

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1



Introducción

Winluck Wahiu

1. Descripción general

1.1. Objetivo de este capítulo

El trabajo de los responsables de la elaboración constitucional es asegurar que el proceso constituyente derive en resultados legítimos y generalmente aceptados. Dichos resultados son legítimos cuando son ampliamente aceptados y asumidos como propios en todo el país. Sin embargo, el proceso constituyente es un proceso histórico a largo plazo que puede ser altamente conflictivo, sobre todo cuando ha habido conflictos graves y divisiones sociales prolongadas y que se han afianzado. La legitimidad de los resultados en términos de proceso y opciones sustantivas dependerá en gran medida de las decisiones de los responsables de la elaboración constitucional durante las etapas iniciales del proceso constituyente. A partir de la revisión de experiencias comparadas, este capítulo busca ayudar a las personas responsables de la elaboración constitucional a pensar y planear un buen comienzo del proceso. En primer lugar, se subraya que elaborar constituciones es un proceso soberano, cuya práctica difiere en las distintas regiones y países. También se destacan los desafíos que enfrentan quienes elaboran constituciones en contextos de conflicto, y se considera que la legitimidad de los procesos constituyentes y de sus resultados puede mejorarse diseñando procesos de elaboración constitucional inclusivos y participativos.

Al comienzo del proceso, los responsables de la elaboración constitucional se enfrentan a dos tipos de decisiones: primero, aquellas relacionadas con el *proceso*, es decir, procedimientos, instituciones, reglas, plazos y responsabilidades en la toma de decisiones, y, segundo, las relativas al *contenido*. En contextos afectados por conflictos, la legitimidad depende a menudo de estos dos tipos de decisiones.

Este capítulo, que enfatiza la importancia del contexto como guía clave para quienes elaboran constituciones, está estructurado de la siguiente forma. Primero se identifican observaciones generales y supuestos clave. Segundo, sobre la base de una breve descripción de la práctica de elaboración constitucional a nivel global, se señalan los

La elaboración constitucional debe entenderse como un proceso a largo plazo. No es un evento concreto ni termina con la redacción de la constitución. Incluye establecer instituciones, procedimientos y reglas para la elaboración o redacción constitucional, y dar validez legal a la constitución y a su implementación.

desafíos generales que probablemente se enfrentarán en procesos constituyentes en contextos afectados por conflictos. Tercero, se recoge la discusión relativa al proceso en lo que respecta a asegurar resultados legítimos. Cuarto, esta discusión se conecta con algunas de las cuestiones de contenido que nacen del proceso descrito anteriormente. Quinto, se introduce la Guía y se explica cómo usarla. Además, se incluye una descripción general de los otros capítulos contenidos en la Guía.

1.2. Observaciones generales

1. *La elaboración constitucional se define ampliamente como un proceso histórico a largo plazo.* No es un evento concreto y no se reduce al proceso constituyente, que se refiere al período en que se redacta la constitución. En este capítulo la elaboración constitucional incluye varias etapas: (a) acordar la necesidad de hacer un cambio constitucional y su alcance, lo que en la práctica suele insertarse en un proceso más amplio de cambios históricos en un país; (b) una vez determinados los principios más relevantes, establecer instituciones, procedimientos y reglas para una redacción o un proceso constituyente inclusivo y participativo, para lo cual se puede recurrir a medidas provisionales; (c) darle efecto legal a la constitución o ratificarla, y (d) implementarla, etapa crítica, particularmente en los primeros años posteriores a la ratificación.
2. *La elaboración constitucional a menudo involucra un “gran diseño” y una reformulación total y la implementación de una nueva constitución,* aunque la revisión y reforma sustancial de una constitución existente también es otra opción. Este es el caso particular de la elaboración constitucional en el período que se extiende desde 1990 en adelante.
3. Los responsables de la elaboración constitucional están comprometidos con la búsqueda de resultados constitucionales legítimos más que con el mero texto constitucional. *La legitimidad de una constitución es multidimensional e incluye:*
 - legitimidad legal, lograda por la conformidad con la normativa jurídica y con los principios y las normas relevantes;
 - legitimidad política, reflejada en la independencia soberana del pueblo que adopta una constitución y en su identificación nacional con la misma, siendo este un colectivo que puede estar compuesto por grupos plurales distintos, y
 - legitimidad moral, encarnada por una relación cercana entre la constitución y los valores compartidos subyacentes a la base moral del Estado. Además, la constitución puede apuntar a objetivos como la reconciliación social, el perdón después de una victimización prolongada, la inclusión social y el rejuvenecimiento moral del Estado.

4. *La legitimidad de una constitución se puede reforzar mediante el proceso de elaboración.* También puede aumentar a medida que la constitución se va implementando, ganando un respeto generalizado e incorporándose como un instrumento vivo en la vida del Estado. Tanto el proceso de elaborar una constitución como su contenido sustantivo son claves para su legitimidad. Sin embargo, cada uno de estos aspectos experimenta desafíos únicos cuando la elaboración constitucional se sucede en contextos afectados por conflictos. Si logran superar estos desafíos y mantenerse receptivos al contexto, las personas responsables de la elaboración constitucional podrán producir constituciones más legítimas.

Tanto el proceso mediante el que se elabora una constitución como su contenido sustantivo son las claves para su legitimidad.

1.3. Supuestos clave

A continuación se enuncian algunos supuestos clave que subyacen al enfoque de esta Guía y este capítulo.

- El *contexto*, en particular las dinámicas de poder inherentes a este, son de suma importancia.
- El objetivo de la elaboración constitucional en sociedades polarizadas y afectadas por conflictos es *facilitar resultados democráticos*.
- La diversidad social, en aquellos casos en que está polarizada a raíz de políticas identitarias, es un desafío importante que debe superarse para construir un consenso amplio sobre el propósito y la implementación constitucional.
- La aparición de *múltiples motores de cambio dentro y fuera del Estado es un factor clave* en el proceso de elaboración constitucional.
- La elaboración constitucional se lleva a cabo en *Estados con experiencia previa en constituciones, transición y gobernanza constitucional*. Rara vez comienza a partir de una hoja en blanco.
- Los Estados afectados por conflictos pueden estar involucrados en conflictos violentos internos o en dinámicas de cambio posteriores al conflicto (es decir, cuando la violencia ha terminado). La mayoría de los conflictos violentos significativos globalmente podrían estar ocurriendo dentro de los Estados.
- Deben considerarse las tendencias globales y el movimiento hacia un constitucionalismo global y hacia la democratización.

1.4. Descripción general de la práctica de elaboración constitucional

El proceso de elaboración constitucional varía en diferentes países y regiones. La práctica de elaborar constituciones es más antigua en América Latina en comparación con África, Asia e incluso algunas partes de Europa, considerando que, por ejemplo, Costa Rica y Bolivia establecieron constituciones por primera vez en 1825¹ y 1826² respectivamente.

Una constitución por sí sola puede que no logre fines deseados como la paz, la democracia o el crecimiento económico. Las constituciones no se implementan por sí solas. Importa que los líderes y ciudadanos participen en la forma que prevé la constitución. El compromiso de participar de esta forma es lo que la Guía visualiza como “elaboración constitucional”.

Durante la década de 1990, las constituciones de América del Sur fueron reescritas, por ejemplo, en Colombia, Paraguay y Perú, o bien revisadas sustancialmente, como en Argentina y Uruguay. Tanto Ecuador como Bolivia experimentaron múltiples ejercicios de reformulación constitucional en poco más de una década. Los fracasos detectados en los procesos anteriores, que incluyen la calidad de la inclusión y participación de todos los grupos sociales en la toma de decisiones constitucionales, justificaron nuevos intentos.

Más recientemente el proceso de elaboración constitucional en América del Sur se ha caracterizado por un nivel inusualmente bajo de confianza pública en las instituciones políticas. Las fuerzas impulsoras de la elaboración constitucional han incluido movimientos políticos y sociales que se oponen a gobiernos mayormente democráticos. En contraste, el cambio constitucional en Europa del Este a finales de las décadas de 1980 y 1990 lo impulsaron las mayorías parlamentarias, lo que facilitó la transición hacia la democracia y la aceptación en su totalidad de las normas constitucionales europeas, como la economía de libre mercado y la propiedad privada³. En Hungría (con reformas en 1989-1990) y Bulgaria (1989-1991), el proceso constituyente ayudó a transformar a los comunistas, que antes ostentaban el poder, en partidos socialistas democráticos. Como se señala a continuación, las dinámicas de conflicto y las insurgencias armadas han dado paso a la reciente experiencia de elaboración constitucional en África, como ocurrió en Angola, Burundi, Chad, la República Democrática del Congo, Etiopía, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Sudáfrica, Sudán y Uganda. Por otra parte, en Kenia, Zambia y Zimbabwe el contenido normativo ha conducido el proceso de elaboración constitucional hacia la democratización.

Desde la experiencia, se sabe que quienes elaboran constituciones no adoptarán disposiciones a largo plazo que se opongan a intereses vitales a corto plazo. Por eso, muchos expertos pragmáticos optan por proyectar las constituciones a corto plazo, mientras que los objetivos a largo plazo se definen de forma progresiva, mediante instrumentos interinos y transitorios.

Las circunstancias que preceden de forma inmediata al cambio constitucional suelen determinar la necesidad y justificación de una constitución. En realidad, una constitución por sí sola puede que no logre fines deseados como la paz, la democracia o el crecimiento económico. Las constituciones no se implementan por sí solas: para lograr los resultados deseados los grupos interesados deben presionar, negociar y exigir atentamente que se respeten casi todas las disposiciones acordadas en la constitución.

Una constitución determina un marco para alcanzar objetivos particulares. Las instituciones importan, pero también importa que los líderes y la ciudadanía participen en la forma que prevé la constitución.

