

Muriel Alarcón

No duda al responder sobre el origen de su pasión por las constituciones. Richard Albert, graduado de Yale, Oxford y Harvard, profesor de Constituciones Mundiales y director de Estudios Constitucionales en la Universidad de Texas, en Austin; director fundador del Foro Internacional sobre el Futuro del Constitucionalismo y copresidente de la Sociedad Internacional de Derecho Público, se remonta a su infancia, cuando vivió en Haití. Aunque nacido en Quebec, Canadá, este hijo de madre haitiana y padre trinitense dice que el paso por ese país marcó su destino.

“Si miras la constitución de Haití parece que funciona bien, que protege los derechos, y que cuenta con una gran estructura para la toma de decisiones entre los congresistas. Tiene separación de poderes y todo aquello que esperarías de una Constitución para un estado democrático. Pero el país está roto. La política no funciona”, dice Albert. “Aunque no pensaba en esto al crecer, siempre supe que Haití simplemente no estaba funcionando de la manera en que debía funcionar. Y cuando comencé a interesarme por las constituciones, pensé que no podían resolverlo todo. Las constituciones no pueden hacer que la política funcione. Entonces, la diferencia entre el hermoso texto de la constitución haitiana y la realidad de la terrible vida de las personas que viven allí me sugirió que no era suficiente entender el texto de las constituciones: había que entender que las constituciones no pueden hacerlo todo. Necesitas el proceso político y los actores políticos para que las cosas realmente funcionen, para darle a la gente la vida que quiere”.

Autor de más de 25 libros sobre democracia constitucional, entre ellos «Enmiendas constitucionales: creación, ruptura y cambio de constituciones» y «Reforma y desmembramiento constitucional», Albert luego agrega: “Al final del día, y este es un consejo también para aquellos que escriben constituciones, la Constitución no puede ser vista como una enemiga de las personas. Tiene que ser vista como aquello que va a ayudar a mejorar sus vidas”.

Energético al hablar, Albert —quien participó hace unos días en el seminario “¿Cómo diseñar las reglas de reforma constitucional? Experiencia comparada” del CEP— asegura que son muchos como él que han seguido el proceso constituyente chileno, a pesar de su extensión.

—¿Y qué vuelve al proceso chileno tan atractivo para el mundo?

—A pesar del esfuerzo fallido en 2022, lo que (el proceso chileno) representó fue muy interesante, por este compromiso masivo, porque esta sería una Constitución que protegería derechos innovadores, con visión de futuro, de vanguardia, muy interesantes para la gente. Ahora la ironía, por supuesto, es que lo mismo que hizo que fuera de interés para los que están en el extranjero, condujo a la caída “en casa”. Había interés en la idea de la plurinacionalidad, de los derechos sociales y económicos, los gran-



Richard Albert, académico canadiense:

“Las constituciones no pueden hacerlo todo”

Profesor de la U. de Texas, en Austin, dice que un procedimiento o varios procedimientos de reforma mantienen la Constitución más cerca de la supervivencia que de la extinción.

des avances que hizo la convención en hacer realmente realidad la promesa de justicia social. Mucha gente estaba mirando a Chile para ver, bueno, “¿esto va a funcionar? ¿Esto realmente va a ser oficial?” Y no fue así.

—¿Por qué se dio esta paradoja?

—Es importante recordar que la elaboración de una Constitución es un proceso arraigado en el lugar. Lo que más importa es lo que quiere la gente que va a ser gobernada por esa Constitución. Cuando me piden consejo sobre la re-

dacción de una Constitución, nunca, muy raramente digo que hay una regla universal aplicable que debe ser adoptada. Todo tiene que estar motivado por las normas, especificidades e historias locales. Aunque muchos veían esto como quizás la Constitución más progresista jamás creada y estaban entusiasmados al respecto, esto era irrelevante. Lo que importaba era lo que los chilenos querían para sí mismos, y eso fue lo que se rechazó. Hay mucho que aprender del fracaso del proceso de elaboración de la

Constitución, pero más sobre la respuesta a ese fracaso. Este ha motivado un nuevo proceso que puede conducir finalmente en diciembre a la ratificación de una nueva Constitución.

