutadans amb el procés constituent va ser impressionant tenint en compte la quantitat de propostes rebudes i el nombre de persones que es van desplaçar fins a Montecristi (la ciutat on es va redactar la nova constitució, a 260 km de Quito). Per organitzar el procés de participació es va crear la Unitat de Participació Social (UPS), gestionada per tres empleats. La UPS va registrar més de 170 mil consultes de persones, grups, moviments i organitzacions de la societat civil. Aquestes consultes es van adreçar al president de l'Assemblea, Alberto Acosta, o van ser distribuïdes entre les deu taules de treball. Les taules que van rebre la major quantitat de consultes i propostes van ser les de "Treball i producció", "Legislació i control" (ambdues amb el 19% del total de propostes) i "Drets dels ciutadans" (17%). També es van rebre propostes a través del web i del correu electrònic.

5 Poc després del referèndum, el Tribunal Constitucional, l'única institució important que va mantenir-se en silenci durant tot el procés, va declarar inconstitucional la resolució del TSE destituint els diputats. La sentència mai no va ser aplicada perquè el Congrés (amb una nova majoria) va destituir el TC.

6 Resolució núm. 008-07-TC, R.O. núm. 133, 24 de juliol de 2007.

Entre les que es van rebre de manera electrònica i les que es van presentar en personat, es van comptabilitzar més de dos mil cinc-cents propostes (UPS va identificar que el 58% eren propostes individuals i el 42% de col·lectius) (vegeu Centre Carter 2008). De més a més, la UPS va organitzar “Gabinets itinerants” a diverses ciutats i zones rurals. Aquest procedir va ser criticat ja que es considerava que definien formalment una estratègia orientada a identificar “actors aliats”.

També es van organitzar tallers, fòrums i reunions amb experts, finançats per agències internacionals com ara el PNUD, l’AECID, l’Agora Democràtica, la ILDIS, entre d’altres. Tot i el gran procés participatiu i la inauguració de les sessions de treball de l’assemblea, la UPS va tenir dificultats materials i metodològiques per canalitzar correctament la participació ciutadana. Com a conseqüència d’això, sembla indiscutible que la participació ciutadana va tenir el seu impacte en la definició de l’agenda, però no és tan clara la seva influència sobre el mecanisme, els procediments i els criteris utilitzats (vegeu Ortíz Lemos 2013, 2014).

Taula 2. Participació ciutadana al procés constituent, Equador 2007-2008

Timing	Tipus de participació
Abans	Consulta popular que desbloqueja la convocatòria a l’Assemblea constituent (no regulada per la Constitució de 1998) 71% participació, 87% a favor
Durant	Partits polítics, moviments i organitzacions socials poden postular candidat/es a l’AC
	Enviament de propostes via web / email: UPS registra més de 1500
	Audiències amb el president de l’AC i/o amb les taules de treball. Al menys 170.000 persones passen per Montecristi
	‘Gabinets itinerants’. UPS reporta trobades amb 11070 actors definits com ‘aliats’
	Fòrums, tallers amb experts. Co-finançat per UNDP, AECID, Agora Democràtica, ILDIS...
Després	Ratificació 28/09/2008 76% participació, 64% vots a favor

Font: elaboració pròpia

Els debats que es va produir a l’Assemblea també fan palès el procés de control exercit pel President. Un dels principals punts de conflicte dels debats es va produir entre “extractivistes” (aquells que prioritzaven l’extracció de recursos naturals) i “ecologistes” (aquells que prioritzaven formes alternatives de viure i produir). Alberto Acosta, president de l’Assemblea i fundador de l’*Alianza PAIS*, liderava el sector ambientalista mentre que els extractivistes eren liderats pel president Correa (des de fora de l’AC). El conflicte principal es va centrar en els límits mediamientals de la mineria i en la declaració de l’aigua com a dret humà fonamental. Una altra font de problemes que va conduir posteriorment a noves lluites un cop es va aprovar la constitució va ser la necessitat de consultar (posició de Correa) o obtenir el consentiment (posició d’Acosta)

de les comunitats que viuen en àrees on l'Estat tenia la intenció d'explotar els recursos naturals. Acosta va ser recolzat pel partit d'esquerres indígena Pachakutik, que va aconseguir incloure moltes de les seves propostes en el text constitucional (Massüger i Welp 2013).