El compromiso de participar de esta forma es lo que la Guía visualiza como “elaboración constitucional”. Muchos reformadores consideran los grandes temas constitucionales

con una mirada a largo plazo, pero los intereses partidistas a corto plazo, como las reelecciones, el aprovechamiento de los recursos, la retención de privilegios y la inmunidad frente a la investigación penal muchas veces informan el desarrollo del proceso constituyente. En este sentido, la elaboración constitucional es política, pues hay verdaderos ganadores y perdedores. Si existen profundos conflictos de interés entre los requerimientos a corto y a largo plazo, los responsables de la elaboración constitucional podrían tener que adoptar un “velo de la ignorancia” y hacer la vista gorda frente a los intereses a corto plazo. Un resultado altruista quizás no sea políticamente alcanzable. Desde la experiencia empírica, los responsables de la elaboración constitucional no adoptan la mayoría de las disposiciones a largo plazo que se oponen a sus intereses vitales a corto plazo. Por lo tanto, muchos expertos pragmáticos optan por enmarcar las constituciones a corto plazo y proyectar los objetivos a largo plazo de forma progresiva, mediante instrumentos interinos y transitorios.

2. Desafíos generales que enfrentan los responsables de la elaboración constitucional

Se consideran dos tipos de desafíos:

- (a) Elaborar una constitución en contextos de conflicto violento generalizado, lo que deriva en una capacidad política e institucional demasiado débil como para apoyar la elaboración constitucional;
- (b) Elaborar una constitución para aplacar un conflicto en un escenario particular por medio de la democracia o democratización.

2.1. Desafíos que impone un conflicto violento

La Guía considera que el conflicto es una característica prominente de toda sociedad y asume que las constituciones intentan manejar los conflictos de interés entre grupos sociales e individuos por medio de reglas justas e instituciones neutras. El correcto diagnóstico de la naturaleza y el tipo de conflicto ayuda a quienes elaboran las constituciones a encontrar una solución constitucional acorde a la situación. El conflicto violento se trata como una categoría especial de conflicto. Frecuentemente, la elaboración constitucional debe incluir a los actores que han sido parte del conflicto violento, quizás sin tener un ganador militar claro, o cuando los acuerdos de paz entre los actores del gobierno, la oposición y los rebeldes armados han requerido cambios constitucionales. Muchos conflictos internos abarcan dimensiones regionales importantes desde el punto de vista del apoyo político, el entrenamiento y la adquisición de armas. Para negociar soluciones constitucionales en conflictos armados recientes en Colombia, la República Democrática del Congo,

Con frecuencia, la elaboración constitucional debe incluir a los actores que han sido parte del conflicto violento, quizás sin tener un ganador militar claro, o cuando los acuerdos de paz han requerido cambios constitucionales.

Nepal, Sri Lanka y Sudán los expertos cambiaron las conversaciones bilaterales tradicionales por negociaciones entre partes interesadas con grupos dispares, lo que implicó que el proceso de cambio constitucional posterior se centrara en la seguridad y la estabilidad como prioridades.

El conflicto violento afecta también de forma importante las relaciones de poder en la dimensión de concentración-dispersión. Los acuerdos posconflicto en Angola, Colombia y Mozambique crearon gobiernos centrados en el poder ejecutivo por medio del mando que este ejerce sobre las fuerzas de seguridad y el poder con que cuenta para declarar estados de emergencia y elaborar acuerdos de paz. La credibilidad de los esfuerzos de reconciliación ha sido puesta a prueba dadas las violaciones masivas de los derechos humanos que han tenido lugar en tiempos de conflicto. Por ejemplo, en los genocidios de Camboya y Rwanda, y durante el posterior proceso de reconciliación, la profunda desconfianza acerca del uso político de la identidad llevó a que se implementaran importantes medidas jurídicas para proteger el concepto de ciudadanía.

En general, si los conflictos de interés se abordan tanto por la vía legal (derechos detallados de las minorías, autonomía) como por la vía política, se tiende a minimizar o eliminar el factor según el cual “el ganador se lleva todo” en la política. La experiencia ha mostrado la importancia de construir sobre la base de estructuras preexistentes en vez de utilizar el conflicto como fundamento para empezar de cero a nivel constitucional. El fracaso de las nuevas instituciones puede frenar la elaboración constitucional y causar la reaparición del conflicto.

Puede que sea imposible empezar el proceso de elaboración constitucional antes de tener un acuerdo de paz o un pacto de seguridad interino, pero darle prioridad a lograr la paz a toda costa también supone riesgos para el proceso de elaboración constitucional, como demuestra el ejemplo del Acuerdo de Paz de Dayton.

La violencia generalizada en la sociedad puede debilitar la capacidad gubernamental e institucional porque el conflicto ha disipado los recursos o ha expulsado a administradores expertos. También puede resultar en un gobierno que, si bien puede administrar el país, carece de legitimidad funcional. En ambos escenarios la ciudadanía podría verse privada de sus necesidades básicas y volverse vulnerable a impactos como un desastre natural, lo que la llevaría a la pobreza extrema

y perpetuaría los ciclos de conflicto violento.

Los desafíos incluyen los siguientes aspectos:

- Puede ser imposible empezar el proceso de elaboración constitucional antes de llevar a cabo un acuerdo de paz o pacto de seguridad interino para poner fin al conflicto violento y permitir a los responsables de la elaboración constitucional empezar su trabajo. El período de construcción de paz que precede a la elaboración constitucional puede tomar distintas formas, pero en general estipula cómo se realizará el proceso de elaboración constitucional, y puede incluso delinear algunos detalles que deberán ser incorporados en la nueva constitución. El proceso constituyente en Afganistán es un ejemplo claro de

lo anterior: los Acuerdos de Bonn de 2001 establecieron que el cuarto paso de la hoja de ruta hacia la paz sería un proceso de elaboración constitucional con el objetivo de restablecer instituciones de gobierno permanentes. En Nepal, la Constitución Interina acordada entre los partidos políticos en 2006 ya había determinado metas específicas para los participantes en la elaboración constitucional, concretamente, la de formular una constitución para una república democrática y federal. Una excepción a estas dos situaciones es la de Mozambique, pues el gobierno de turno promulgó una constitución más democrática en 1990 con el fin de presionar a los rebeldes para alcanzar la paz y avanzar con las negociaciones en curso. De hecho, los exhaustivos protocolos de paz firmados después de 1991 eran políticamente superiores a la constitución, pero luego quedaron subordinados a ella.

- El fácil acceso a armamento, que aún persiste, contribuye a reducir el costo de la violencia, y aquellos interesados en “sabotear” el proceso de elaboración constitucional podrían avivar el descontento con respecto a dicho proceso.
- Dar prioridad a la paz a toda costa también supone riesgos para el proceso de elaboración constitucional. Por ejemplo, si se prioriza el control de la violencia y la inseguridad a costa de construir un consenso constitucional, el proceso puede fracasar por completo. Las partes involucradas en el Acuerdo de Paz de Dayton de 1995 acordaron que la Constitución de Bosnia y Herzegovina fuera un apéndice del acuerdo de paz. En retrospectiva, este enfoque limitó la deliberación política entre la ciudadanía y quienes redactaron la constitución, lo que puede razonablemente considerarse un factor de la posterior dificultad para implementarla.
- Puede ser difícil determinar las perspectivas sobre una constitución que tienen quienes han sufrido violaciones masivas de los derechos humanos, pues, comprensiblemente, están enfocados en reasentarse y obtener justicia. Muchos ciudadanos pueden todavía encontrarse desplazados internamente o fuera del país, lo que eleva el costo logístico y de seguridad de incluirlos en el proceso de elaboración constitucional.
- Si bien la elaboración constitucional requiere paciencia, la amenaza de violencia puede implicar que ciertos temas deban abordarse rápidamente. Los plazos e hitos de los acuerdos de paz pueden suprimir la toma de conciencia entre la ciudadanía y la promoción del debate civil respecto de soluciones constitucionales, como ocurrió en Irak (durante el proceso que concluyó en la Constitución de 2005).
- Los responsables de la elaboración constitucional que abordan la cuestión de la fragilidad del Estado solo desde la perspectiva del conflicto se encontrarán con desafíos significativos, incluido el de dar un énfasis exagerado a la distribución del poder con el fin de aplacar a grupos armados o gobernantes represivos, con lo cual se puede sacrificar la responsabilidad electoral en beneficio de la estabilidad. Además, la corrupción y el abuso de poder podrían fortalecerse si el foco se pone más en reducir la violencia que en la elaboración constitucional orientada a obtener un gobierno más responsable.

- Cuando los responsables de la elaboración constitucional concentran todos sus esfuerzos en subsanar la fragilidad del Estado, es posible que tengan poco tiempo para establecer un marco legal que guíe los otros múltiples aspectos del proceso de elaboración constitucional. Por el contrario, dependiendo del contexto, abordar ciertos aspectos de la elaboración constitucional puede ser una condición previa para minimizar la fragilidad del Estado.

Los responsables de la elaboración constitucional que abordan la cuestión de la fragilidad del Estado solo desde la perspectiva del conflicto se encontrarán con desafíos significativos, incluyendo el dar un énfasis exagerado a la distribución del poder con el fin de aplacar a grupos armados o gobernantes represivos. Cuando sea posible, el proceso de construcción de paz debe desvincularse de la elaboración constitucional.

En los contextos de elaboración constitucional en que hay o ha habido violencia, los responsables del proceso de elaboración constitucional se enfrentan durante la puesta en marcha a los desafíos que conlleva garantizar que el proceso de construcción de paz no domine el acuerdo constitucional final, dentro del limitado contexto que implica detener el conflicto armado. Al respecto, diferentes experiencias sugieren algunas buenas prácticas para enfrentar esta situación.

