

# Bolivia, Ecuador y Venezuela, la refundación andina

Michael Shifter y Daniel Joyce

---

**Morales, Correa y Chávez llegaron al poder con la promesa de una transformación política radical. El punto de partida ha sido poner en marcha nuevas constituciones en Bolivia, Ecuador y Venezuela, una estrategia con resultados inesperados e inciertos para los presidentes.**

---

**A** primera hora de la mañana del 3 de diciembre de 2007, bastante tiempo después del momento previsto para anunciar los resultados, el presidente venezolano, Hugo Chávez, admitió que había perdido el referéndum para llevar a cabo un conjunto de reformas constitucionales. Lo hizo con determinación y juró seguir luchando: “No pudimos... por ahora”. El primer rechazo electoral a lo largo de casi una década en el poder ha hecho escarmentar a Chávez, algo inusual en este líder descarado.

Comparemos esta escena con la del presidente de Ecuador, Rafael Correa, sonriendo triunfante, ocho meses antes, al anunciar su abrumadora victoria en el referéndum que lo autorizaba a convocar una asamblea constituyente para transformar el fallido y desacreditado sistema político ecuatoriano. Las asambleas constituyentes son una solución cada vez más popular frente a la insatisfacción política de la región andina. Pero las diferencias entre estas dos imágenes, de líderes en extremos diferentes del ciclo constitucional, ilustran que las atrevidas promesas de fraguar un cambio profundo y radical implican limitaciones y se arriesgan a considerables reveses.

Por cierto, las reformas constitucionales no son un mecanismo desconocido en Latinoamérica. Chile, Brasil y Colombia, por ejemplo, adoptaron nuevos documentos fundacionales por una serie de razones: determinar las condiciones de la dictadura en Chile en 1980; establecer derechos tras el fin del régimen militar en Brasil en 1988; y ampliar la democracia en Colombia

---

**Michael Shifter** es vicepresidente de Política y **Daniel Joyce** asociado a programas en Inter-American Dialogue, con sede en Washington.

en 1991. Pero la reciente ola de asambleas constituyentes en los países andinos es producto de un nuevo momento político.

### **¿Una bala de plata?**

La geografía política de América Latina se está transformando, con cambios radicales en las estructuras de poder, y las constituciones se consideran un instrumento para llevar a cabo dicha transformación. Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Correa en Ecuador llegaron al poder a través de las urnas –en 1998, 2005 y 2006, respectivamente– con la promesa de derrocar a la antigua clase dirigente y conferir poderes a aquellos grupos que hasta ese momento habían estado marginados. En Perú, Ollanta Humala estuvo a punto de ganar las elecciones presidenciales en 2006 desde una plataforma prácticamente igual de radical, con tintes étnicos y nacionalistas. Más que amoldarse a una dictadura militar o realizar cambios institucionales superficiales, este grupo de presidentes está haciendo uso de la reforma de la Constitución como medio para consolidar su poder y como rechazo simbólico al poder político tradicional.

Aunque una nueva Constitución es una poderosa herramienta política, no está claro hasta qué punto puede resolver los problemas subyacentes que azotan a las naciones andinas: la exclusión social, la pobreza, la corrupción y la polarización. No hay duda de que una estructura constitucional pobre o desequilibrada puede perjudicar a un gobierno. Los enclaves autoritarios –hoy eliminados– que Augusto Pinochet incluyó en la Constitución chilena de 1980 le permitieron ejercer mucho poder incluso después de la transición a la democracia en 1990. Las constituciones deberían ir acorde con las circunstancias y, cuando el orden político está desacreditado, un cambio no sólo es comprensible, sino también esencial. Pero para un país con puntos débiles básicos aún sin resolver –como las divisiones regionales en Bolivia, la mala administración de la economía en Venezuela o la inestabilidad política en Ecuador–, una reforma constitucional no es más que un primer paso hacia una solución de conjunto.

El mejor y más reciente ejemplo de una reforma radical de la Constitución fue la de Venezuela en 1999. Como dicha Constitución recibió el apoyo de una inmensa mayoría poco después de que Chávez ganara las elecciones, el presidente hizo uso de sus poderosas competencias para tratar de reconfigurar el país a todos los niveles. Pero incluso con este poder extraordinario sin precedentes, cuestiones como la inflación, la delincuencia, la escasez de bienes y alimentos, las protestas y la polarización siguen afligiendo a Venezuela y explican en parte la derrota del referéndum del 2 de diciembre pasado. Usar una nueva Constitución para afrontar retos más profundos que una estructura institucional desequilibrada es a veces una manera de disimular el verdadero problema.



