

ANÁLISIS

Nueva
constitución



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

laTendencia
—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS
Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista La Tendencia

Comité Editorial: Francisco Muñoz
Juan José Paz y Miño
María Arboleda
Agustín Grijalva
Franklin Ramírez

Edición: Raúl Borja

Diseño: Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial

Diseño portada: Antonio Mena

Impresión: Gráficas Araujo

Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

ISBN:
Quito-Ecuador

8 PRESENTACIÓN
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN
Francisco Muñoz Jaramillo

la **historia** y la **coyuntura**

26 EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
Juan J. Paz y Miño y Diego Pazmiño

46 PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO
HEGEMÓNICO
Franklin Ramírez Gallegos

la **carta** de **derechos** y **garantías**

68 LOS DERECHOS EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Julio César Trujillo y Ramiro Ávila

86 IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA
FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS
Silvia Vega Ugalde

102 LA PLURINACIONALIDAD EN
LA NUEVA CONSTITUCIÓN
Floresmilo Simbaña

118 LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL
FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS
Agustín Grijalva

el **modelo** de **desarrollo**

136 EL BUEN VIVIR: OBJETIVO
Y CAMINO PARA OTRO MODELO
Magdalena León T.

152 LO SOCIAL EN LA NUEVA
CONSTITUCIÓN
Carlos Castro Riera

el **régimen político**

168 EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Luis Verdesoto

196 AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN
LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI
Alfredo Ruiz Guzmán

descentralización y autonomía

214 LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
Santiago Ortiz C.

226 DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y
REGIONALIZACIÓN
Rafael Guerrero

soberanía, defensa e integración

244 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA
EN UNA NUEVA PERSPECTIVA
Pablo Celi

264 LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN
Grace Jaramillo



LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

Grace Jaramillo

Comunicadora Social. Master of Arts
en Políticas Públicas y Relaciones
Internacionales, Diploma Superior
en Políticas Públicas de América
Latina, Universidad de Pittsburgh,
Coordinadora del Programa de Relaciones
Internacionales de la FLACSO Quito.

EL TÍTULO VIII "RELACIONES INTERNACIONALES" DE LA CONSTITUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE COMPRENDE TRES CAPÍTULOS: EL PRIMERO, SOBRE LOS PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES, EL SEGUNDO, SOBRE LOS TRATADOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, Y EL TERCERO, SOBRE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. SE TRATA DE UNA SECCIÓN QUE PRETENDE SER EXHAUSTIVA EN TODO LO RELACIONADO CON LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ECUADOR CON EL RESTO DEL MUNDO.

Para realizar una disección adecuada de esta sección se establecerá tres puntos de reflexión: el primero, un análisis comparado de este tema con otras constituciones de América Latina, tomando los tres capítulos como una totalidad. El segundo punto, un análisis de cada una de los capítulos que componen la sección. Y el tercero, un análisis de lo que significa para el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano con el resto del mundo.

LA CONSTITUCIÓN PROPUESTA **VERSUS** OTRAS CONSTITUCIONES

Para poner en contexto las innovaciones institucionales que plantea el proyecto de nueva Constitución es necesario revisar la forma como resolvieron este tema algunas constituciones latinoamericanas. Haciendo un análisis del Título Relaciones Internacionales y comparándolo con 9 constituciones de: México, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, Perú y Cuba, es evidente que el caso ecuatoriano es extremadamente prescriptivo, cuando se trata de las Relaciones Internacionales del Ecuador con el resto del mundo.

En el caso de México, los temas relacionados con las Relaciones Internacionales entre los estados son específicos en dos articulados. El primero, en el artículo 89, que habla de las facultades y atribuciones del Presidente de la República. En este caso, en el inciso II y III, se le asigna al primer mandatario la potestad de nombrar y remover representantes diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado. Asimismo, en el inciso X, se le asigna la responsabilidad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, “sometiéndolos a la aprobación del Senado”. En este mismo inciso se dice expresamente que el Ejecutivo deberá seguir ciertos principios normativos en la conducción de la política exterior, tales como: “la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.¹

Los mismos principios están contemplados en el caso ecuatoriano en el proyecto de nueva Constitución (Art. 416 Núm. 1, 2 y 3), en los que se plasma la mayoría de los principios establecidos por la Constitución Mexicana. Cabe anotar, sin embargo, que en el caso mexicano se establece una implícita corresponsabilidad con el Senado sobre el tema de política exterior, ya que este organismo tiene la potestad de aprobar funcionarios diplomáticos, revisar anualmente la política exterior del Presidente de la República y aprobar o improbar tratados internacionales.