Els problemes al si de la coalició governamental no es van resoldre mitjançant consens sinó per l'exclusió dels dissidents. Hi va haver defeccions en el bloc dirigent com a conseqüència de les tensions entre els grups progressistes que promovien la incorporació de drets sexuals i reproductius al text constitucional i Correa, que és un catòlic practicant.⁷ S'estava a punt d'arribar al límit de vuit mesos establert per a la redacció de la nova constitució i només s'havien adoptat 57 articles. Així, doncs, Acosta va demanar al president que estengués el termini per un període de dos mesos, en part també pel retard causat per l'impressionant nombre de consultes rebudes. Però Correa va rebutjar la petició i Acosta va dimitir com a president, encara que va mantenir el seu escó a l'AC. Amb un nou president, es van aprovar 387 articles en tres setmanes (Souza Santos 2010; Ortíz Lemos 2013, 2014).

El 28 de setembre de 2008 gairebé el 76% dels ciutadans amb dret va participar al referèndum i la nova Llei fonamental va ser aprovada amb el 64% de vots a favor.

Resultats

La nova constitució va augmentar la capacitat de l'Estat d'intervenir en l'economia i de decidir sobre el control de sectors estratègics com l'energia (en totes les seves formes), les telecomunicacions, els recursos naturals no renovables, el transport i la refinació d'hidrocarburs, la biodiversitat i el patrimoni genètic, les freqüències de radiodifusió, els recursos hídrics i altres que determinats per la llei (articles 313 i ss). No obstant això, el poder va passar a mans de l'estat, excloent les persones ja que, tot i que es van estendre els drets relacionats amb la protecció del territori i el medi ambient, va prevaler la visió "extractivista" en la mesura que la constitució va establir que només calia consultar la població i no pas obtenir-ne el consentiment abans d'iniciar obres d'exploració del territori indígena. Posteriorment, això crearia diversos conflictes entre el govern i els moviments socials, indígenes i ambientals. Un dels primers, va esclatar el gener de 2009, quan es va aprovar la Llei de mines sense consulta prèvia, el qual es va convertir en un dels primers conflictes greus que va haver d'afrontar el govern després de l'adopció de la Constitució. Un segon va ser provocat pel bloqueig d'un referèndum sobre el parc natural de Yasuni i l'extracció de petroli, i que va ser l'objecte d'una sentència bastant controvertit (per exemple, segons el CNE, les signatures no es van recollir en el format sol·licitat).

Pel que fa a la divisió de poders, el president va veure augmentar els seus poders a costa de les altres branques: la Constitució va crear un sistema nacional de planificació participativa descentralitzada per gestionar la planificació del desenvolupament, que consistia en diversos nivells de govern i obert a la participació ciutadana, però presidit pel president (article 279). El poder executiu també era l'encarregat d'elaborar el pressupost estatal (articles 292 a 296).⁸

7 Per a una anàlisi detallada dels debats al si de l'Assemblea i el bloc progovernamental, vegeu Kingman 2008, Ramirez 2008, Boaventura de Souza Santos 2010.

8 Per a una visió general de les opinions sobre la Constitució de 2008 redactades directament pels membres de l'AC i altres parts interessades, vegeu Acosta et al. (2008).

Comentaris finals

El problema legal

A l'Equador, la celebració d'un referèndum per permetre la convocatòria de l'Assemblea constituent es va identificar com una forma de resoldre la manca d'una majoria parlamentària per iniciar el procés i de disposicions legals per convocar una "Assemblea constituent". La creació d'una AC no estava regulada per la constitució vigent en aquell moment (1998). Amb un parlament on l'oposició tenia la majoria –l'Aliança PAIS no havia presentat cap candidat en les eleccions generals–, Correa va confiar en la "voluntat popular" expressada en les enquestes per dur a terme la reforma per sobre del marc jurídic existent, la qual cosa va ser legalitzat més endavant per una sentència del TSE.

El paper del President

Correa va jugar un paper clau liderant la campanya per a una nova constitució enfront de l'oposició dels principals partits que havien perdut les eleccions anteriors i també va jugar un paper central en el procés d'elaboració de la constitució tot i que no ser membre de l'Assemblea.

Els límits de l'Assemblea

En teoria, l'assemblea no podia ser sobirà, havia de respectar el marc de treball que havien establert els ciutadans. Aquest marc consistia en un estatut controvertit proposat per la presidència. Tanmateix, l'Assemblea es va declarar ella mateixa sobirana, va dissoldre el Congrés, va aprovar lleis, va dissoldre el Tribunal Suprem i va continuar a treballar fins i tot després que acabés el termini establert i ratificat pels ciutadans en referèndum.