AP/RADIALPRESS

*¿Amigos y vecinos? Rafael Correa y Álvaro Uribe en la apertura de la asamblea constituyente de Ecuador (Montecristi, Ecuador, 30 de noviembre de 2007)*

De hecho, el enfoque constitucional para forjar una nueva unidad nacional o un consenso de gobierno ha sido, en algunos casos, no sólo superficial, sino contraproducente. El proceso de reforma de la Constitución, que suele durar varios años y requerir un capital político considerable, en muchos casos va en detrimento de las prioridades políticas urgentes. Puede que valga la pena invertir en una nueva Constitución en determinadas circunstancias, pero los costes de oportunidad son reales y significativos.

Además, el impulso hacia una nueva Carta Magna suele provenir, al menos desde el punto de vista retórico, de un deseo de volver a empezar, de dejar a un lado divisiones pasadas y construir los cimientos para el progreso. La elaboración de una nueva Constitución resulta en ocasiones un proceso traumático para un país, ya que puede desbaratar alianzas ya de por sí frágiles y sembrar las semillas de una prolongada amargura política. Al reavivar viejos debates y azuzar a la gente hacia dos campos opuestos, el proceso de la asamblea constituyente en Bolivia, por ejemplo, ha agrandado las grietas de lo que ya era un país polarizado. Las protestas violentas contra la asamblea han dejado tras de sí varias muertes, y el referéndum nacional sobre el proyecto de Constitución tiene muchas probabilidades de derivar en un tenso enfrentamiento. El trastorno se vuelve aún más grave cuando el proceso

de reforma constitucional es improvisado, reaccionario o carece de dirección –como suele ser el caso– porque es fácil hacer que el proyecto pierda el rumbo o se sature. En un país de instituciones débiles y fuertes divisiones, una asamblea constituyente de carácter radical, si no se administra de forma adecuada, exacerba la confusión política.

A pesar del posible rencor, es comprensible que los nuevos presidentes –sobre todo los desconocidos y los independientes– se arriesguen a convocar asambleas constituyentes con el objetivo de redefinir la estructura nacional de poder. Las expectativas de la población aumentan a medida que la globalización y la tecnología fomentan el acceso a la información en Latinoamérica y van dejando atrás la capacidad de adaptación de las instituciones frágiles. Los líderes políticos tienen que cumplir su palabra y conseguir resultados con rapidez, porque un electorado más informado, impaciente y exigente les va a pedir cuentas.

Los poderosos movimientos sociales y los electores descontentos apoyaron a Chávez, a Correa y a Morales por sus promesas de derrocar a la anquilosada clase política dirigente y ceder el paso a una nueva generación más incluyente. Sólo una ruptura drástica y simbólica con el pasado haría que se cumplieran esas promesas electorales y reforzaría el apoyo dentro de la débil base de poder de un político desconocido. Los líderes están bajo una gran presión para eliminar los lazos con la clase política desacreditada (por ejemplo, en Bolivia los cinco ex presidentes que aún viven son perseguidos por el gobierno de Morales), y estos gestos sirven para sacar lustre a sus credenciales revolucionarias o reformistas.

Sin embargo, más que una ruptura simbólica con la tradición, una asamblea constituyente es para algunos una forma práctica de reconstruir un gobierno de coalición y consolidar el poder ejecutivo. Prácticamente de la misma forma que un primer ministro disuelve el Parlamento con la esperanza de elegir una nueva mayoría, Chávez, Morales y Correa trataron de aprovecharse sin demora de sus firmes mandatos y sustituir las posibles fuentes de oposición. En décadas anteriores, un nuevo presidente podía contar con el firme apoyo del Congreso, incluso de la mayoría, gracias a sus conexiones en el partido y en la política. Pero esta nueva generación de presidentes desconocidos o “antisistema” tiene que encontrar nuevas formas de gobernar. Hasta Morales, que disfrutó del apoyo del heterogéneo pero poderoso partido Movimiento al Socialismo (MAS), se decantó por la opción cada vez más popular de la asamblea constituyente con el objetivo de consolidar su control del ejecutivo.