Buenas prácticas sugeridas:

- Diseñar procesos de elaboración constitucional en dos etapas: (a) elaborar un plan constitucional interino o transitorio, que aborde específicamente la estabilidad y concluya el proceso de paz, y (b) permitir que las constituciones finales se enfoquen en el diseño institucional a largo plazo.
- Identificar si las soluciones constitucionales particulares que pueden prevenir o detener la violencia también tratan otros temas constitucionales de manera efectiva, como la corrupción, el gobierno responsable y la violación masiva de los derechos humanos.
- Si es viable, se debe desconectar el proceso de construcción de paz del proceso de elaboración constitucional para prevenir efectos indirectos y permitir la división del trabajo especializado, de modo que todos los temas constitucionales reciban la atención debida y adecuada.
- Los expertos deben proporcionar suficiente espacio para que los agentes de poder puedan examinar ciertos problemas con posterioridad.

2.2. La exigencia de democracia

La democracia es una característica fundamental de toda constitución legítima y ha sido una exigencia durante la elaboración constitucional como sistema necesario para manejar el conflicto social. Como mínimo, la democracia implica la igualdad entre la ciudadanía,

además de su participación efectiva en la gobernanza mediante la representación y la participación en la toma de decisiones de gobierno. La *Guía Práctica: Evaluar la Calidad de la Democracia*, desarrollada por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), consta de 14 preguntas que los responsables de la elaboración constitucional pueden formularse para diseñar constituciones, teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones.

Las interacciones entre los motores de cambio y sus intereses institucionales afectan el proceso de democratización. En India, la representación proporcional de las minorías en la Asamblea Constituyente, la cual estaba dominada completamente por el Congreso Nacional de ese país, logró establecer disposiciones inclusivas en la Constitución de India (1949), que posteriormente se extendieron en el tiempo gracias a movimientos de justicia social facilitados por la propia constitución. Así, una elaboración constitucional que incluya y permita la participación de todos los grupos, actores y agentes legitimados tendrá mayores probabilidades de optar por marcos institucionales que fortalezcan (y no debiliten) la democratización. De esta manera, los expertos pueden formular criterios para determinar la calidad o el nivel de la elaboración constitucional democrática sobre la base de la inclusión y la participación.

Una elaboración constitucional que incluya y permita la participación de todos los grupos, actores y agentes legitimados tendrá mayores probabilidades de optar por marcos institucionales que fortalezcan (y no debiliten) la democratización.

Existen ciertos diseños y procesos institucionales específicos que tienden a fortalecer la democratización, aunque depende del contexto. Tales diseños y procesos incluyen la protección de derechos humanos como el acceso a información oficial, el grado de concentración o descentralización política, administrativa y económica, y las relaciones de poder entre las ramas legislativa y ejecutiva, tema abordado en los capítulos siguientes de esta Guía. Algunos desafíos que se presentan al diseñar estas instituciones en las etapas iniciales suelen ser los siguientes:

- La ausencia de instituciones democráticas que inicien el proceso de elaboración constitucional puede ser problemática.
- Frecuentemente es necesario prestar mucha atención al tipo de sistema electoral que determinará la representación en el proceso de elaboración constitucional. Las decisiones tomadas en este sentido pueden originar nuevos conflictos.
- El nuevo marco legal puede enfocarse en la elección de los representantes ante los principales órganos involucrados en la elaboración constitucional. Sin embargo, cabe la posibilidad de que dentro de dichos órganos las reglas de procedimiento necesarias para sustentar una toma de decisiones democrática se vean desatendidas.
- En algunos casos la elaboración constitucional incluye acuerdos con la vieja guardia para así facilitar el cambio. Sin embargo, estos acuerdos pueden devenir en características antidemocráticas en constituciones que, de otro modo, serían democráticas. Si los miembros de la vieja guardia autocrática negocian para ganar posiciones en el nuevo orden constitucional, su rol en los nuevos puestos

En algunos casos, la elaboración constitucional incluye acuerdos con la vieja guardia para facilitar el cambio, pero estos acuerdos pueden presentar características antidemocráticas en constituciones que, de otro modo, serían democráticas. Distintos actores políticos pueden utilizar el proceso de elaboración constitucional para arraigar sus propios intereses.

de liderazgo suele reducir la posibilidad de sus víctimas de recibir las reparaciones correspondientes. Estos acuerdos también pueden contradecir compromisos de carácter normativo, lo que conduce a que sean considerados por muchos como carentes de principios o injustos.

- En estos contextos, la necesidad de contar con un mandato para la elaboración constitucional proveniente del electorado, o el considerar que las elecciones son una prioridad tras adoptar una nueva

constitución, puede asociarse con una elaboración constitucional exitosa. El riesgo es que la democratización se entienda como un hito electoral con un enfoque general en los aspectos más obvios de la competencia electoral. De hecho, en el ámbito de la elaboración constitucional la democratización es un proceso más complejo, que requiere de una pluralidad de grupos para poder llegar a un consenso en materias políticas.

- No todos los actores que exigen la elaboración constitucional están comprometidos con que el resultado sea una democracia, aunque estén de acuerdo con participar en un proceso de elaboración democrático. Puede ser que reduzcan la democratización a un medio para alcanzar el poder, en vez de verlo como un proceso orientado a garantizar el control popular sobre el gobierno.
- Finalmente, se puede buscar la democratización aunque el proceso constituyente esté dominado en la práctica por un solo partido o grupo político. En algunos casos, el partido dominante también puede tener ideas predeterminadas sobre la constitución, y puede incluso tener su propio borrador. El riesgo que surge en ese caso es que el proceso se centre en su totalidad en el poder y privilegio que debería concederse al grupo dominante, en vez de ocuparse de otros dilemas constitucionales más urgentes.

Cabe destacar que el hecho de que la democracia brinde servicios es igualmente importante en la elaboración constitucional. Si quienes elaboran constituciones

buscan unir la democratización al desarrollo económico, surge la siguiente pregunta: ¿asiste la elaboración constitucional a los más pobres? La respuesta dependerá de si la elaboración constitucional sustenta el *statu quo* o intenta entablar nuevas relaciones políticas, económicas y sociales, por ejemplo, poniendo fin a una modalidad feudal de gobierno o estableciendo objetivos para la inclusión política de grupos económicamente marginados.

Tratar las elecciones como prioridad luego de adoptar una nueva constitución acarrea el riesgo de que la democratización se equipare con la competencia electoral. La democratización en la elaboración constitucional es un proceso más complejo, que requiere una pluralidad de grupos para llegar a un consenso.

Si la elaboración constitucional utiliza la democracia para canalizar las causas de fondo del agravio social, se requiere implícitamente de una visión a largo plazo, en vez de una respuesta a las exigencias actuales de un grupo específico. La supervivencia de serias inequidades del orden constitucional anterior puede ser una señal de fracaso constitucional.

3. Desafíos del diseño de procesos constitucionales

Usualmente el inicio del proceso de elaboración constitucional es una época cargada de promesas de “nuevos comienzos”. También es un período relativamente único, en que las personas tienen una oportunidad histórica de consolidar los fundamentos y principios básicos de gobierno, más allá de la “política normal”. Asimismo, la elaboración constitucional es habitualmente parte de procesos más amplios de transformación de conflictos o democratización, como se indicó anteriormente. Su punto de partida como proceso podría estar comprendido en estos procesos más amplios.

Las decisiones tomadas durante las etapas iniciales de la elaboración constitucional son particularmente críticas tanto respecto del proceso de cambio constitucional como con relación a las cuestiones sustantivas.

A la hora de garantizar el mejor resultado, las decisiones que se toman durante las etapas iniciales de la elaboración constitucional son particularmente críticas respecto tanto del proceso de cambio constitucional como de las cuestiones sustantivas. Algunas de las preguntas más críticas relativas al proceso se refieren al alcance del cambio, al uso de instrumentos interinos o transicionales, a cuestiones de justicia transicional, a la representación democrática durante el proceso, a la participación popular y al rol de los actores externos.

3.1. Alcance del cambio

Los responsables de la elaboración constitucional pueden visualizar un gran diseño, que suponga cambios constitucionales exhaustivos, logrados mediante la redacción de una nueva constitución que reemplace a la anterior. Estos actos de gran diseño establecen un nuevo orden constitucional. En otros casos, el cambio constitucional se da de manera gradual, mediante reformas continuas de la constitución existente. Las reformas graduales y progresivas pueden acumularse y reflejar finalmente un nuevo orden constitucional, o al menos uno sustancialmente distinto.

El cambio constitucional puede adoptar la forma de un proceso de gran diseño, lo que implica redactar una nueva constitución para reemplazar la antigua, quizás en aquellos casos en que se requiere una ruptura completa con el pasado; o bien puede tratarse de un diseño gradual, que reforme continuamente la constitución existente.

Se pueden aducir experiencias de conflicto o autoritarismo con el fin de exigir un corte total con el pasado. La segregación oficial entre razas bajo el *apartheid* de Sudáfrica o la sanción oficial del genocidio en Camboya y Rwanda son ejemplos claros de un

pasado inmediato que ha sido completamente rechazado y deslegitimado. En Irak el régimen había sido completamente derrotado militarmente, de modo que se esperaba que la elaboración constitucional manifestara, o al menos simbolizara, un corte total con el pasado. En estos contextos, el alcance del cambio fue esencialmente restablecer las instituciones del Estado. Otros países, como Afganistán, por ejemplo, enfrentaron ambiciones similares en cuanto al alcance del cambio dada su historia de fracaso estatal.

Por otro lado, también se han dado contextos en que, después de una experiencia de autoritarismo o conflicto, los responsables de la elaboración constitucional enfrentaron demandas de cambio que aspiraban a reinstaurar tradiciones pasadas o mantener elementos de un orden constitucional antiguo en la nueva constitución. Así, durante el período *reformasi*, Indonesia volvió a la Constitución de 1945 y sus principios esenciales *pancasila* (véase el capítulo 2). La constitución se enmendó varias veces, sin desechar completamente el pasado, pero sí incorporando modificaciones.