La participació ciutadana

Valor democràtic o estratègia política? La participació ciutadana és un valor democràtic i té la capacitat de reforçar la legitimitat i la receptivitat de les propostes. En un procés d'elaboració d'una nova constitució, és un element clau per oferir condicions per a una participació lliure, justa i significativa. Evidentment, això requereix recursos i metodologia. El procés equatorià no va tenir cap dels dos: li mancaven els recursos suficients per gestionar un interès impressionant generat entre els ciutadans i els moviments socials i tampoc no disposava d'una metodologia per processar i donar compte de les consultes rebudes. De més a més, el control exercit pel president i una estratègia orientada a captar "aliats" va limitar el valor democràtic del resultat final.

Podeu consultar el text resumit de la conferència a:



El vídeo de la seva intervenció està disponible a:



Valoració general i lliçons per a Catalunya*per Jaume López*

- El procés constituent a l'Equador és posterior al bolivià, tot i que la seva Constitució s'aprova abans que la de Bolívia (endarrerida per les negociacions post-constituents). Ambdós formen part de l'anomenat "nou constitucionalisme llatinoamericà", amb els seus punts de coincidència i també de singularitat de cada cas.
- El procés sorgeix com a resposta a una situació de crisi generalitzada, tot i que la Constitució anterior no era molt antiga (1998). El candidat a la Presidència, Alberto Correa, planteja fer un procés constituent i guanya les eleccions presidencials. Proposa fer un referèndum consultiu per conèixer l'opinió de la ciutadania, tot i que aquest no era el mecanisme previst per iniciar una reforma integral de la Constitució.
- Es produeix un greu conflicte de poders entre el President i la majoria al Parlament que està en contra d'aquest procediment (*Alianza País*, el partit de Correa, no es va presentar a les eleccions legislatives en coherència amb la seva voluntat de convocar una Assemblea constituent). Finalment, amb el suport del Tribunal Suprem electoral i, fins i tot de la policia que compleix les ordres presidencials, es convoca el referèndum i guanya l'opció d'iniciar un procés constituent.
- A les eleccions a l'Assemblea constituent *Alianza País* aconsegueix la majoria. L'enfocament del procés ve condicionat per una perspectiva militant o partidista que fa que hi hagi documents oficials on es faci referència a "actors aliats". L'Assemblea es reuneix a Montecristi, una seu *ad hoc* fora de la capital, i s'organitza en 10 comissions de treball.
- El procés és obert a la ciutadania. Unes 170.000 persones participen fent aportacions (el que suposa una mica més de l'1% de la població). Així mateix, s'organitzen "gabinets itinerants". Malgat això, no es compta amb una metodologia precisa per sistematitzar les aportacions i els treballs s'endarrereixen (degut també a la falta de consens sobre alguns aspectes rellevants). Després de 5 mesos només hi havia 57 articles redactats, el que fa que el president de l'Assemblea, Alberto Acosta, demani una extensió del període previst que se li nega, provocant la seva dimissió. En tres setmanes es redactaran 387 articles. El President tindrà una gran influència sobre aquest redactat final.
- Un dels temes més controvertits és el de l'explotació dels recursos naturals. Les dues postures (sovint anomenades "extractivistes" i "ambientalistes") arriben a posicions de bloqueig que són resoltes per la influència presidencial. No es planteja traspasar la qüestió a un referèndum posterior, com va ser el cas, per exemple, del tema del latifundi a Bolívia.