Aunque sea comprensible, y quizá inevitable teniendo en cuenta las realidades políticas en la región, la reforma radical de la Constitución es mucho más problemática que las reformas graduales a largo plazo. Para un nuevo presidente resulta tentador solucionar todos los problemas nacionales con la bala de plata constitucional, pero este proceso implica concesio-

nes considerables. Esta estrategia suele conllevar la expulsión de burocracias, partidos, ministros, etcétera que, a pesar de sus defectos, tienen experiencia y talento. Sacrificar de forma selectiva del sistema judicial venezolano a los partidarios de la oposición, por ejemplo, dio margen de maniobra al gobierno de Chávez, pero le restó capacidad para abordar el aumento de la delincuencia y los problemas de corrupción. Volver a construir instituciones de la nada tras una purga institucional lleva mucho tiempo y socava la aplicación de la ley, los servicios sociales, la educación y otros programas que mejoran de forma directa las vidas de los ciudadanos.

En lugar de eso, los líderes pueden aprovecharse de los sistemas políticos defectuosos y construir instituciones más eficaces y duraderas sin sacrificar un tiempo valioso ni capital político en un proceso constitucional. De hecho, los tres líderes andinos estaban sometidos a una gran presión por parte de sus electores, que no fueron satisfechos con reformas graduales. Aun así, aunque el cambio gradual no sea un lema de campaña ganador, ha resultado ser la mejor manera de cimentar un verdadero progreso político y social.

Aunque los procesos de las asambleas constituyentes de Venezuela, Bolivia y Ecuador comparten muchas características, se encuentran en estadios diferentes y siguen distintos caminos, con diferentes niveles de éxito. Un análisis de sus trayectorias permite comprender mejor las posibilidades y limitaciones del proceso de la asamblea constituyente, así como los factores que contribuyen a su éxito.


### **El ejemplo venezolano**

Venezuela aprobó un referéndum antes de que se cumpliera el primer año de la toma de posesión de Chávez, en 1999. Según la retórica del presidente, los artículos publicados y las actividades legislativas de la asamblea, el objetivo primordial de la nueva Constitución era acabar con el antiguo orden corrupto de Venezuela. Tras 40 años alternándose en el poder, los partidos tradicionales estaban desacreditados. La Constitución de 1961 no tenía por qué ser el origen del problema –se había enmendado y mejorado varias veces–, pero mantener el viejo consenso se había vuelto insostenible. Más que escribir una nueva Carta Magna, el mandato señalado por la asamblea era “reestructurar el Estado”.

Con unos niveles de aprobación del 80 por cien, los aliados de Chávez obtuvieron 121 de los 131 escaños en la asamblea, lo que le aseguraba la aprobación de un documento que reflejara su visión del país. La asamblea acometió dicha tarea con energía y se escribió una de las constituciones más largas del mundo, con 350 artículos que iban desde la reelección del presidente hasta la protección de las comunidades pesqueras de la costa. Algunos de los añadidos eran muy novedosos, como convertir el “poder ciu-

dadano” (el fiscal general, el defensor del pueblo y la contraloría) y el “poder electoral” en dos ramas distintas del gobierno, que en teoría no tendrían que rendir cuentas más que a la población. El documento eliminaba el consejo judicial, órgano que los partidos tradicionales habían utilizado para ejercer poder sobre otros tribunales, y desaparecía de una de las cámaras del Congreso, con lo que se pasaba a una asamblea nacional unicameral.

Al presidente se le concedía más poder con la nueva Constitución, que legalizaba la reelección consecutiva y alargaba el mandato presidencial de cinco a seis años. Chávez, un militar de carrera, devolvía asimismo el derecho de voto a los miembros del ejército e integraba a las fuerzas armadas dentro del gobierno. Los derechos humanos ocupaban un lugar central en la Constitución, que establecía el empleo, la vivienda y la asistencia sanitaria como derechos fundamentales al mismo nivel que otros derechos civiles tradicionales. A pesar de estas novedades, el texto constitucional no suponía un avance significativo con respecto a la Constitución de 1961, puesto que apenas modificaba la relación básica entre las instituciones ni la interacción de la opinión pública y el Estado.