En consecuencia, el alcance del cambio puede verse en términos de grandes diseños o de cambios graduales, lo que dependerá de lo que resulte viable en un contexto particular. Entre 2003 y 2004, las deliberaciones en la Loya Jirga Constitucional o “Gran consejo” en Afganistán pasaron de apoyar un sistema semipresidencial con un Presidente y un Primer Ministro, en un inicio, a preferir un sistema presidencial al final de las conversaciones. Ostensiblemente, esto ocurrió con el fin de garantizar la acción ejecutiva, aunque muchos responsables de la elaboración constitucional sospechaban que un sistema parlamentario representaría una estructura más sólida para la gobernanza a largo plazo. Durante la inauguración de la Constitución, el Presidente insinuó que el alcance del cambio en el período inmediato se enfocaría en la construcción del Estado y en los imperativos para establecer un gobierno funcional, y que quizás después de 10 años se podría reconsiderar la opción de un sistema parlamentario si así lo justificaran las circunstancias. Aquí, las cuestiones relativas al alcance del cambio y su duración en el tiempo fueron determinadas en la práctica por inquietudes inmediatas del ambiente predominante más que por visiones a largo plazo de las necesidades de Afganistán. El contexto determinó el alcance del cambio en cuanto que fue necesario negociar con elementos pertenecientes al orden antiguo, en virtud de un nuevo grupo dominante que apareció en escena.

En el caso de Kenia, ya en 1997 se acordó la necesidad de llevar a cabo un cambio constitucional exhaustivo, por lo que se estableció un comité para recopilar visiones y redactar un borrador de constitución. En 2004 se formó una Convención Nacional que incluía parlamentarios electos y representantes de diversos grupos para deliberar sobre ese borrador. En esta etapa, diversas cuestiones en torno al sistema de gobierno surgieron como temas contenciosos, lo que resultó en que algunos actores abandonaran el proceso. Posteriormente, el partido de gobierno hizo cambios al borrador de la constitución, reemplazando un sistema semipresidencial por uno completamente presidencial y limitando el nivel de descentralización, y finalmente sometió el borrador a referéndum. En noviembre de 2005, el borrador propuesto fue rechazado en el referéndum con el 58 por ciento de los votos. Tras la violencia vinculada a las elecciones de 2008 se formó una gran coalición de gobierno para compartir el poder. El cuarto asunto dentro de la agenda de reformas para prevenir la violencia consistió en completar el cambio constitucional. Así,

se creó un comité de expertos para reconciliar las diferencias sobre los asuntos polémicos más importantes. Nuevamente se propuso un sistema semipresidencial, aunque en esta ocasión el comité parlamentario de la gran coalición sustituyó la propuesta por un sistema puramente presidencial, aunque con el compromiso de una descentralización amplia de las instituciones y los servicios. En el referéndum de 2010 se adoptó la nueva constitución, con casi el 70 por ciento de los participantes votando “sí”. En este caso estaba claro que el alcance del cambio apuntaba a un gran diseño, pero dependía de que todos los interesados en terminar con el antiguo sistema logaran un acuerdo político. En Kenia se requirió más de una década para alcanzar este consenso dentro de la clase política, y este fue catalizado por la necesidad de prevenir la violencia, luego de la experiencia de 2008. En Sudáfrica el consenso en cuanto al alcance del cambio se logró en seis años, entre 1990 y 1996, y requirió experimentar dos convenciones democráticas fallidas, una constitución provisional y un gobierno de unidad nacional bajo una constitución interina. En Guatemala, el hecho de no poder involucrar a todos los grupos militares en las conversaciones fue lo que esencialmente determinó que el proceso de cambio no se completara de forma exitosa. Además, el conflicto social era demasiado profundo como para que el cambio propuesto en las conversaciones constitucionales fuese aceptado.

El alcance del cambio dependerá de lo que sea viable en el contexto concreto. Determinar si el alcance del cambio es factible depende de la flexibilidad en cuanto al tiempo necesario y de que todos los actores clave acepten las nuevas normas, instituciones y procedimientos.

De este modo la pregunta de si el alcance del cambio es asequible también se vincula a la flexibilidad respecto del tiempo razonablemente necesario y al hecho de que todas las partes clave acepten la transformación constitucional en lo pertinente a nuevas normas, instituciones y procedimientos.

En algunos casos, los responsables de la elaboración constitucional han tenido el beneficio de contar con instituciones existentes y con reglas que ofrecen una base a partir de la cual comenzar a construir. Esto ha sido particularmente útil cuando el parlamento tiene la legitimidad necesaria para llevar el proceso hasta su conclusión.

Tabla 1.1. Procesos constitucionales entre 1975 y 2002: eventos o instituciones que los iniciaron

Tipo de proceso	Porcentajes del proceso total
a. Dirigido por el poder ejecutivo	23%
b. Negociaciones de paz/mesas de diálogo	5,6%
c. Conferencia nacional/poder legislativo transicional	7,2%
d. Poder legislativo o asamblea constituyente	62,6%

Fuente: Jennifer Widner, Universidad de Princeton.

Cabe destacar que los parlamentos pueden ser la única ruta para el cambio constitucional. Su ventaja es que los responsables de la elaboración constitucional no tienen que enfocarse

en establecer nuevas instituciones que requerirían la aceptación política de los actuales y de los nuevos agentes. Los parlamentos existentes pueden estabilizar estos ambientes de transición y brindar, o mantener, la legalidad junto con la legitimidad. Sin embargo, se enfrentan tres limitaciones. En primer lugar, al igual que cualquier actor involucrado en negociaciones constitucionales, los parlamentos tienen *intereses institucionales* que buscan promover cuando controlan el proceso de elaboración constitucional, lo que a veces, aunque no siempre, perjudica a otros agentes institucionales. El peligro es que el parlamento se enfoque en consolidar su propia autoridad. En segundo lugar, el parlamento alberga a los partidos políticos. En muchos contextos estos carecen de una estructura democrática interna y son dominados por un círculo de liderazgo pequeño. Dada la importancia de la elaboración constitucional, las partes interesadas pueden oponerse a que un grupo pequeño y poderoso decida los temas clave, quizás por medio de un *toma y daca*. En tercer lugar, los partidos políticos individuales en el parlamento probablemente apoyarán diseños de partidos y sistemas electorales que los favorezcan en las elecciones. Dado que las reglas electorales y partidarias determinan la forma en que el parlamento distribuye el poder, esas preferencias pueden distorsionar el esquema constitucional en perjuicio de la democracia y la estabilidad, particularmente si los actores excluidos retornan al conflicto armado y la violencia.

Los expertos deberían prever la posibilidad de que los intereses institucionales manipulen los resultados constitucionales. Si bien los parlamentos existentes le dan legalidad y legitimidad al proceso, estos tienen intereses institucionales que buscan favorecer. Lo mismo harán los nuevos órganos creados con el propósito de llevar a cabo la elaboración constitucional.

Incluso los órganos totalmente nuevos, creados con el fin de elaborar una constitución, pueden favorecer su propio interés institucional. Por ejemplo, las asambleas constituyentes elegidas en India e Israel consolidaron el poder legislativo antes de convertirse en parlamentos ordinarios. Los expertos deberían prever la posibilidad de que los intereses institucionales

manipulen los resultados constitucionales. Por tanto, los responsables de la elaboración constitucional deben reconocer sus propios intereses en los resultados constitucionales, pues estos podrían influir en el diseño de las instituciones y los procesos constitucionales.

3.2. Acuerdos interinos

En procesos de elaboración constitucional afectados por conflictos o posteriores a una crisis prolongada, puede que el término de las hostilidades o la crisis no sea el momento más oportuno para redactar una constitución. En esas situaciones, el desafío es permitir la mayor cantidad de cambios posible a la vez que se demuestra una clara ruptura con el pasado. Los acuerdos interinos pueden revestir diversas formas y muchas veces se describen como medidas de transición.

El momento en que cesan las hostilidades o la crisis no es necesariamente el más oportuno para redactar una constitución. Los acuerdos interinos pueden facilitar la elaboración de una constitución entre partes beligerantes; sin embargo, su diseño puede ser desafiante.

Las medidas interinas se implementan a corto plazo y están pensadas para (a) permitir a los responsables de la elaboración constitucional trabajar sobre la base de nuevos marcos legales y políticos que reemplazan a los antiguos, para que los cambios sean menos disruptivos, y (b) crear un espacio para la elaboración constitucional en condiciones estables que aumente las posibilidades de completar con éxito el desarrollo de una nueva constitución.

Los acuerdos interinos pueden facilitar el marco para una constitución entre partes enfrentadas. En ese sentido, diseñar arreglos interinos aceptables es desafiante. También lo será llegar a un acuerdo respecto del mandato y la duración de dichos arreglos, incluida su vinculación con los acuerdos constitucionales a largo plazo. Los acuerdos interinos pueden vincularse con los acuerdos finales mediante la estipulación de los principios y las normas que deberán incorporar, y pueden incluso requerir un nivel mayor de cumplimiento. La actual Constitución Interina de Nepal (2007), que se negoció para terminar con un conflicto armado de 10 años de duración, alteró la estructura de gobernanza, pues el país pasó de ser una monarquía unitaria a convertirse en una república federal, y se requirió que la Asamblea Constituyente redactara una nueva constitución para consagrar tales cambios. En Sudáfrica la Constitución Interina articuló 34 principios a los cuales debía atenerse la nueva constitución.

El contexto determinará la duración de los acuerdos interinos. Nepal y Sudáfrica establecieron plazos de dos años para la redacción de la constitución (en el caso de Nepal este plazo ha tenido que extenderse). Otros países han implementado períodos más largos o más cortos. Si bien las exigencias pueden dictar el tiempo permitido para redactar la constitución, los expertos deben dar el tiempo suficiente para la deliberación política, sin la cual aumentan significativamente las posibilidades de fracaso.