Referències

- Acosta, Alberto, Kintto Lucas, Alejandro Moreano, Ana María Larrea, Eduardo Galeano, Eduardo Gudynas, Erika Sylva, Francisco Hidalgo, Gabriela Quezada, Guillermo Navarro, Juan Paz y Miño, Mario Unda, Pablo Ospina, Patricio Benalcazar, Patricio del Salto, Rubén Darío Buitrón. 2008. *Entre el quiebre y la realidad. Constitución de 2008*. Quito: ed. Abya-Yala.
- Avila Santamaría. 2011. *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: ed. Abya-Yala y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Basabe Serrano, Santiago. 2009. “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 N° 2, pp. 381-406.
- Becker, Marc. 2011. “Correa, indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador”, *Latin American Perspectives* 176 (38): 47-62.
- Bergmann, Erikur. 2016. “Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland”, a: Reuchamps i Suiter (Eds). *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. ECPR Press.
- Brewer-Carías, Allan R. 2004. *Constitución, democracia y control del poder*. Mérida: Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, Editorial Jurídica venezolana, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, pp. 245-290.
- Centro Carter. 2007. “Informe sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador” No. 1, Diciembre-Enero de 2007. Quito, Ecuador.
- Centro Carter. 2008. “Informe final sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador” 05 de Septiembre de 2008”. Quito, Ecuador.
- Ecuador.Cohen, J. 1997. “Deliberation and democratic legitimacy”, a: J. Bohman & W. Rehg (Eds.). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*, pp. 67-92. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press.
- Elkins, Z., Ginsburg, T., i Melton, J. 2009. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Elster, Jon. 1995. “Forces and Mechanisms in the Constitution – Making Process”, *Duke Law Journal*, Vol. 45, No. 2, pp. 364-396.
- Geissel, Brigitte, i Ken Newton. 2012. *Evaluating Democratic Innovations - Curing the Democratic Malaise?*, Abingdon: Routledge.
- Ghai, Y. 2006. *The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*. International IDEA Disponible a: http://www.constitutionnet.org/files/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf.
- Ginsburg, T., Elkins, Z., i Blount, J. 2008. “The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval”, *Temple Law Review*, 81(2), pp. 361-382;

- Kingman, Santiago. 2008. "Entre la asimilación y la diferencia: la Asamblea Constituyente y los territorios indígenas", *Iconos*, 32, pp. 25-29.
- Massal, Julie. 2012. "El cambio constitucional ¿factor de democratización?", *Análisis Político*, 25 (75).
- Massüger, Nina, i Welp, Yanina. 2013. "Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador", a: Méndez, F. and Wheatley, J. (eds.). *Constitution-Making and Popular Participation*. UK: Ashgate.
- Negretto, G. 2017. "Constitution Making in Democratic Constitutional Orders: the Problem of Citizen Participation", a: Ruth, S., Welp, Y., i Whitehead, L. *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. ECPR Press.
- Nolte, Detlef, i Schilling-Vacaflor, Almut (eds.). 2012. *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. Oxon/New York: Ashgate
- Ortíz Lemos, Andrés. 2013. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Ortíz Lemos, Andrés. 2014. "Sociedad civil y revolución Ciudadana en Ecuador", *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (4), pp. 583-612.
- Ortíz Crespo, Santiago. 2008. "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional". *Iconos*, 32, pp. 13-17.
- Page, B. 1994. "Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy", *Political Science and Politics*, 27, pp. 25-9.
- Pérez Loose, Hernán. 2009. "Ecuador y su metamorfosis constitucional" a: Serna de la Garza, José (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 225-261.
- Ramirez, Franklin. 2008. "En Lo Que El Poder Se Rompa-El Peso del 28", *Le Monde Diplomatique* (versión boliviana), Septiembre.
- Soto, F. 2014. "Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile", *Estudios Constitucionales*, Año 12, N° 1, pp. 397-428.
- Soto, F., i Welp, Y. (en preparació). *Los "diálogos ciudadanos" Chile ante el giro deliberativo*. Santiago: LOM.
- Souza Santos, Boaventura de. 2010. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Quito: Ed. Abya Yala.
- Viciano, R., i Martínez, R. 2010. "Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional". *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 25, pp. 7-29.
- Welp i Whitehead. 2011. *Caleidoscopio d ela Innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO:

- Welp, Y. 2013. "Transitions from Above: The Constitution-making Process and the Consolidation of Democracy. The Cases of Spain, Brazil and Poland", a: Fernando Méndez & Jonathan Wheatley (Eds). *Constitution-Making and Popular Participation*. UK: Ashgate.
- Welp, Yanina. 2017. "¿La trampa del gatopardo? El reemplazo constitucional en los países andinos (1991-2009)", Josep Maria Castellà ed. Tirant lo Blanch.
- Widner, J. 2008. "Constitution writing in post-conflict settings: an overview", *William & Mary Law Review* (49), p. 1513-1540.
- Zovatto, D. 2014. "Las instituciones de la democracia directa", a: Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coords). *Democracias en Movimiento*. México: UNAM, pp.13-70.