  
*Una nueva  
oposición más  
organizada puede  
convertirse en  
una molestia  
para Chávez*

El sentimiento antisistema llevó al poder a Chávez, que comprendió que, si quería mantener su popularidad, sería necesario romper con el pasado. El presidente no se limitó a seguir el texto de la Constitución para dismantelar a la anti-

gua clase dirigente. Mientras la propuesta constitucional estaba todavía debatiéndose, la asamblea se otorgó a sí misma el derecho a destituir jueces y empezó a despedir a cientos considerados leales a la anterior élite política. En lugar de seguir una propuesta similar para purgar el Congreso, simplemente se hicieron con sus poderes legislativos. Chávez entregó su presupuesto a la asamblea en vez de al Congreso, con lo que desligó a la asamblea legislativa del proceso político.

La oposición al nuevo texto constitucional estaba dividida, y la mayor controversia se daba dentro del nuevo y débil gobierno de coalición de Chávez, el Polo Patriótico. Enfatizando su rechazo hacia la clase política tradicional, acortando los plazos de tiempo y dejando en el aire sus intenciones finales, Chávez construyó una mayoría irrefutable en la asamblea. Con este apoyo, también logró la aprobación de la nueva Constitución, el rechazo de una mayoría en la “megaelección” de 2000 y la reelección en ese año y en 2006. En una nube de popularidad, Chávez consiguió obtener y mantener el control sobre todas las ramas del gobierno y las instituciones clave.

El presidente no se llevó su primer revés electoral hasta casi una década después de su original triunfo. Aunque por un margen muy estrecho, la de-



rrota en el referéndum de 2007 ilustra los escollos estratégicos del método constitucional en el contexto de esta nueva era política. Con la intención de aprovecharse de las altas cifras de aprobación, Chávez dedicó gran parte del año a reunir, diseminar y promocionar las 69 reformas constitucionales. Los votantes dejaron claro que ese tiempo y ese capital político tan valiosos se podrían haber invertido mejor en buscar soluciones para el aumento de la delincuencia, la corrupción, la escasez de alimentos, la inflación y otras cuestiones que tienen un impacto tangible en sus vidas. En lugar de centrarse en estas prioridades básicas, el presidente se volcó en acercar a Venezuela al “Socialismo del Siglo XXI” más de lo que los ciudadanos estaban dispuestos. Las reformas constitucionales tampoco convencían a los tradicionales defensores de Chávez –quien culpó de la derrota a la abstención–, pero animó a los grupos estudiantiles organizados tras el cierre del canal RCTV, en mayo de 2007. El presidente prometió impulsar las reformas por otra vía, posiblemente una enmienda, otro referéndum o su poder legislativo, pero esta nueva oposición, más legítima y organizada, tiene el potencial de convertirse en una molestia persistente para él durante los próximos años.

Una ocasión perfecta y su popularidad permitieron a Chávez en un primer momento impulsar una nueva Constitución sin apenas resistencia, algo que puede haber alentado a Morales y a Correa a seguir el mismo patrón. Pero la última ronda de reformas en Venezuela era superficial, divisoria sin necesidad y antidemocrática (su principal consecuencia habría sido permitir que Chávez fuera presidente de por vida), y constituyó un aviso para futuros presidentes que se planteen llevar a cabo una reforma radical de la Constitución.

### **Bolivia, la refundación de Evo**

Evo Morales desarrolló una gran afinidad hacia el proyecto de Chávez durante las elecciones presidenciales de 2005 e intentó seguir sus estrategias constitucionales una vez en el poder. Tras un periodo particularmente sangriento y traumático de la historia de Bolivia, el primer presidente indígena se comprometió a “refundar” el sistema político. Atrapado entre una organizada clase dirigente que se resistía a renunciar al poder y un poderoso abanico de movimientos sociales que exigían resultados, Morales, al igual que Chávez, trató al mismo tiempo de consolidar el poder y de romper simbólicamente con el pasado. Pero su camino resultó ser mucho más complicado.