Asimismo, el Congreso de la República únicamente tiene la capacidad de aprobar o no aranceles a productos extranjeros, y de generar leyes de promoción a la inversión extranjera directa. En el caso ecuatoriano esto es de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, de acuerdo con la nueva Constitución y la política exterior no tiene niveles de corresponsabilidad entre las funciones del Estado.

Las mismas prerrogativas del Congreso y el Senado están presentes en la Constitución argentina. Evidentemente hay una corresponsabilidad y pesos y contrapesos, en un escenario donde el Presidente de la República nombra representantes diplomáticos, pero es el Senado los aprueba. El Congreso tiene además una serie de atribuciones respecto a la política exterior, como las

¹ Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página 45 y 46.

siguientes: determinar la política arancelaria y aduanera, regular el comercio con otras naciones (por esta razón, el reciente paro agrícola argentino solo se resolvió con una resolución del Congreso de esa nación); aprobar o rechazar tratados internacionales, y en lo que corresponde a cuestiones de derechos humanos, estos tratados tienen categoría supra constitucional. La Constitución argentina es específica cuando se refiere a tratados de integración latinoamericana, donde se acepta la posibilidad de otorgar supranacionalidad y por lo tanto de ceder competencias nacionales a un organismo internacional. Asimismo, se acepta la posibilidad de realizar tratados de integración con otras naciones no latinoamericanas, bajo los mismos principios establecidos para con las naciones latinoamericanas, excepto que se esperará 120 días para la votación en el Congreso.²

Un artículo que está presente tanto en la Constitución argentina como en la brasileña es el siguiente: “Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él”³, como parte de las atribuciones y responsabilidades del Congreso.

En el caso brasileño, este artículo aparece más claro en el contexto de las atribuciones exclusivas que tiene el Congreso Nacional, y dice: “autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra, hacer la paz, permitir que transiten por el territorio nacional fuerzas extranjeras o permanezcan en él temporalmente, salvo los casos previstos en ley complementaria”. Asimismo, el Congreso Nacional aprueba o niega definitivamente tratados internacionales, que signifiquen “compromisos gravosos para el patrimonio nacional”.⁴ Sin embargo, también se le otorga al Presidente de la República la capacidad de nombrar agentes diplomáticos, siempre con la aprobación del Senado, la de conducir las relaciones internacionales entre los estados y la de celebrar tratados, convenciones y actos internacionales.

En este sentido, las dos constituciones –la argentina y la brasileña– tienen las mismas atribuciones y corresponsabilidades y, de hecho, tienen igual articulado en relación con las tropas extranjeras, siendo aceptadas en el territorio nacional. En los dos casos analizados, también está contemplada la atribución

² Constitución de la Nación Argentina, 22 de agosto de 1994. Páginas 14-19

³ *Ibidem*.

⁴ Constitución de la República Federativa de Brasil. Título IV, artículo 49

del Presidente para declarar la guerra o la paz, a otra nación extranjera, siempre con la autorización del Congreso Nacional, cuando exista una agresión externa.

En el caso del Brasil, una mención explícita sobre principios rectores de la relación con otros países está únicamente contenida en el artículo 78 que habla del juramento de Presidente y Vicepresidente: “El Presidente y el Vicepresidente de la República tomarán posesión en sesión del Congreso Nacional, prestando juramento de mantener, defender y cumplir la Constitución, observar las leyes, promover el bien general del pueblo brasileño, y sustentar la unión, la integridad y la independencia del Brasil”.⁵

La Constitución chilena presenta un esquema similar. Cabe decir que el articulado es bastante sencillo y lo concerniente a las Relaciones Internacionales está ubicado exclusivamente en las atribuciones y responsabilidades del Presidente de la República, en el artículo 32, específicamente en los incisos 10 y 17. En el primero se le otorga al Presidente de la República la potestad de designar embajadores, ministros diplomáticos y representantes ante organismos internacionales. Se dice que estos funcionarios son de confianza exclusiva del primer mandatario. En el artículo 17 se le otorga la facultad de conducir las relaciones internacionales de la república, y de negociar, concluir y firmar tratados internacionales “que estime conveniente para los intereses del país” y de someterlos a la aprobación del Congreso. El Presidente puede incluso solicitar que las deliberaciones del Congreso sean secretas si así lo estima conveniente. En el caso chileno, es necesario decir que la prescripción de principios sobre Relaciones Internacionales o Soberanía no están presentes, excepto brevemente en el Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad, artículo 5, donde se señala que la soberanía reside esencialmente en la Nación. Sin embargo, se aclara que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.⁶

La Constitución chilena es abierta y poco específica en el tema de

⁵ Constitución de la República Federativa de Brasil. Artículo 78.