"Ninguna Constitución es perfecta"

—Usted siguió el fallido proceso chileno de cerca. Si pudiera haber dado algún consejo a la Convención, ¿cuál hubiera sido?

—Una cosa que hemos aprendido del proceso de elaboración de constituciones en todo el mundo es que es muy importante involucrar a los actores políticos. Hay un problema cuando tienes actores independientes que no están asociados con las principales entidades políticas. Plantea un desafío porque quienes detentan el poder político tienen que sentirse representados en el proceso para que lo respalden, lo aprueben, para que reconozcan su validez y la legitimidad no solo del proceso, sino del resultado. No estoy seguro de que sea lo que caracterizó al proceso de la Convención en 2021 y 2022. Que fuera tan claramente liderado por independientes y que los actores políticos fueran apartados fue el principio de un problema.

—Usted es experto en reformas constitucionales. ¿Por qué es importante hablar de cómo hacerle cambios a un texto que ni siquiera se ha escrito?

—La razón es que ninguna Constitución es perfecta. Y aunque sea perfecta, cuando esté escrita y entre en funcionamiento, la gente, la sociedad, evolucionará. Y la Constitución, si quiere perdurar, debe tener un mecanismo que le permita responder a valores cambiantes, a necesidades cambiantes, a los deseos de la gente. Entonces, cuando tienes un procedimiento de reforma o procedimientos de reforma, en realidad permites que la Constitución sobreviva por más tiempo; mantienen la Constitución más cerca de la supervivencia que de la extinción. Si puedes hacer cambios de una manera que sea legal, transparente, que refleje los diferentes intereses en el país, entonces es probable que sobreviva mucho más tiempo.

Albert menciona diferentes estructuras para crear procedimientos de reforma constitucional, y se detiene en el tipo "tripartito" (del que es partidario) y que fue el que aconsejó a la Convención el año pasado, cuando fue contactado para participar virtualmente del proceso.

El modelo "tripartito" incluye entre las opciones de cambio constitucional, tres figuras: un procedimiento de enmienda constitucional, de desmembramiento constitucional y de sustitución constitucional. Describe la enmienda constitucional como el "tipo más pequeño de reforma" donde no "hay un gran cambio en los derechos ni en la estructura ni en su identidad" y para la que "se necesita un umbral menor de mayorías y menos tiempo para aprobarla". Mientras que define el desmembramiento como "el más difícil de hacer porque precisa-

mente acude a un cambio en la estructura básica de la Constitución, o hace un cambio en un derecho o en varios derechos fundamentales o cambia la identidad de la Constitución"; "Ahí necesitarías mayorías, tal vez más tiempo para la deliberación y el debate". La sustitución constitucional, agrega, "es un procedimiento para redactar una nueva Constitución completamente desde cero, que comienza con un proceso constituyente".

—¿Cómo saber que es necesaria una reforma constitucional?

—Cuanto mayor sea la distancia entre la realidad y el texto, mayor será la necesidad de reforma constitucional. La gente y los actores políticos comenzarán a reclamarla, empezarán a sentir que la Constitución no responde a las necesidades que se tienen. Creo que esto fue lo que provocó el levantamiento masivo de 2019 y que se formalizó en el primer proceso. Y ahora en el segundo proceso existe la sensación de que las circunstancias políticas, el contexto político, simplemente no responden a las necesidades del público y de la gente. Y cuando eso sucede, quieres un cambio. Pero si la Constitución es difícil de cambiar por enmienda o desmembramiento, se dice: "bueno, escribamos una nueva Constitución para que pueda reflejar nuestras necesidades reales y responder a las cosas que queremos".

"La regla Ricitos de Oro"

—Una crítica a la Constitución de 1980 es que necesitaba de grandes quórum para reformar ciertos asuntos. ¿Hay temas que deberían protegerse con quórum altos?