Aunque Morales ganó las presidenciales con un 54 por cien de los votos y predijo que controlaría un 80 por cien de la asamblea constituyente, finalmente obtuvo 135 de los 255 escaños, una ajustada mayoría, muy por debajo de los dos tercios necesarios para impulsar el texto que quería. La cuestión

central es la autonomía; Morales defiende un mayor control federal sobre las regiones y los hidrocarburos, mientras que la oposición lucha por aferrarse a su independencia y a la riqueza de los recursos energéticos. Los derechos de los indígenas, el control estatal de la economía y poderes ejecutivos como la reelección también forman parte del programa de Morales.

En lugar del proceso rápido y sencillo del que disfrutó Chávez, en Bolivia la oposición ha estirado el debate con disputas respecto al procedimiento y la fatigosa propuesta de restablecer Sucre como única capital. El MAS de Morales consiguió impulsar un proyecto de Constitución durante un boicoteo de la oposición y tiene en mente someterlo a referéndum. Pero la controvertida maniobra le costó a Morales el apoyo de algunas zonas, y puede que no cuente con la mayoría necesaria para aprobar el referéndum constitucional.

La situación de Bolivia resultó más complicada que la de Venezuela por diversas razones: mientras que la oposición en Caracas se había desmoronado tras décadas de mal gobierno, el debate constitucional en Bolivia no es más que otro capítulo en la larga y amarga batalla entre los departamentos ricos de la “media luna” (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) y los movimientos sociales indígenas ahora dirigidos por Morales. El presidente boliviano no cuenta con la riqueza de recursos en la que se basó Chávez para promocionar su proyecto. Gran parte de los ingresos procedentes del gas natural está en manos de los gobernadores de la oposición en las regiones de la “media luna”. Asimismo, mientras que la etnicidad no es una cuestión política en Venezuela, el trasfondo racial agudiza las posturas de ambas partes en el debate constitucional en Bolivia. La oposición boliviana también tenía la ventaja de haber aprendido de la experiencia venezolana en 1999, y se unió para arrebatar a Morales la mayoría de dos tercios que necesitaba para dominar la asamblea.

El resultado de la asamblea constituyente en Bolivia está por ver. Los referendos sobre el proyecto de Constitución y la autonomía regional se han retrasado. Puede que Morales pierda esta batalla, lo que supondría un duro golpe para su gobierno y lo obligaría a adoptar una estrategia más gradual. Si se aprueba una nueva Constitución, puede que buena parte de la población la considere ilegítima, lo que podría provocar una fuerte reacción.

Resulta irónico que el texto del proyecto de Constitución de Bolivia, en sí, sea menos polémico que la Carta Magna de Venezuela. Un compromiso sobre la autonomía regional, el reparto de los recursos energéticos y la reelección presidencial parece posible si la oposición acepta, por ejemplo, la reelección a cambio de un porcentaje garantizado de la riqueza procedente del gas. Pero ninguna de las dos partes está por el momento dispuesta a ceder. En lugar de eso, se han enzarzado en un debate político en el que ambas se acercan al conflicto o incluso la secesión, para dar marcha atrás en el último segundo. Para ninguna de las partes es productivo fomentar la violencia o la secesión, lo que hace que estos escenarios sean improbables, pero la



amenaza acrecienta las divisiones y dificulta el compromiso. Con o sin una nueva Constitución, el gobierno de Morales tendrá que abordar problemas básicos como el desempleo, la falta de inversión, la disminución de la producción de gas, la inflación y las infraestructuras. Al igual que el reciente referéndum en Venezuela, el caso de Bolivia debería servir de advertencia respecto a los peligros que presenta la estrategia constitucional para consolidar el poder.

### **Las bazas de Correa en Ecuador**

Aún en sus primeros estadios, el presidente Correa parece tener más éxito que Morales en su intento por imitar la estrategia de Chávez de 1999. Correa, que subió al poder a principios de 2007, decidió convocar de inmediato una asamblea constituyente, cuando gozaba de una gran popularidad. Obtuvo una amplia mayoría de escaños y formó una coalición fluida, Alianza País, cuyo único elemento de unión parece ser el propio Correa. El mandato de la asamblea incluye cambiar el “marco estructural” del Estado. Después de que un fiel consejo electoral despidiera a todos los legisladores de la oposición en el Congreso, Correa siguió el ejemplo de Chávez y transfirió a la asamblea todo el poder legislativo, lo que terminó disolviendo el Congreso. Quizá por temor a que se produjera una situación similar a la de Bolivia, Correa dio un plazo de tiempo muy corto para someter a referéndum el proyecto del texto. Consciente de la desagradable derrota de diciembre de 2007 en Venezuela, el presidente de Ecuador desistió de cualquier deseo de poner fin a los límites de la reelección. Parece que ha ido aprendiendo de las experiencias positivas y negativas de sus vecinos.