⁶ Constitución Política de la República de Chile, 7 de mayo de 2003. Pág. 5, 23, 24 y 33.

relaciones internacionales entre los estados. No establece principios específicos, excepto, como hemos dicho, en el tema relacionado al estricto respecto a los derechos humanos, dándole supremacía a los instrumentos internacionales. En el caso chileno tampoco hay un capítulo exclusivo sobre Relaciones Internacionales. Y el manejo de la política exterior y de la negociación de tratados internacionales es de exclusiva atribución del Presidente, sin condiciones ni principios rectores de política en materia de política exterior, necesitando tan solo la concurrencia del Congreso, en su conjunto tanto el Senado como la Cámara de Diputados, para aprobar o desechar tratados internacionales.

La Constitución colombiana es bastante similar, en el ámbito de Relaciones Internacionales, a la chilena. Sin embargo, la Constitución colombiana se asemeja más al espíritu que plantea la nueva Constitución ecuatoriana en el ámbito internacional y por lo tanto, sí tiene algún grado de declaración de principios que tienen que ver con las relaciones internacionales entre los estados, a diferencia de la chilena. En sus principios fundamentales, el artículo 9 de la Constitución colombiana establece que “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.⁷

Cabe anotar que de los casos estudiados, solo tres: la Constitución argentina, la colombiana y la venezolana expresan como prioridad, la integración latinoamericana. La Constitución colombiana es más específica y expresa sobre el tema de la integración latinoamericana.

En cuanto a las atribuciones y responsabilidades, la Constitución colombiana es bastante específica, tanto en el capítulo de atribuciones presidenciales como en el de atribuciones del Congreso. En lo que concierne al Ejecutivo, la Constitución colombiana le otorga al primer mandatario la dirección de las relaciones internacionales, el nombramiento de agentes diplomáticos y consulares, y la capacidad de celebrar con otros estados y entidades internacionales tratados o convenios. Asimismo, la responsabilidad de “proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la

⁷ Constitución de la República de Colombia, 1991. Página 2

nación y la inviolabilidad del territorio...” La cita continúa otorgándole la responsabilidad también de declarar la guerra o firmar tratados de paz, siempre dando cuenta al Congreso.

El Congreso, por su parte, tiene la responsabilidad de aprobar o improbar tratados o convenios internacionales, según señala dicha constitución... “sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”⁸ e incluso contempla la posibilidad de transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, siempre que promuevan la integración económica con otros estados. Estos principios y consideraciones están incluidos en el capítulo que corresponde a la Función Legislativa y sus atribuciones, y está contenido en el artículo 150, inciso 16. De la misma manera, en el capítulo de la Función Ejecutiva están contenidas las atribuciones presidenciales sobre el manejo de la política exterior.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es algo más detallista sobre los temas de soberanía relacionados a la defensa de la integridad territorial. En el artículo 13 establece claramente que “el territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional”. En el mismo artículo se establece que el espacio geográfico venezolano es una zona de paz y que no se podrán establecer bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares, por parte de alguna potencia o coalición de potencias.

Los principios rectores de la política exterior de Venezuela están contemplados en el preámbulo de la Constitución y son similares a los contenidos en la Constitución mexicana. Básicamente, se trata de cooperación pacífica entre las naciones, autodeterminación de los pueblos, no intervención, democratización de la sociedad internacional, desarme nuclear. Pero también la promoción de la integración latinoamericana, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común de la humanidad.⁹

Más allá del preámbulo, no existen más alusiones al tema de principios que para ratificar y reiterar las consideraciones del artículo trece. Al igual que

⁸ Íbidem

⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Preámbulo.

en las demás constituciones analizadas, hay otras consideraciones sobre las Relaciones Internacionales incluidas en las atribuciones del Presidente de la República, que son dirigir las relaciones con otras naciones, celebrar y ratificar tratados, convenios y acuerdos internacionales. En el caso venezolano, la designación de jefes de misiones diplomáticas está a cargo del Presidente de la República, y al igual que en el caso argentino y brasileño, aquello está sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional. En este caso, sí se da una corresponsabilidad entre las dos funciones del Estado.

