

Reseña

Gabriel Negretto (ed.). *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes. Theoretical and Comparative Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. US\$34.99 (ISBN: 9781108885287), 248 pp.

Javier Couso

Universidad Diego Portales, Chile
Universidad de Utrecht, Países Bajos

Hasta unos años atrás, los pocos estudios politológicos existentes acerca de los procesos de construcción constitucional se encontraban confinados casi exclusivamente al análisis del surgimiento de nuevas cartas fundamentales escritas luego de procesos de emancipación colonial, de revoluciones o de transiciones democráticas. Algo similar ocurría con el tratamiento de la introducción de nuevas cartas fundamentales que hacía la teoría constitucional, ya que la —relativamente escasa— literatura normativa que se ocupaba de este asunto se circunscribía a un puñado de autores (algunos de ellos de hace dos siglos, como Sieyès o Carre de Malberg), cuyas formulaciones teóricas respecto de la naturaleza del poder constituyente permanecían incuestionadas.

Este panorama cambió sustancialmente en tiempos recientes, en medio del auge de los estudios de derecho constitucional comparado de las últimas décadas, una de cuyas consecuencias fue la interpelación que el estudio empírico de la creación de nuevas cartas fundamentales hizo a teorías del poder constituyente originario de antigua data. Este es el contexto en que se inserta el libro *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes. Theoretical and Comparative Perspectives*, editado por el abogado y politólogo Gabriel Negretto, una de las autoridades en este campo.

Esta obra colectiva, que reúne a juristas y politólogos de diferentes continentes, representa un esfuerzo genuinamente interdisciplinario por abordar de manera sistemática las dinámicas jurídico-políticas de

los procesos de cambio constitucional en un subconjunto muy específico de países, esto es, sociedades democráticas donde han ocurrido procesos de reemplazo constitucional. La idea de focalizarse en casos en los cuales países democráticos optaron por embarcarse en procesos de cambio constitucional completo es bienvenida no solo porque —como lo subraya Gabriel Negretto en el capítulo introductorio— el número de países en que ello ha sucedido no es insignificante (llega a veinticinco casos en el período 1900-2015), sino porque, producto de la expansión democrática global que se advierte desde 1990 y del creciente malestar con la forma que reviste la democracia en muchas latitudes, echar mano al cambio constitucional completo aparece crecientemente como una opción atractiva en diversas democracias. Si esta tendencia continúa, no sería raro que observemos con más frecuencia este fenómeno del ‘reemplazo constitucional democrático’.

Si bien, en el logrado capítulo introductorio, Negretto reconoce que reconstruir los factores precisos que gatillaron un reemplazo constitucional en las veinticinco democracias que identifica requeriría ‘un detallado análisis histórico’, detecta, sin embargo, cuatro factores que parecen explicar el impulso que lleva a que países democráticos se embarquen en procesos constituyentes dirigidos a reemplazar por completo sus cartas fundamentales. Estos son: a) la democratización de instituciones básicas; b) crisis políticas; c) cambios en la correlación de fuerzas al interior del sistema político; y, finalmente, d) la obsolescencia o inconsistencia de las normas constitucionales preexistentes (4).

Atendido que el proyecto que generó este libro buscaba estudiar las dinámicas político-constitucionales del cambio constitucional en escenarios democráticos, fue necesario estipular con un mínimo de precisión qué se entendería —para efectos del estudio— por un régimen ‘democrático’. Considerando que este es un concepto que genera bastante debate al interior de la teoría democrática, la opción de los autores parece razonable. Para efectos de este proyecto, se adoptó una definición mínima (electoral) del concepto de democracia, añadiéndose que se considerarían como regímenes democráticos aquellos donde se hubiera desarrollado al menos una elección libre y una justa elección de las autoridades políticas, y donde dicho estado de cosas tuviera al menos cinco años de antigüedad. Así entonces, y contrastando con la literatura que estudia (en palabras de Klein y Sajo, citados por Negretto

en el capítulo introductorio) la creación constitucional *ex nihilo* —esto es, las cartas constitucionales que acompañan la instauración de un nuevo Estado independiente, o marcan el fin de un antiguo régimen—, el objetivo del volumen es estudiar las dinámicas jurídico-constitucionales del reemplazo constitucional que en ocasiones se producen en el seno de Estados democráticos que tienen tal carácter antes, durante y después del proceso constituyente.

Más allá del excelente capítulo introductorio, el volumen se divide en dos secciones. La primera contiene cuatro contribuciones de carácter conceptual y normativo. Mientras que la segunda incluye cinco capítulos que abordan los casos de siete países que introdujeron nuevas cartas constitucionales y uno (Islandia) que lo intentó y fracasó en el intento.

Los capítulos teórico-normativos están todos muy bien logrados, partiendo por la contribución de Joel Colón-Ríos, quien argumenta persuasiva y documentadamente que “el ejercicio del poder constituyente del pueblo puede estar sujeto a límites legales de naturaleza procedimental” (50). También destaca el capítulo de William Parlett quien, luego de identificar con agudeza las tensiones involucradas en todo proceso de reemplazo total de una carta fundamental, argumenta que la reglamentación del reemplazo constitucional democrático debe esforzarse por evitar tanto “la tiranía de las minorías, como la de las mayorías” (22). El primer peligro, arguye Parlett, se presenta cuando las minorías echan mano del *statu quo* legal y de las cortes constitucionales para bloquear reemplazos constitucionales contrarios a sus intereses. El segundo riesgo ocurre cuando una mayoría facciosa utiliza un proceso constituyente para moldear unilateralmente —y en su favor— el nuevo orden constitucional. Por su parte, en el tercer capítulo teórico-normativo, David Landau analiza el caso de las cortes constitucionales en los procesos de reemplazo democrático de la Constitución. De acuerdo a Landau, los jueces constitucionales pueden jugar roles muy diferentes en procesos de reemplazo constitucional, dependiendo de: a) si echan mano a teorías del poder constituyente para viabilizar procesos no autorizados por las reglas constitucionales preexistentes; b) si adhieren a la legalidad existente para bloquear procesos constituyentes o; c) si contribuyen a moldear las características que adopta el proceso constituyente mediante la utilización de reglas subconstitucionales. Concluyendo con la primera sección del volumen, Gabriel Negretto analiza las dinámicas de coope-