Tanto el enfoque del gran diseño como el del diseño gradual pueden requerir cierto tiempo para llevarse a cabo completamente. La secuencia es importante para que los actores nacionales puedan enfocarse en el largo plazo y en consensos más amplios, que incluyan los intereses de una mayoría bajo el nuevo marco constitucional. Muchos expertos han intentado separar el proceso en etapas para este propósito, y sus decisiones han tenido implicaciones en la inclusión y exclusión de actores en distintas etapas. Estas estrategias siempre son problemáticas, pues son errores que se cometen en el presente para no perder de vista el objetivo mayor.

3.3. Justicia transicional

Intentar resolver las demandas de justicia transicional de forma satisfactoria puede complicar la ya difícil tarea de establecer una cultura constitucional después de un conflicto o en medio de una división profunda. Dentro de las preocupaciones incluimos las siguientes: ¿Cómo lidiar con el pasado? ¿Cómo aprender a coexistir con antiguos opresores y autores de crímenes? ¿Cómo lograr la reconciliación y perdonar? Después de un conflicto, es posible que distintos profesionales tengan que sanar las divisiones entre los gobernantes anteriores, los combatientes, las víctimas de violaciones de los derechos humanos y sus simpatizantes, ya sean familiares, amigos u organizaciones de la sociedad civil. Tal proceso de sanación puede requerir un mecanismo para dar cauce a la indignación y al trauma generalizados. También puede requerir un proceso para dejar

al descubierto los hechos históricos que han llevado a la victimización, quizás como parte de un proceso mayor de reconciliación o de una solución de justicia sustantiva por crímenes y violaciones. El desafío es rehabilitar exitosamente a la sociedad completa sin desgarrar el país, particularmente cuando el conflicto se ha estancado, sin un ganador claro, forzando la negociación de un acuerdo.

3.4. Inclusión y representación

La representación inclusiva es un ideal de la elaboración constitucional. En teoría, es un factor importante en la legitimidad del proceso. La elaboración constitucional democrática se ha asociado a la estabilidad y también a la obtención de resultados ampliamente aceptables. Esto implica que la constitución probablemente contará con la voluntad política necesaria para su implementación, y, por lo tanto, para su permanencia.

Los responsables de la elaboración constitucional enfocados en aumentar la representación democrática también han rechazado la redacción y promulgación secreta de constituciones. En vez de ello, se han considerado las opciones que permiten incorporar la representación más amplia posible de todos los segmentos de la sociedad, como se puede ver en la Asamblea Constituyente de Nepal. La elaboración constitucional democrática también se ha considerado un proceso deliberativo, que requiere de tiempos adecuados y de condiciones estables.

La representación inclusiva durante la elaboración constitucional es importante para dar legitimidad al proceso. La representación sesgada acarrea el riesgo de que la deliberación sea dictada por los intereses del partido dominante o favorezca a quienes tienen el poder y los privilegios.

Las opciones que pueden servir para ampliar la elaboración constitucional democrática son tanto institucionales como procedimentales.

Los mecanismos institucionales considerados

han incluido los foros de diálogo de *conferencias nacionales*, utilizados en algunas partes de África. Estos fueron convocados por las autoridades políticas en Benín, Ghana, Kenia y Malí con el fin de incluir a representantes adicionales de cada grupo, para unirse al partido gobernante en las deliberaciones sobre el cambio constitucional en aras de la democracia. Cuando la participación es insuficiente y la asamblea es poco transparente, los conflictos aumentan; es lo que ocurrió, por ejemplo, en Malí. Sin embargo, Benín, donde la Conferencia Constitucional fue más exitosa, demuestra las posibilidades de éxito de utilizar una conferencia nacional para democratizar la gobernanza.

También se ha considerado la *convención constitucional*. La convención es un cuerpo de representantes convocado por elección o nombramiento con un único propósito: redactar, debatir y acordar una constitución. Este sistema se puede contrastar con las *asambleas constituyentes*, que son organismos elegidos para hacer una constitución, pero que también han funcionado como asambleas legislativas con sus funciones legislativas usuales, como la supervisión del poder ejecutivo, la rendición de cuentas y la elaboración de leyes. Los países que han sido influidos por el proceso constituyente francés usualmente eligen una asamblea constituyente, que es también el instrumento tradicional para la elaboración constitucional en América Latina. Con dos asambleas

separadas operando a la vez, la asamblea constituyente puede adoptar una visión a largo plazo cuando aborda los temas constitucionales sin verse obstaculizada por las funciones legislativas y políticas ordinarias. Sin embargo, la rivalidad entre la asamblea constituyente y el parlamento regular puede causar una paralización institucional y gubernamental, o incluso un conflicto violento. Esto ha sucedido en América Latina, donde algunas asambleas constituyentes elegidas de forma separada de las asambleas legislativas han buscado imponer su supremacía sobre estas últimas e incluso supervisarlas. Por otro lado, una asamblea que combina las funciones de una asamblea constituyente con las del legislador ordinario también puede tener limitaciones operacionales. En Nepal, dado que la Asamblea Constituyente también constituye el poder legislativo, al ejercer esta última función queda facultada para formar un gobierno: pero esa es una tarea compleja por los problemas prácticos del reparto de poder y de la toma consensual de decisiones. Ambas funciones además requieren de mucho tiempo, como demostraron las extensiones del plazo para la redacción de la constitución en Nepal.

El problema central de estos foros de diálogo es la representación. En algunos casos un partido ha dominado la representación y, por ende, las deliberaciones: es el caso del Frente Revolucionario por la Independencia de Timor Oriental, del Partido del Congreso de India (1947-1949), del Frente Patriótico Ruandés y del Frente de Liberación del Pueblo Eritreo (EPLF) en Etiopía. La representación sesgada conlleva el riesgo de que las deliberaciones sean dictadas según los intereses de los partidos dominantes o de que se tergiversen el poder y los privilegios de los que gozará un grupo dominante. Para enfrentar este problema es importante definir el *sistema electoral* para elegir al organismo. En las reglas electorales y procedimentales que rigen la elección de los hombres y las mujeres que componen una asamblea constituyente se suelen especificar los criterios para que los ciudadanos puedan adquirir la calidad de miembros de la misma a través de su vinculación con asociaciones, partidos políticos, asociaciones territoriales, minorías u otros criterios de identidad política. El diseño del sistema electoral tiene implicaciones importantes en la composición de dicho cuerpo, y también, en cierta medida, en su tamaño. La Asamblea Constituyente de Bolivia, elegida en 2006, tenía 301 miembros, mientras que la Asamblea Constituyente de Nepal, elegida en 2008, tenía 608 integrantes. En Sudáfrica, donde era evidente que el Congreso Nacional Africano dominaría la Asamblea Constituyente después de las elecciones, los partidos minoritarios insistieron exitosamente en que las decisiones de la Asamblea Constituyente fueran certificadas adicionalmente por el Tribunal Constitucional recientemente establecido.

3.5. Participación popular

El papel de la participación popular ha aumentado. Consultar a las personas y tomar en cuenta sus opiniones se considera cada vez más necesario para la legitimación popular del proceso de elaboración constitucional y sus resultados. En Sudáfrica se recopilieron 2 millones de propuestas de la población.

Beneficios de la participación popular

- Las personas pueden participar de forma democrática en la estructuración de la constitución que regirá su relación con el gobierno.

- Un referéndum facilita la transparencia y la rendición de cuentas, ya que se comparte con el público la información sobre la constitución y el proceso de elaboración constitucional.
- Las personas pueden educarse y familiarizarse con el contexto de los temas constitucionales antes de votar.

Costos

- La participación popular es muy costosa, absorbe muchos recursos, que pueden ser escasos, y podría no tener ningún vínculo probado con la legitimidad de la constitución.
- Los grupos de poder pueden manipular la participación popular ya sea a través de la formulación de las preguntas que se plantean al público o por medio de campañas partidarias que podrían influir en los votantes.
- En sociedades divididas por la identidad política de sus miembros, la participación sin más podría permitir que una mayoría étnica o religiosa simplemente adopte o rechace una propuesta constitucional en sus propios términos.
- La participación popular puede aportar legitimidad a medidas populistas que infringen o violan los derechos de las minorías.

Cada vez se considera más que la participación popular da legitimidad al proceso de elaboración constitucional, pero puede no tener ningún vínculo probado con la posterior legitimidad de una constitución, y es susceptible de ser objeto de manipulación.

La calidad de la participación popular en los países que salen de situaciones de conflicto y donde la ciudadanía ha sido excluida de la gobernanza por un tiempo prolongado sugiere que será necesario considerar la educación cívica. Por esta razón se ha recomendado que la educación cívica anteceda a la recopilación de opiniones sobre el borrador de la constitución en la etapa de

redacción. Asimismo, la calidad de la participación popular se percibe como más sólida cuando la educación cívica está a cargo de un órgano independiente, en vez de quedar en manos de los actores partidarios en el proceso constituyente, incluido el gobierno. En Bolivia, la Asamblea Constituyente organizó la participación pública y luego formó comités para recopilar los aportes de la población. En otros casos, una comisión independiente educó al público y recopiló sus opiniones, como ocurrió en Uganda.

Además, el rol del público está adquiriendo mayor visibilidad en las etapas de ratificación. Algunos procesos han permitido la participación popular en referéndums populares tanto para ratificar la constitución como para recopilar opiniones; por ejemplo, en Afganistán y en Kenia, donde anteriormente bastaba con la ratificación del parlamento. Sin embargo, los referéndums deben ser objeto de más cuidado cuando se utilizan en contextos de división social, para así evitar la polarización de un público ya dividido.