Respecto a la jerarquía legal de los tratados internacionales, la provisión establecida en la Constitución venezolana es la misma que la establecida en la Constitución ecuatoriana de 1998, es decir, que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia tiene la atribución de verificar, a solicitud del Presidente de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad de la Constitución con los tratados internacionales suscritos por la República, antes de su ratificación. La ratificación de tratados es responsabilidad de la Asamblea Nacional, pero no en todos los casos. Es prerrogativa del Presidente de la República determinar la oportunidad o no de promulgar la aprobación de un tratado internacional.¹⁰

En cuanto al título correspondiente al sistema socioeconómico, existe en el artículo 301 la determinación de que el Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. Es importante indicar que existe en ese mismo artículo el principio de que no se puede otorgar regímenes más beneficiosos a empresas extranjeras que a las nacionales, precisamente la versión positiva de lo que demanda el régimen internacional de comercio en lo que se refiere a trato nacional.

La Constitución peruana es el único caso en el contexto latinoamericano donde existe un capítulo expreso denominado “Del Estado, la Nación y el Territorio”, al que le sucede otro denominado “De los tratados”. En lo que se refiere al Estado, el artículo 44 establece principios generales con relación a lo externo, como el de defender la soberanía nacional y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, así como el establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración “particularmente la latinoamericana,

¹⁰ *Ibíd.* Artículo 336, inciso 5.



así como la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.¹¹

En lo concerniente a los tratados, los que fueran celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional, según señala la Constitución peruana. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, en los casos de tratados referidos a los Derechos Humanos, Soberanía e Integridad del Estado, Defensa Nacional u obligaciones financieras de los estados, además de otro tipo de tratados que exijan modificar leyes o tributos. También en este capítulo se otorga la responsabilidad al Presidente de la República de celebrar, ratificar o adherirse a tratados, sin requisito de aprobación del Congreso, excepto en los casos determinados por la Constitución en los que debe ratificar el Congreso.

La Constitución de Cuba –de régimen socialista– contiene amplios detalles sobre principios rectores de la política internacional y de las relaciones internacionales entre los estados. En su artículo 12 condena al imperialismo, el neocolonialismo, la intervención directa o indirecta, el bloqueo económico, la violación del uso de las telecomunicaciones, y califica de delito internacional la guerra de agresión y conquista. Asimismo, asume todos los principios del derecho internacional expresados en la Carta de Naciones Unidas.

El análisis de las ocho constituciones mencionadas nos permite generar tres conclusiones:

El tema de Relaciones Internacionales no tiene un desarrollo tan extenso en ninguna de las constituciones latinoamericanas, con excepción de la de Cuba, como en la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente en Montecristi. Sólo México, Venezuela, Cuba y Colombia son absolutamente explícitos sobre principios rectores de las relaciones internacionales. El resto de las constituciones contiene implícitos los principios, pero no extremadamente detallados como el caso de la Constitución cubana y la ecuatoriana (propuesta), sobre todo porque la mayor parte de principios ya han sido enunciados y ratificados en la Carta de Naciones Unidas, instrumento internacional del cual todos los estados latinoamericanos somos signatarios. En los casos de México y Cuba, que han sufrido agresiones territoriales graves, por

parte de una potencia extranjera, a lo largo de su historia, es comprensible que contengan una declaración de principios. Sin embargo, en el caso de la Constitución ecuatoriana propuesta, el detalle extenso de principios rectores de las relaciones internacionales puede limitar al máximo la capacidad de conducción de la política exterior y de la política comercial por parte del Presidente de la República, asuntos que profundizaremos más adelante.

Las atribuciones y responsabilidades sobre el manejo de la política exterior en todos los casos analizados se asientan en el Presidente de la República, quien ejerce la conducción, liderazgo e iniciativa en política exterior del Estado. Sin embargo, en la mayoría de constituciones se establecen contrapesos, para disminuir las excesivas facultades presidenciales en este campo. El primero de ellos es la aprobación del Senado o del Congreso para el nombramiento de los jefes de misiones diplomáticas, y el segundo contrapeso, es la aprobación o no de los tratados internacionales. En el caso de la Constitución mexicana, incluso el Senado puede revisar la política exterior del Presidente en los casos que lo considere necesario.