Una de las claves de la rápida e integral victoria de Chávez en 1999 fue el nivel de apoyo popular. Correa asumió el cargo con una popularidad del 76 por cien. Pero su estilo conflictivo, una economía en desaceleración y unas grabaciones que mostraban cómo su gobierno manipulaba el precio de la deuda para obtener beneficios hicieron mella y su tasa de aprobación cayó hasta el 54 por cien. Como la popularidad es clave para llevar a cabo con éxito una asamblea constituyente, a Correa se le presentaba un panorama agitado.

En ese contexto, el ataque colombiano con misiles a un campo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano el 1 de marzo ha resultado una bendición caída del cielo para la popularidad del presidente ecuatoriano. Correa y Chávez denunciaron con vehemencia la violación de su soberanía y rompieron sus relaciones con Colombia. El flujo de refugiados, la fumigación de campos de coca y los pasos fronterizos de miembros de la guerrilla han provocado tensiones entre Colombia y Ecuador, un país que se había esforzado durante años por permanecer ajeno al conflicto. La firme actitud de Correa en defensa de la so-

beranía nacional elevó la popularidad del presidente en ocho puntos a lo largo de marzo. Mientras que Chávez restableció poco después las relaciones con Colombia, Correa afirmó que sería un proceso largo, y ha llevado el asunto al tribunal de La Haya para poner fin a la fumigación aérea desde Colombia. La crisis ya le ha producido a Correa réditos nacionales y puede que le ayude en su proyecto constitucional.

El proceso de Ecuador sigue sin definir. Los debates en asamblea en la ciudad de Montecristi son más transparentes que los bolivianos, pero hasta el momento ha habido pocos avances sustanciales. Los primeros cinco artículos de la nueva Constitución se aprobaron de manera preliminar a principios de abril. Teniendo en cuenta la crisis con Colombia, no resulta sorprendente que Correa incluya la soberanía nacional y estudie prohibir las bases militares extranjeras, una baza ganadora para el presidente. Conceder el voto a los jóvenes, otra medida popular, ecuatorianos es el siguiente punto de la agenda. Hasta la fecha, es difícil definir la forma que adoptará la nueva Constitución de Ecuador, ya que, al igual que Chávez en 1999, Correa no ha dejado claras sus intenciones. Impulsar el papel del Estado en la economía y reforzar los derechos de los indígenas estarán probablemente entre sus prioridades. Ante la fragilidad histórica del ejecutivo en Ecuador (se han sucedido ocho presidentes en una década) y su propia necesidad de consolidar el poder, Correa tiene razón al intentar reforzar el ejecutivo. Sin embargo, todavía está por ver hasta dónde llega. Puede decidir seguir las tendencias autoritarias de Chávez o construir los cimientos para una democracia representativa estable y duradera.

### **Actores externos**

En los últimos años, el fenómeno de las asambleas constituyentes se ha concentrado en la región andina. De las últimas siete asambleas constituyentes de Latinoamérica, seis han tenido lugar en los cinco países andinos (la Constitución actual de Ecuador data de 1998). Es probable que la razón de esto sea la combinación de instituciones frágiles, un aumento de las demandas ciudadanas y el surgimiento de nuevos grupos movilizados en la región. El hecho de que los tres países coincidan temporalmente en las reformas de sus constituciones y el interés por el resultado del proceso han despertado el interés de otros países andinos y sus vecinos suramericanos.