Dada la influencia ejercida por los grupos en el poder durante la elaboración constitucional, lograr el objetivo de tener negociaciones constitucionales inclusivas y ampliamente

participativas dependerá en gran medida de cuántas oportunidades significativas otorgue el marco legal y político a los grupos externos para modelar cualquier acuerdo constitucional resultante. Incluso con estructuras abiertas de diálogo político, los grupos en el poder tienden a concentrar una influencia desmedida sobre las negociaciones constitucionales. Si el proceso no considera estructuras de diálogo abiertas o la ratificación pública, la elaboración constitucional podría reducirse a un pequeño grupo de personas privilegiadas que se dividen el poder a puertas cerradas según sus propios intereses. Si bien la influencia de la élite en la elaboración constitucional es un hecho político, la experiencia ha demostrado que un diálogo más abierto, que comprenda una más amplia variedad de voces, puede generar un ímpetu constitucional independiente y propiciar la legitimidad. Por otro lado, ampliar el espectro podría alterar el equilibrio y la estructura de poder real, y conducir a acuerdos que los grupos dirigentes no habían previsto ni deseado.

Los responsables de la elaboración constitucional no pueden evitar adoptar el papel de líderes; aquí la pregunta es cómo hacer uso de los altos dirigentes en la elaboración constitucional sin necesariamente limitar el papel de aquellos que no ostentan cargos esenciales. Puede haber, por ejemplo, principios que requieran contar con líderes en ciertos momentos estratégicos, pero no en sesiones de trabajo detallado. Asimismo, puede haber líderes que faciliten los avances, o bien que obstaculicen el trabajo. Por otra parte, puede que los líderes estén obligados a cumplir las exigencias partidarias; muchos otros son influyentes durante la elaboración constitucional, pero no cuentan con mandato político, como es el caso de los jefes tribales, los líderes religiosos, los caudillos, los que ostentan el control de los medios y los líderes corporativos. En cada contexto los responsables de la elaboración constitucional deben entender por qué algunos líderes promueven el proceso de elaboración, mientras que otros lo resisten u obstaculizan, y en qué condiciones se pueden lograr concesiones entre ellos, todo con el fin de que la elaboración constitucional sea exitosa.

3.6. El papel de los actores externos

Si bien llevar adelante un proceso de elaboración constitucional constituye una potestad exclusiva de cada país, los responsables del diseño del proceso constitucional pueden aprovechar el apoyo que ofrecen los actores externos. Estos actores son variados, e incluyen a los donantes que ofrecen aportes financieros, por ejemplo para la participación pública, la educación cívica y las visitas de estudio; a especialistas en temas particulares que son invitados para asesorar sobre opciones específicas; a los actores multilaterales y bilaterales que pueden servir de mediadores, facilitar desde una perspectiva neutral las conversaciones más sensibles y ofrecer garantías de seguridad; a entidades internacionales a las que pertenezcan los Estados, las cuales pueden contar con principios y declaraciones normativas útiles para que los actores nacionales se ciñan a ciertos cursos de acción, y a organizaciones de la sociedad civil internacionales, que pueden ofrecer herramientas de apoyo y de monitoreo independiente. Los actores externos también contribuyen a destrabar bloqueos entre actores nacionales. En procesos dominados por un partido o grupo, se ha solicitado a los actores externos que examinen las opciones disponibles y ofrezcan alternativas, o bien que ayuden a mantener las distintas visiones sobre la mesa de conversación.

Los actores externos pueden ofrecer financiamiento, experiencia, mediación o neutralidad en las conversaciones, además de dar garantías de seguridad, pero sus roles no son neutrales ni están exentos de valores. En algunos casos, los valores que fomentan han estado en conflicto con los objetivos, ambiciones o prioridades de los constituyentes nacionales.

Lo importante es que los responsables de la elaboración constitucional comprendan que los papeles de los actores externos, o al menos los de la mayoría de ellos, no son neutrales ni están exentos de valores. Por una parte, los valores representados por cuerpos multilaterales como las Naciones Unidas, entidad de la que la mayoría de los Estados son miembros, pueden ser útiles para los responsables de la elaboración constitucional a nivel nacional. Es lo que ocurrió en Namibia cuando los actores nacionales que negociaban

con las Fuerzas Armadas para lograr la autodeterminación decidieron basar sus principios constitucionales en una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este caso, la intervención histórica de las Naciones Unidas en Namibia antes de su independencia en 1990 sirvió de base para que los actores nacionales sin control total de su situación interna obtuvieran principios constitucionales para encauzar la elaboración constitucional hacia resultados legítimos nacional e internacionalmente. Por otra parte, las propias Naciones Unidas se han valido de su compromiso con los derechos humanos internacionales como un factor crucial de su legitimidad en todos los casos en que han participado en un proceso de elaboración constitucional, por medio de su Secretario General (Nota orientativa del Secretario General sobre la asistencia de las Naciones Unidas a los procesos constitucionales⁴).

En algunos casos, los valores que fomentan los actores externos están abierta o encubiertamente en conflicto con los objetivos, las ambiciones y las prioridades de los responsables nacionales de la elaboración constitucional. Por ejemplo, los actores externos podrían determinar el momento y la duración del proceso de elaboración, mientras se pone mayor énfasis en la etapa de redacción. En Camboya, el Acuerdo de Paz de París (1991) exigía que la redacción se completara en 90 días, lo cual resultó en la Constitución de 1993. Muchos camboyanos podrían argumentar que ese plazo fue limitante; sea como sea, el golpe de Estado de 1997 se considera una evidencia de lo acertadas que fueron las advertencias de que no todos los actores contenciosos habían sido incluidos en el proceso. Los responsables nacionales de la elaboración constitucional deberían insistir en quedar a cargo de la decisión acerca del tiempo y la duración del proceso.

En otros casos, los responsables de la elaboración constitucional han incorporado aspectos sustantivos a las constituciones debido a la presión o influencia de actores externos. Esto puede derivar en un problema de legitimidad, pero el efecto práctico inmediato podría ser que la constitución no se implemente o que no funcione por no estar adaptada al contexto. Para prevenir esta situación, se suele aconsejar a los actores externos que eviten los roles visibles cuando se trata de elegir opciones, o que operen bajo principios y estructuras normativas en apariencia transparentes. Los responsables nacionales de la elaboración constitucional también deben diseñar los procesos de elaboración de constituciones de manera que resulten en procesos y en resultados sustantivos legítimos.

Cuando sea viable, un buen punto de partida es definir las prioridades o los objetivos nacionales e integrar a cualquier actor externo dentro de este marco. Politizar la participación de los actores externos como medida “proteccionista”, sin embargo, es una reacción simplista, dado que al hacerlo la discusión se aparta del problema real y podrían desperdiciarse otras contribuciones de utilidad que podrían aportar dichos actores al proceso de elaboración constitucional.

4. Cuestiones relacionadas con las opciones sustantivas

Muchos grupos de interés no tienen del todo claro de qué lado están frente a ciertos temas. Este tipo de incertidumbres podría obstaculizar la tarea de llegar a un consenso más amplio sobre el contenido constitucional. Mientras más amplio sea el nivel de consenso requerido, mayor será el tiempo que necesitarán los constituyentes para tomar una decisión y mayores serán los costos de esa toma de decisiones. Además, muchos grupos con intereses y trasfondos distintos calcularán cómo maximizar su propio beneficio mediante las decisiones institucionales tomadas durante la elaboración constitucional.

Una constitución puede no zanjar todas las cuestiones de fondo.

Puede suceder que una constitución no zanje todas las cuestiones de fondo. Los responsables de la elaboración constitucional han debatido sobre qué cuestiones se deben incluir en la constitución y con qué nivel de detalle. En un proceso dirigido nacionalmente son, por supuesto, libres de diseñar la constitución según los criterios locales. En la medida en que los temas se vuelvan controvertidos e inabordable, el riesgo de que haya “saboteadores” aumenta. Estos son actores que pueden conseguir que no se implementen las disposiciones de una constitución a las que se oponen o a las que se resisten. A la hora de elegir entre las diferentes opciones sustantivas, los responsables de la elaboración constitucional suelen necesitar tiempo para manejar a los potenciales saboteadores por medio de tratos o persuasión, de modo que la constitución entre en vigor con la confianza de un amplio rango de actores, y se consolide en las instituciones públicas y el gobierno. Al mismo tiempo, puede que necesiten manejar una variedad de expectativas, particularmente de los grupos marginalizados.

Algunos asuntos han sido más controvertidos y debatidos que otros. En general, algunas áreas respecto de las cuales los responsables de la elaboración constitucional suelen buscar orientación o han tardado más tiempo en tomar decisiones definitivas se relacionan con los regímenes de poder (quién lo ostenta, cuánto poder tiene y con qué fin), y también con las cuestiones sobre los derechos, particularmente con relación a creencias o costumbres que, pese a estar extendidas, pueden ser contradictorias; a la pluralidad de los actores políticos y otros interesados, incluida su diversidad, y a la subordinación de la acción política a un marco legal efectivo para así prevenir los abusos y la impunidad. A continuación se exponen los desafíos relativos a estos conflictos.

4.1. Diseño institucional

Los responsables de la elaboración constitucional suelen deliberar extensamente sobre cuál diseño institucional adoptarán en respuesta a un conflicto. Muchas veces el diseño institucional se teoriza sobre la base de la experiencia constitucional, la que, de todos modos, no es consistente: debido especialmente a la presencia de conflictos, la práctica constitucional es extremadamente sensible al contexto particular. Esta Guía también teoriza sobre el diseño basándose en las experiencias recientes y las tendencias de la elaboración constitucional. Las perspectivas teóricas principales se refieren a: (a) las dinámicas que concentran o dispersan el “poder” y (b) las dinámicas que legalizan asuntos en las constituciones, comparadas con aquellas que buscan crear más espacio para la política. Además, también se destaca la relación entre el texto constitucional y sus propósitos más amplios, que van más allá de consagrar la ley suprema.