En síntesis, el Ejecutivo tiene la iniciativa, pero siempre con el control del Congreso tanto en los nombramientos del sistema burocrático que maneja la política exterior del Estado, como en la ratificación de los tratados internacionales. En el caso ecuatoriano, la Constitución propuesta no establece contrapesos en el tema de los nombramientos diplomáticos, otorgándole total potestad al Presidente de la República sobre los mismos. Sin embargo, en materia de tratados, el Presidente está coartado de avanzar una serie de negociaciones, especialmente de tipo comercial, económico y de integración, so pena de que la Asamblea Nacional no dé paso a la ratificación ó esta tenga que ejecutarse vía referendo.

El tema de la integración latinoamericana está presente en varias constituciones latinoamericanas, especialmente en la colombiana, argentina, venezolana y mexicana. En la Constitución ecuatoriana propuesta, el tema de la integración latinoamericana tiene un capítulo aparte, con cuatro artículos. En el artículo 425 de este capítulo se establece las prioridades de la integración y se dice que será el “favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por estados de América Latina y el Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional”.

¹¹ Constitución Política del Perú. Título II, Del Estado y la Nación.



En resumen, la idea de comparar el proyecto de Constitución resuelto en Montecristi con ocho constituciones latinoamericanas era básicamente el tener una referencia contextual sobre los alcances de esa nueva Carta Política en el tema de relaciones internacionales. El espíritu general –al menos en el tema de relaciones internacionales– de lo escrito en Montecristi es que se trata de un texto escrito con aprehensión por la realidad internacional, y un criterio en donde el Ecuador debe ser preservado de amenazas latentes o imaginarias, algo que sobrepasa en exceso lo previsto por otras constituciones latinoamericanas, con excepción de la Constitución de Cuba.

¿Porqué se le dio ese tratamiento al texto de Montecristi? El título de Relaciones Internacionales parece indicar un sentimiento mayoritario en la Asamblea, de reserva sobre las relaciones internacionales en general y sobre las relaciones económicas internacionales en particular. Todo parece indicar que las negociaciones fallidas del TLC ecuatoriano, la Base de Manta y la agresión de Colombia a territorio ecuatoriano (1 de marzo de 2008) pueden haber pesado en la redacción de esos textos constitucionales.

TEMAS ESPECÍFICOS SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En el capítulo primero sobre los principios de las Relaciones Internacionales, el artículo 416 incisos 1 al 4, lo que hace es explicar y ahondar sobre los principios ya establecidos en la Carta de Naciones Unidas sobre promoción de la paz, solución pacífica de controversias, no-intervención, autodeterminación de los pueblos, desarme universal, condena a cualquier forma de intervención en asuntos internos de otros países. En el inciso 5, se rechaza el racismo y la xenofobia. En el inciso 6, el principio de ciudadanía universal está proclamado para defender los derechos de los inmigrantes ecuatorianos a otros países. Este principio limita en términos reales la capacidad del Ecuador para cualquier restricción futura de su política migratoria dentro de sus fronteras.

En el inciso 8 se condena toda forma de imperialismo y neocolonialismo, y se reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión. Este tipo de enunciados constan en las constituciones peruana, venezolana y cubana.

En el inciso 9, a la par que se reconoce el derecho internacional como norma de conducta, se demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación al interior de estas. Como principio es bastante razonable, sin embargo, la suscripción del derecho internacional implica necesariamente el reconocimiento a la igualdad jurídica de los estados, por lo que el enunciado completo parece una redundancia conceptual, dado que en la práctica ejecutar esa democratización es extremadamente complicado. Las relaciones cotidianas al interior del sistema de Naciones Unidas así lo demuestran y la demanda exigiría una acción propositiva y proactiva, para lo cual el Ecuador no provee el suficiente peso en el contexto internacional.

El inciso 10 sí implica una ruptura fundamental con el *statu quo* establecido en anteriores constituciones y por la tradición histórica de la política exterior del Ecuador. En este inciso se promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales. Esto significa romper con el principio de No Alineación que ha mantenido el Ecuador desde finales de la Segunda Guerra Mundial, y especialmente a partir de la década de los 60's cuando se gestó la conformación del Grupo de los No Alineados, precisamente para defender la capacidad de una política exterior autónoma, alternativa frente a bloques con una política definida que no correspondía necesariamente a las necesidades de los países que lo conformaban. Este inciso merecía una reflexión más detenida de los asambleístas.