ración entre élites políticas y participación ciudadana que suelen darse en procesos de reemplazo constitucional en sociedades democráticas, cuestión central en una era como la contemporánea cuando las demandas por participación ciudadana representan algo así como el signo de nuestros tiempos. De acuerdo con Negretto, más allá de las virtudes legitimadoras de participación ciudadana, su análisis —reconocidamente basado en un relativamente pequeño número de casos— sugiere que, a mayores niveles de colaboración interélites, mayor es el potencial democrático de un determinado proceso de reemplazo constitucional en sociedades con democracias electorales.

La segunda sección del volumen, en la que se analizan en mayor detalle diferentes casos de reemplazo constitucional en contextos democráticos, comienza con el estudio comparado de los procesos constituyentes de Colombia (en 1991) y Venezuela (1999), elaborado por Ana María Bejarano y Renata Segura. La comparación entre estos dos casos de cambio constitucional en democracia (se suele olvidar que Venezuela contaba con un atribulado pero aún democrático régimen democrático cuando el recién elegido mandatario Hugo Chávez lideró el proceso constituyente de 1999) es consistente con la tesis defendida por Negretto en su capítulo, ya que las autoras mencionadas más arriba concluyen que, si bien tanto en Colombia como en Venezuela hubo importantes grados de participación popular, el hecho de que en el primero el proceso constituyente haya sido diseñado y aprobado por una pluralidad de actores políticos, mientras que en el segundo haya sido impuesto por un partido político dominante (el de Chávez) que copó la asamblea constituyente, llevó a resultados muy dispares desde el punto de vista democrático.

Algo similar ocurre con la comparación que el propio Negretto y Wandan realizan entre los procesos de reemplazo constitucional en Hungría y Polonia. En efecto, mientras que en Polonia el proceso de construcción de una nueva carta fundamental fue el resultado del acuerdo al que llegaron una pluralidad de intereses políticos, en Hungría la nueva constitución fue resultado de la imposición unilateral de un gobierno que hábilmente aprovechó su circunstancial (pero abrumadora) mayoría parlamentaria. Producto de esta muy disímil dinámica, al menos en el corto plazo Polonia pudo preservar mayores grados de democratización que Hungría (aunque a la luz de la evolución autoritaria que Polonia experimentó luego, uno se pregunta si no fue algo apresurado determinar que

los resultados fueron tan diferentes). En el tercer capítulo de esta sección del libro, Tom Ginsburg presenta el estudio de un caso único, el de Tailandia, que —quizá por sus crónica inestabilidad democrática— no ofrece demasiadas luces acerca de cómo consolidar una democracia en el tiempo, aun cuando un determinado proceso de cambio constitucional ocurrido en un período de relativa democratización es efectuado mediante “un perfecto balance de políticas consensuales al nivel de las élites y el involucramiento directo de ciudadanos comunes y corrientes” (25), como lo sintetiza Negretto.

El capítulo en que la experimentada Christina Murray analiza el caso de reemplazo constitucional en Kenia muestra una situación parecida. Luego de un valioso análisis de la historia reciente de este país africano, concluye que aun en casos donde se produce un sano equilibrio entre niveles de participación ciudadana necesarios para dotar de legitimidad social a una nueva constitución y acuerdos de élites políticas que complementen lo anterior, factores políticos, sociales y culturales pueden frustrar el objetivo de una sociedad más justa y democrática. Finalmente, el último capítulo de la sección de casos de estudio culmina con el análisis de Gylfason del proceso constituyente de Islandia, el cual, luego de comenzar con una altísima participación de la sociedad civil, no logró sin embargo involucrar al sistema político formal en el proceso, lo que llevó a que el objetivo de contar con una nueva constitución finalmente fracasara.

Como se adelantó en la primera parte de esta reseña, este volumen representa una valiosa contribución tanto a la teoría como a la práctica del reemplazo constitucional completo en contextos democráticos, un vacío en la literatura sobre procesos constituyentes que era necesario comenzar a llenar. En ese sentido, el libro es especialmente interesante para los lectores chilenos que se encuentran en medio de una suerte de ‘momento constitucional’ que lleva ya varios años en curso. Así, interesará al lector nacional el argumento de Colón-Ríos acerca de la viabilidad de considerar, desde un punto de vista teórico-normativo, que el despliegue del poder constituyente originario no es incompatible con un proceso regulado en lo procedimental. Asimismo, las contribuciones de Negretto y de otros autores de este volumen editado acerca de la conveniencia de combinar acuerdos interélites con participación ciudadana representan otro valioso aporte al entendimiento de estos procesos tan complejos.

Si bien, desde el punto de vista de la selección de los casos de estudio pudo haber sido interesante el que se abordaran situaciones exitosas de reemplazo constitucional en las democracias consolidadas de Europa Occidental (en el libro se mencionan varios casos de interés para la segunda sección del volumen, como el de Suecia, en 1974), de todas formas representa un primer paso fundamental en la reflexión actual acerca de la teoría y la práctica del cambio constitucional en condiciones democráticas. *EP*