4.1.1. Arquitectura constitucional

La arquitectura constitucional conecta los textos constitucionales con sus funciones e intenciones subyacentes. Los elementos incluidos en una constitución están íntimamente relacionados con los propósitos que se espera que cumpla, para lo cual ha sido diseñada. Más adelante, en la etapa de implementación de la constitución, comprender la arquitectura constitucional es útil para interpretar el texto de la constitución. A este respecto, una opción consiste en considerar que la constitución es un instrumento “marco”. De acuerdo con las intenciones que subyacen en su diseño, el texto incluye solamente aquellas cuestiones normativas y sustantivas y aquellos principios alrededor de los cuales existe un consenso. La constitución marco puede asignar un gran número de temas sobre los cuales no existe consenso actualmente a negociaciones legislativas futuras, aunque puede estipular los principios generales que guiarán esa legislación. Si en 2010 los responsables

Los elementos incluidos en la constitución están íntimamente ligados al propósito para el cual está diseñada. Una opción es considerarla un instrumento “marco” que incluye solamente aquellos asuntos normativos y sustantivos y aquellos principios alrededor de los cuales existe un consenso.

de la elaboración constitucional en el actual proceso de Nepal hubiesen acordado adoptar una constitución marco que incluyera una agenda legislativa, quizás no habrían excedido los dos años establecidos para la Asamblea Constituyente. Sin embargo, el costo habría sido aplazar otros temas cruciales, como la conclusión del proceso de paz.

El enfoque de “estructura básica” ofrece a quienes elaboran constituciones la opción de centrarse en las funciones clave de gobierno, dando prioridad al establecimiento de las instituciones que ejercerán la autoridad gubernamental, como los tres poderes del Estado: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El enfoque de estructura básica también puede incluir acuerdos de descentralización. Existe la presunción de que el gobierno tiene la autoridad legal para actuar, a menos que exista una limitación contemplada por la constitución o por otra ley. Distintas estructuras de gobierno pueden predominar en ciertas áreas, pudiendo así limitar y controlar la autoridad del gobierno, resguardar las libertades individuales y crear un equilibrio político.

También existe el enfoque “basado en los derechos”. Siguiendo principalmente el modelo de la revolución francesa de 1789, este enfoque considera que el fundamento del Estado es la protección de los derechos y el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas. En este caso, el gobierno se establece para dar efecto con prioridad a estos derechos. Tal enfoque puede enfatizar una cultura

Otra opción es adoptar el enfoque “basado en los derechos”, que hace hincapié en la cultura constitucional legal, articula opciones para la ejecución legal y administrativa de los derechos, e indica el nivel de compromiso hacia estos.

constitucional legal y articular opciones para la realización legal y administrativa de los derechos. Esta aproximación ha permeado constituciones que usan predominantemente el lenguaje de los derechos para representar cambios drásticos. Los responsables de la elaboración constitucional destacan el propósito de este enfoque posicionando los derechos al principio del texto constitucional. El artículo primero de la Constitución de Guatemala (1985) establece que la constitución es la base para la formación del gobierno guatemalteco, cuya responsabilidad es proteger a la persona y a la familia. Esta constitución en particular marcó el fin de una de las más cruentas guerras civiles de Centroamérica, entre 1962 y 1985, pero su arquitectura y estilo, que enfatizan los derechos, son acordes con la tradición constitucional hispanoamericana. Esta orientación también puede indicar el nivel de compromiso con los derechos. Por ejemplo, la Constitución de Sudáfrica (1996) usó este enfoque para proveer el cumplimiento y la realización legal de los derechos económicos, sociales y culturales, y la aplicación de la Declaración de Derechos, de manera “horizontal”, en las relaciones entre ciudadanos privados, y reconoció además el derecho a huelga de los integrantes de las fuerzas militares. Cada una de estas disposiciones es llamativa en sí misma, y la inclusión de ambos derechos suele ser la razón por la cual esta constitución es considerada como la que más favorece los derechos.

4.1.2. Constituciones “jurídicas” y “políticas”

La “constitución jurídica” enfatiza la supremacía de la normativa constitucional, posicionándola por encima de cualquier otra forma de ley, imponiendo obligaciones legales y situándola bajo tutela judicial. Por otro lado, una “constitución política” sitúa la búsqueda de soluciones en el proceso político y dentro de un marco político más amplio, típicamente bajo la autoridad de una institución política como una asamblea legislativa o un consejo de Estado.

Una “constitución jurídica” enfatiza la supremacía de la constitución y la sitúa bajo la tutela del poder judicial. Debe haber protecciones para impedir que mayorías transitorias alteren con facilidad sus principios fundamentales. Una “constitución política”, por otra parte, confía la solución de las cuestiones al proceso político dentro de un marco político más amplio.

Las constituciones jurídicas y políticas surgen de las estrategias de actores interesados. Quienes apoyan una constitución jurídica prefieren que la certeza jurídica proteja sus intereses frente a futuros acuerdos políticos. Abordar las disputas desde la perspectiva jurídica también puede permitir que los actores eviten una reacción política adversa, ya sea real o aparente. Por ejemplo, los delegados sudafricanos en la Asamblea

Constituyente (1994-1996) decidieron específicamente postergar y delegar la decisión sobre la abolición de la pena de muerte (apoyada por muchos votantes) en la nueva Corte Constitucional. A pesar de ese apoyo popular, la Corte declaró a la pena de muerte inconstitucional, fundamentando su decisión en la consagración de los derechos humanos en la Constitución Interina (1994-1996). Esta Guía se refiere al enfoque que aborda las disputas legales como “juridificación”.

Los expertos a favor de la juridificación suelen argumentar que:

- El régimen gobernante no equivale a una mayoría democrática (podría ser un gobierno minoritario o uno que apenas alcanza la mayoría), por lo que la constitución debe siempre imponer controles legales a los gobernantes y a los políticos.
- Cualquier cambio fundamental requiere el mayor consenso, el cual rara vez ocurre fuera de la elaboración constitucional. Una vez acordadas en las constituciones, las protecciones deben impedir que las mayorías transitorias alteren con facilidad los principios fundamentales.
- En sociedades profundamente divididas, quienes abogan por una visión política de la constitución pueden a menudo asegurarse victorias electorales y así el dominio de las instituciones políticas, ya sean las asambleas legislativas, el poder ejecutivo o los partidos políticos, en beneficio de su base de poder. La juridificación es más igualitaria.
- Una mayor claridad en la constitución puede reforzar la rendición de cuentas de los funcionarios. Por ejemplo, una cláusula que requiere que la policía acuse a una persona dentro de las 48 horas siguientes al arresto define cuándo ocurrirá una infracción e identifica al autor; es necesario un cierto nivel de claridad al estar la vida y la libertad en juego. Los grupos minoritarios pueden exigir mayor detalle en el establecimiento de los derechos de las minorías para reducir el futuro alcance de la intervención legislativa.

Pocas constituciones en contextos de profunda división siguen sometiendo sus decisiones puramente al imperio de una mayoría política. Para ofrecer protecciones reales, sus

controles y contrapesos deben ser prácticos y factibles. El principio constitucional acerca de la necesidad de limitar cualquier mayoría es de suma importancia en Estados nación multiculturales o plurales. En tales contextos, la percepción generalizada de que la constitución es la ley suprema adquiere gran importancia.

Al mismo tiempo, las constituciones expresan ideas y arreglos bajo la forma de acuerdos políticos, reflejando así el equilibrio de poder existente cuando fueron acordadas. No es raro que estos acuerdos hayan sido la

Las constituciones expresan ideas y arreglos como acuerdos políticos, y reflejan el equilibrio de poder del momento en que fueron acordadas. Una constitución puede reflejar principios generales y permitir que la convención política y la práctica consuetudinaria llenen los vacíos. Este enfoque político pone énfasis en el diálogo por la resolución judicial de problemas constitucionales.

única forma adecuada y políticamente viable de llevar a cabo la transición de lo antiguo a lo nuevo. Promover una visión política se opone inherentemente a la juridificación y al engrandecimiento del poder judicial.

Los titulares de los cargos públicos (o sus partidos) suelen reclamar, sobre la base de su mandato electoral, su derecho o incluso su deber de interpretar la constitución. Quienes proponen el enfoque político prefieren que el gobierno o el poder ejecutivo sea el beneficiario de una fuerte presunción de constitucionalidad de la acción política. Además, solicitan que las limitaciones a la autoridad del gobierno no solo figuren en la constitución, sino también en la legislación, que puede ser enmendada por los grupos que se alternan en el poder. La constitución puede incluso establecer que los representantes electos ejerzan la soberanía. La Constitución de la República Democrática Federal de Etiopía (1995) reconoce la supremacía de la constitución, pero cuando surgen disputas que requieren de una interpretación constitucional, el Consejo de Investigación Constitucional debe investigar y recomendar nuevas medidas a la Cámara de Representantes, que es el único organismo capacitado para dirimir disputas constitucionales.