En el inciso 12 se fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los estados que se sustente en la justicia, solidaridad y complementariedad. Este sería el único país que exprese como principio una estrategia de relaciones internacionales que podría darse en el futuro. Los principios generalmente no son estrategias y viceversa. Tampoco se señala en ninguna parte del texto constitucional propuesto cuál es el nuevo sistema de comercio e inversiones, y esto puede ser contraproducente, especialmente porque somos parte signataria de la Organización Mundial de Comercio que es el régimen internacional de comercio e inversiones por excelencia, y porque todos nuestros socios latinoamericanos también lo son. Sobre el principio de complementariedad, es necesario acotar que en la década de los 60's, precisamente cuando se creó la UNCTAD (Consejo de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), el principio fundamental que defendió el Ecuador y otros en vías de desarrollo era su derecho a industrializarse y por lo tanto a competir



en términos crecientes con la industria de los países desarrollados, tomando en cuenta sus asimetrías en términos de desarrollo relativo. En la búsqueda del desarrollo podemos simplemente ser competitivos y no complementarios, y es por esta razón que el comercio y las inversiones deben tener un trato diferenciado y no necesariamente buscar la complementariedad. En el mismo principio se establece la creación de mecanismos de control internacional de las corporaciones y se rechaza que los litigios entre empresas privadas se conviertan en conflictos entre estados. De alguna manera, los litigios internacionales contra corporaciones y las demandas contra estas han sido canalizados a través de los centros internacionales de arbitraje. Sin embargo, en el artículo 422 se prohíbe ceder jurisdicción internacional a instancias de arbitraje internacional en controversias contractuales o de índole comercial.

Históricamente, los estados nacionales han tratado de garantizar que sus disputas con el sector empresarial sean resueltas en el país donde el conflicto ha sucedido. De todas maneras, precisamente para evitar que los países entren en conflictos interestatales, diversos regímenes internacionales han previsto instancias arbitrales que eviten este tipo de dilemas y que sorteen el control o imposición del país más fuerte en contra del más débil. Por supuesto que como todo sistema de justicia, las instancias arbitrales internacionales tienen problemas, pero el récord de decisiones favorables en el caso del CIADI –por ejemplo– está a favor de los estados del “Tercer Mundo” y no de las empresas transnacionales.

Hay otro principio en el artículo 416 inciso 12: “... el establecimiento de un sistema financiero internacional justo, transparente y equitativo”. Dentro del esquema de principios, el tema no es que puede sonar excesivamente ambicioso o creativo, sino que el Ecuador es parte del sistema financiero internacional al cual responde y debe tratar de democratizar. Es ambiguo, por lo tanto, el sentido de lo que se pretende crear, si es un nuevo sistema, o modificar el ya existente. En síntesis, el inciso 12 contiene una serie de elementos importantes para las relaciones económicas del Ecuador en el contexto internacional, que no han tomado en cuenta los instrumentos multilaterales firmados por el Ecuador hasta la fecha, ni lo contemplado en diversos grupos internacionales de influencia a los cuales pertenece el Ecuador, desde la Segunda Guerra Mundial.

EL CAPÍTULO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

“Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución”, reza la primera frase del artículo 417 sobre Tratados Internacionales. Este es realmente el mayor problema del título correspondiente a las Relaciones Internacionales en la nueva Constitución propuesta. Primero, porque olvida que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados establece que todos los instrumentos internacionales (convenciones, tratados y acuerdos) están por encima de la Constitución y son de aplicación efectiva. El artículo completo de la Convención de Viena dice:

“27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46. De otra parte, la disposición 46 sobre Nulidad de los Tratados con relación al derecho interno dice:

“46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.”