—Sí. Creo que toda Constitución debería distinguir entre las cosas que son más importantes de las que son menos. La gente valora las cosas de manera diferente. Si eres canadiense como yo, la Constitución valora más a la Corte Suprema que al procedimiento parlamentario. Y se necesita el acuerdo unánime de todos los actores políticos para cambiar la composición de la Corte Suprema. La clave es que la elección de qué es más importante y qué es menos importante no sea una regla universal. Toda Constitución debe identificar por sí misma cuáles son las cosas más importantes.

—En el caso de Chile, permitir fácilmente reformar el sistema electoral podría darle más poder al Congreso y darle la posibilidad de cambiar la Constitución en el futuro. ¿Esto debería tener un quórum más alto?

—Hay dos formas principales de hacer que sea más difícil cambiar algo en la Constitución. Una forma es la que he sugerido, donde tienes diferentes mayorías, diferentes umbrales, unos más altos para participar, por ejemplo, de un desmembramiento constitucional. La segunda forma de hacerlo es decir: "puedes reformar todas estas cosas en la Constitución, pero nunca puedes reformar esto". Por ejemplo, en Portugal, nunca se puede reformar la Constitución de una manera que socave el pluralismo político. O en Brasil, nunca se puede re-

formar la Constitución de una manera que se socave el federalismo. O en Francia, el republicanismo. O en Turquía, el laicismo. En Alemania, la dignidad humana. La razón por la que estos países eligen artículos que se hacen inmodificables es porque reflejan algo muy arraigado en la historia de sus naciones. Así por ejemplo, en Alemania, optan por hacer inviolable la dignidad humana. Es una respuesta directa a los horrores de la Segunda Guerra Mundial. En Francia, optan por hacer inmodificable el carácter republicano del Estado porque refleja su rechazo a la monarquía. Y así, cada país tiene valores que consideran más importantes que otros. La elección para aquellos que diseñan una Constitución es si hacer que esos valores sean simplemente más difíciles de modificar que otros o hacerlos todos juntos inmutables. Muchos países eligen este último camino.

—¿Qué opina usted?

—Creo que la "inenmendabilidad" es problemática porque despoja a las personas del derecho fundamental a la democracia, el derecho fundamental a definirse a sí mismos de la manera en que desean serlo. Los encierra, los atrapa en la caja del momento fundante. Entonces, por ejemplo, en la segunda etapa del proceso chileno tras el fracaso, hay una lista de principios que se han acordado que el proceso debe respetar en cualquier propuesta de Constitución. Uno es el de la descentralización del Estado unitario, o la idea de que Chile es una nación, por lo que no hay plurinacionalidad. Estas son cosas que surgen del pueblo chileno y de los propios actores políticos. Pero no sería importante en todos los demás países. Por eso me resisto a decir si debe haber esto o aquello que no se puede enmendar. Es el producto de una ecuación muy singular que se deriva de la historia, las necesidades, los valores y la experiencia.

—¿Qué consejo le daría a los redactores?

—La regla de Ricitos de Oro. Hay un camino a seguir que es ser muy específico y hay otro que es ser muy vago, amplio y abstracto. Ninguno es bueno porque si eres muy abstracto, entonces habrá peleas sobre cuál es la intención real y qué permite la Constitución. Si le da demasiado al proceso político y no resuelve las cosas en la Constitución, eso hará que sea difícil que el proceso político realmente funcione y en realidad podría romperlo. Así que no quieres ser demasiado vago ni abstracto, pero tampoco quieres ser demasiado específico, porque si eres muy, muy específico, será una Constitución larga. No podrá visualizar ni anticipar las circunstancias que surgirán en el futuro. Perderá algunas cosas con su nivel de especificidad. La respuesta es estar en algún lugar en el medio donde haya una mezcla de especificidad y generalidad, una mezcla entre un bajo nivel de abstracción y uno alto para que los actores políticos puedan saber y tener la guía sobre lo que los redactores querían hacer.



La Constitución debe tener un mecanismo que le permita responder a valores cambiantes".



Toda Constitución debería distinguir entre las cosas que son más importantes de las que son menos".