Venezuela ha adoptado una actitud especialmente activa, ya que ofreció ayudas financieras a Morales y mantiene una estrecha relación con Correa. Algunos sostienen que Chávez empujó a Correa para que aprovechara políticamente el ataque aéreo colombiano. Se rumorea que soldados venezolanos ayudaron a custodiar la asamblea boliviana y abogados venezolanos contri-

buyen a redactar el proyecto de Constitución de Morales. Aunque Chávez posee recursos considerables y consejos que ofrecer, esta estrecha relación ha tenido un precio: en Bolivia, una muchedumbre furiosa apedreó recientemente un avión militar venezolano. Correa ha sido más cuidadoso con los límites de su alianza con Chávez, consciente de la ambivalencia de la opinión pública frente al presidente venezolano. Un sondeo de Cedatos pocos días después del ataque aéreo colombiano revelaba que la mayoría de los ecuatorianos rechazaba la belicosa reacción de Chávez. La experiencia venezolana de la asamblea de 1999 y el paquete de reformas de 2007 también influyen en la percepción de los procesos en Ecuador y en Bolivia, tanto positiva como negativamente.

Colombia no ha desempeñado un papel tan activo en las reformas constitucionales de Bolivia y Ecuador, pero ha servido para que Venezuela y Ecuador se unan en su contra. Colombia es una cabeza de turco conveniente para Chávez y Correa, y cabe esperar que el presidente ecuatoriano exagere su malestar hacia Bogotá si el proyecto de Constitución corriera peligro. El creciente control del presidente colombiano, Álvaro Uribe, sobre las instituciones políticas le sitúa en la misma línea que sus vecinos andinos. Así, por ejemplo, Uribe impulsó con éxito una enmienda de la Constitución colombiana en 2004 que le permitía salir reelegido y ha dejado abierta la posibilidad de un tercer mandato consecutivo, aunque requeriría otra enmienda.

Brasil y, en menor medida, Argentina están desempeñando un papel importante en el proceso constitucional de Bolivia, puesto que son dos de sus principales socios en la industria de los hidrocarburos. La presidenta argentina, Cristina Fernández, parece haberse aliado con Chávez, mientras que la relación de Brasil con Venezuela ha sido particularmente ambivalente. El aumento de los ingresos procedentes del gas podría reducir la influencia de Chávez en Bolivia, sobre todo si la mayoría de la población insiste en establecer su propio rumbo. La amplia credibilidad del presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, en la región le ha dado la oportunidad de actuar como mediador en Bolivia. Aunque perdería apoyo entre sus bases, es posible que un Morales más independiente y moderado encontraría un camino más fácil para llegar a un acuerdo con la oposición y aprobar su nueva Constitución.

Estados Unidos, que expresó su rechazo a las recientes reformas constitucionales de Chávez, ha intentado mantenerse al margen de los debates en Ecuador y Bolivia. No obstante, Correa y Morales sabían que podrían aprovecharse de la impopularidad de Washington para mejorar sus posiciones

---

*Una asamblea  
constituyente  
puede tener el  
efecto contrario  
al esperado y  
polarizar un país*

políticas. Según el borrador de los artículos referidos a la soberanía en Ecuador, EE UU no podría utilizar la base de Manta para situar los aviones encargados de la vigilancia aérea antidroga en Colombia. Morales ha echado aún más leña al fuego en su retórica antiestadounidense al acusar al embajador y a otros diplomáticos de espionaje e injerencia política.

### **Transformación andina**

Las tradicionales y desacreditadas clases dirigentes andinas se han venido abajo y los políticos desconocidos o recién llegados han llenado ese vacío. Frente a una fuerte presión interna por el cambio y la necesidad de reformar un sistema corrupto, elaborar una Constitución se ha convertido en la estrategia para satisfacer estas demandas y, al mismo tiempo, consolidar el poder. Aunque esté diseñada para forjar un nuevo consenso nacional, una asamblea constituyente puede tener el efecto contrario y polarizar aún más una sociedad dividida. Aunque el proceso se desarrolle sin sobresaltos, hace perder de vista otras prioridades y tiene un impacto limitado sobre los principales puntos débiles, como la corrupción y la inseguridad.

Venezuela parece haber aprendido esta lección recientemente, mientras que Bolivia se esfuerza por superar un proyecto constitucional que le ha situado al borde del conflicto interno y Ecuador acaba de embarcarse en la elaboración de una nueva Constitución. Si se tiene una misión clara y una administración eficaz, y si se da en el momento adecuado, redactar una nueva Constitución puede ayudar a construir una base sólida para el progreso. Pero la región andina ilustra los numerosos escollos y los enormes obstáculos que se encuentran en el camino.