Si bien el mismo artículo 417 del proyecto de Constitución exceptúa de esta regla a los tratados y otros instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, cabe anotar que los tratados no solamente se negocian y aprueban en temas relaciones a los Derechos Humanos, sino muy frecuentemente a la Seguridad y Defensa, tales como se desarrollaron en su momento histórico la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos, el Tratado de Asistencia Recíproca y el recientemente formado Consejo Sudamericano de Defensa. Además de los tratados comerciales que firme el Ecuador. En todos los casos, los instrumentos internacionales son de aplicación obligatoria, por lo que la primera frase del 417 sólo puede tener dos consecuencias: el mandatario que decida negociar el tratado tendrá un margen de maniobra excesivamente estrecho, siempre en consideración de las normas constitucionales. O el mandatario decide no negociar tratados que puedan



comprometer la Constitución. En cualquier caso, no se prevé vías de salida, o de reforma constitucional en el caso de que un tratado sea necesario para los intereses del país, y se necesite una reforma de ese orden para lograrlo.

En el artículo 418 se le asigna al Presidente de la República la capacidad de suscribir o ratificar tratados y otros instrumentos internacionales, pero por desgracia se ha omitido la palabra “adherir a tratados y otros instrumentos internacionales” que, en general, es una práctica sostenida en derecho internacional.

En el proyecto de Constitución, el artículo 419 establece los casos en los que la ratificación de tratados requiere de la aprobación de la Asamblea Nacional. La mayor parte de incisos corresponden a casos generales previstos en todas las constituciones latinoamericanas. Sin embargo, hay tres elementos *sui generis*: el primero, cuando un tratado comprometa el plan nacional de desarrollo; el segundo, si un tratado compromete el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético. En los dos casos, se trata de materia de difícil verificación, es decir, es difícil demostrar que un tratado o acuerdo internacional compromete o no el Plan Nacional de Desarrollo, y lo mismo ocurre con el tema del patrimonio cultural y genético, tomando en cuenta que al ser miembros de la Comunidad Andina de Naciones, tenemos instrumentos supranacionales que pueden considerarse una intervención en esta materia, y que lo que suceda con los tratados en el futuro no puede tener efecto retroactivo sobre instrumentos ya negociados internacionalmente como los Acuerdos sobre Propiedad Intelectual que se negociaron dentro del régimen internacional de comercio. Es posible que en el futuro exista un dilema legal sobre estos temas.

Una innovación importante consta en el artículo 420 del proyecto de Constitución, que establece que para la ratificación de tratados se podrá solicitar un referéndum o impulsar una iniciativa ciudadana.

SOBRE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

La Constitución propuesta contiene un capítulo innovador sobre integración latinoamericana, poniéndola como objetivo estratégico del Estado. El Estado ecuatoriano además se compromete a impulsar la integración

económica, equitativa, solidaria, la adopción de políticas económicas comunes, políticas de compensación de las asimetrías, estrategias de manejo sustentable de los recursos, intercambio de conocimiento y tecnología. Además ofrece fomentar la armonización de legislaciones nacionales, especialmente en los temas de derechos, pero también en todos los demás ámbitos sociales.

También se plantea crear una ciudadanía latinoamericana, propiciar la libre circulación de las personas en la región, y promover la diversidad cultural, a más de impulsar una política común de defensa entre los países de la región.

A pesar de todo esto, es claro que hay serias restricciones de lo que es posible hacer y negociar en materia comercial, precisamente por el tema de la aprobación de los tratados internacionales, de la sección de política económica, de la sección de política comercial y de los principios establecidos en el título Relaciones Internacionales de la Constitución propuesta.

En síntesis, las relaciones internacionales de acuerdo con la Constitución propuesta marcan un camino totalmente distinto al transitado por el Ecuador en el contexto internacional durante la historia. Hay una serie de restricciones que limitarán la capacidad presidencial de mantener la iniciativa, la creatividad y la conducción plena de la política exterior y la política comercial. A pesar de ello, no hay en esta materia pesos y contrapesos suficientes para que esa conducción presidencial pueda también ser corresponsabilidad de la Asamblea Nacional, y que esto signifique en el largo plazo un pacto político para construir una política exterior y comercial de Estado y no solamente de gobierno.

Es necesario enfatizar que el ya comentado artículo 417 del proyecto de Constitución –por su redacción– no es compatible con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, al menos en su primera frase. Los tres capítulos en general expresan un temor permanente a negociaciones internacionales que pudieran ser nocivas para el pueblo ecuatoriano, inclinando la balanza hacia esquemas posibles de aislamiento o de no-negociación, exceptuando los casos con naciones latinoamericanas, aunque esto contradice el enunciado de política comercial de mirar a todos los lados, a países como China, India, Irán, Egipto, Indonesia, que son países industrializados emergentes con los cuales el Ecuador puede tener intereses estratégicos.