Quienes apoyan el enfoque político argumentan que:

- En vez de establecer detalles legales, la constitución debe reflejar principios generales y permitir una cierta ambigüedad, de modo que la convención política y la práctica consuetudinaria llenen los vacíos que no estén contemplados por escrito. Por ejemplo, una convención que indica que un Estado no puede declarar su secesión de la unión federal (EE. UU.), o que hay alternancia en la presidencia entre las partes norte y sur del país (Nigeria).
- Solo los cargos públicos sujetos a remoción deberían decidir las cuestiones constitucionales de forma definitiva. Las reformas deben ser precedidas por la democracia directa y la iniciativa pública, de manera tal que la constitución se desarrolle principalmente mediante la contienda política.
- Una democracia constitucional resuelve la gran mayoría de las disputas mediante la deliberación política y la votación.
- Los poderes judiciales suelen carecer de la información necesaria para llegar a decisiones informadas. Por ejemplo, ¿cuáles son las consecuencias de que los jueces invaliden los acuerdos de paz entre un gobierno elegido democráticamente y los rebeldes armados, debido a que ese acuerdo infringe una disposición constitucional que exige la indivisibilidad de un Estado unitario? ¿Qué pasaría si el poder judicial opina que un gobierno electo debe renunciar porque algunos integrantes del partido político gobernante han cometido fraude electoral? A diferencia de los legisladores que tomen una decisión similarmente contenciosa, los jueces no se enfrentan a las consecuencias electorales de sus decisiones. Aun si se le encomienda su resolución a una corte constitucional, la naturaleza de un problema político hace necesario que la corte tome una decisión política.
- La cultura jurídica puede ser insuficiente para soportar el deber de hacer cumplir legalmente las materias altamente contenciosas.

El enfoque político enfatiza el diálogo por encima de la judicialización de los temas constitucionales. Desde esta perspectiva, los mecanismos de consulta están dispersos en las constituciones, ya sea como consejos constitucionales, consejos de seguridad, comisiones parlamentarias bipartidistas obligatorias, ejecutivos divididos, reparto de poder por mandato constitucional, reparto de poder por mandato electoral, cámaras altas del parlamento con funciones diferenciadas, consejos económicos o similares. Además, hay amplias referencias a “cómo” tomar las decisiones, no solo en lo referente a las reglas de los procesos legislativos en la constitución, sino también en lo que respecta a la exigencia de que las decisiones del ejecutivo adopten formas determinadas. Se puede incluir una exhortación al consenso y a la cooperación del gobierno. Todas estas son, en esencia, opciones que favorecen el diálogo.

Cabe señalar que las constituciones jurídicas y políticas están interrelacionadas. Tras un examen más detallado, muchos responsables de la elaboración constitucional adoptan tanto el enfoque de la constitución jurídica como el de la política. Un enfoque puede ser el dominante para tratar ciertos problemas (por ejemplo, los derechos humanos, la interpretación constitucional) y el otro, para otro tipo de problemas (por ejemplo, las relaciones exteriores o la gobernanza económica). Sin embargo, las tendencias constitucionales actuales favorecen la juridificación, que se manifiesta en el creciente nivel de detalle de las constituciones, en la extensión de la supremacía judicial para un número cada vez mayor de cuestiones y en la creación de nuevos tribunales constitucionales, como ocurrió recientemente en Indonesia, Mongolia y Tailandia.

Tabla 1.2. Constituciones jurídicas y constituciones políticas

Constitución jurídica	Constitución política
<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en las limitaciones a la acción del gobierno. • Control judicial de la constitucionalidad de la acción del gobierno. • Idea de supremacía judicial; el tribunal constitucional es el custodio independiente de la constitución. • Organismos de control constitucional independientes de mayor prominencia. • Mayor cantidad de asuntos justiciables; mayor jurisdicción de los tribunales sobre temas constitucionales. • Claridad; la constitución es detallada para facilitar su ejecución legal. • El catálogo de derechos es más extenso y de mayor aplicación jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte presunción de constitucionalidad de la acción de gobierno. • Idea de supremacía legislativa. • Pocos organismos de control constitucional externos o independientes. • Impugnación política en vez de control jurisdiccional. • Contiene principios generales en vez de detalles; se usa un lenguaje ambiguo. • La aplicación judicial de los derechos distingue entre las libertades fundamentales y aquellas demandas que requieren medidas políticas. • Es breve y compacta, e incluye los enfoques de marco constitucional y de estructura básica constitucional.

Constitución jurídica	Constitución política
<ul style="list-style-type: none"> • Enfocada en los derechos y, por ende, más larga. • La constitución y los tribunales resuelven un creciente número de asuntos, en vez de derivarlos a la política. • Reglas muy estrictas para las reformas constitucionales; uso de referéndums para dificultar los procesos de reforma. 	<ul style="list-style-type: none"> • La democracia directa y las iniciativas populares también sirven para resolver las cuestiones constitucionales.

4.1.3. “Agregación” y “dispersión” del poder

Por un lado, la democracia requiere una pluralidad de ideas políticas, así como controles y contrapesos en las relaciones entre las instituciones de gobierno, pues lo que la menoscaba es la concentración de poder en manos de unos pocos. La lógica del diseño institucional en un sistema democrático debe entonces apoyar el establecimiento de múltiples centros de poder a nivel nacional, e incluso verticalmente, entre un nivel nacional y uno subnacional.

Las corrientes actuales tienden a favorecer el enfoque jurídico, manifestado en la creciente cantidad de detalles incluidos en la constitución, en la extensión de la supremacía judicial sobre un número creciente de temas y en la creación de nuevas cortes constitucionales.

Dispersión del poder es el término usado para describir el efecto de asignar autoridad exclusiva para tomar ciertas decisiones constitucionales a múltiples órganos o cargos constitucionales autónomos. Si el diseño requiere una dispersión del poder, se puede realizar una separación horizontal (separación de poderes, un número más alto de organismos de control o guardianes constitucionales) y una separación vertical (formas de descentralización desde la desconcentración hasta el federalismo). Es posible dispersar el poder y aun así crear instituciones nacionales sólidas, dado que la dispersión ocurre en el nivel nacional, donde los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y otros organismos de control son sólidos y se controlan mutuamente. El poder puede dispersarse a su vez dentro del poder ejecutivo, de modo que el Presidente lo comparta con el Primer Ministro y un gabinete, y mediante consejos constitucionales que pueden coaccionar al poder ejecutivo.

Por otro lado, un país que inicialmente era democrático puede tender a concentrar el poder en manos del ejecutivo en razón de un conflicto o una persistente crisis nacional; por ejemplo, por medio del uso prolongado de los poderes que otorga el estado de emergencia. Para desconcentrar el poder del ejecutivo puede ser necesario que antes se consiga la pacificación. *Agregación* es el término utilizado para describir el efecto de reducir el número de actores o cargos autónomos que tienen poder exclusivo para tomar decisiones constitucionales. También puede verse como el efecto de permitir

que ciertos cargos constitucionales actúen de forma unilateral sin la oposición seria de otra institución.

Los responsables de la elaboración constitucional pueden también perseguir el objetivo de maximizar el poder del gobierno para apoyar el bienestar general en contextos de profunda división. Las opciones constitucionales que se elijan deben entonces dar al gobierno el poder y el mandato adecuados para actuar. La agregación del poder puede considerarse en términos de su alcance y en relación con instituciones o grupos particulares. El efecto real es que las instituciones de alto nivel pueden enfrentar un gran número de problemas y que los poderes son conferidos a grupos reducidos que tienen más poder juntos que por separado.

El Parlamento británico ofrece un ejemplo de gran acumulación de poder. En términos de grupo, el poder se reduce a un único actor político, y en términos de alcance, el Parlamento, que está compuesto por el monarca, la cámara y el órgano legislativo, es supremo en todas las áreas. Hay impulsores del cambio constitucional que plantean que los Estados modernos se enfrentan a problemas que requieren de un gobierno con mayor capacidad de respuesta para lidiar con problemas complejos, internacionalizados y técnicos. Estos incluyen los temas mencionados anteriormente con relación al diseño constitucional para la democratización; es decir, crear igualdad entre grupos, proveer mecanismos que ofrezcan reparaciones y garantizar que ninguna relación de poder importante esté aislada de la política constitucional. La gente común generalmente quiere que el gobierno resuelva los problemas posconflicto más severos, los cuales pueden incluir el crimen generalizado, la reiniciación del sistema escolar, la mejora de la infraestructura de telecomunicaciones y transporte, la regulación de los cargos públicos del Estado que no estén restringidos por ley, etc., y en tales casos la capacidad gubernamental requerirá habilitación.

La democracia necesita pluralismo en las ideas políticas y controles y contrapesos en las relaciones entre las instituciones de gobierno. Lo que la menoscaba es la concentración de poder en manos de unos pocos.

La *agregación* es más concebible cuando las conexiones entre las personas son sociales, económicas y culturales con alguna forma de identidad colectiva, de modo que incluso los grupos sociales específicos

(mujeres, y minorías raciales o religiosas) que abogan por un trato igualitario busquen oportunidades justas dentro del sistema y no fuera de él. La agregación surge entonces como una posibilidad porque el poder focalizado no solo dirige una agenda de reforma en favor del bienestar general de manera más efectiva, sino que también lo hace de acuerdo con cálculos racionales, con más eficiencia. La opción de agregar el poder cuando los vínculos colectivos no son muy sólidos implica un riesgo de hegemonía de unos sobre otros, ya que el poder podría utilizarse para beneficiar a aquellos que están al mando, a costa de los demás.

Los responsables de la elaboración constitucional preocupados por esclarecer la razón misma por la que el gobierno debería existir (generalmente cuando la conciencia política y ciudadana es baja) también pueden ser los que acaben impulsando o reclamando la agregación. Esta puede ser asimismo una forma de dirigir el desarrollo de capacidades en

el Estado, identificando las políticas públicas que se adoptarán para mejorar la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Los políticos suelen inclinarse por cargos más poderosos y prestigiosos. Con frecuencia, suelen citar el conflicto como razón para, en primer lugar, optar por la agregación constitucional del poder del Estado y, en segundo lugar, empoderar al gobierno de modo que logre sobrevivir a las crisis y sea un mejor gestor de riesgos.

La agregación y la dispersión son dinámicas, no estáticas. Algunos Estados con una diversidad rica y pacífica o tolerante, como España, tienden a reconocer este hecho mediante sistemas constitucionales que dispersan el poder. La experiencia de conflicto o graves crisis nacionales en otros Estados de amplia diversidad, como Ecuador, han empezado a inclinar la balanza a favor de concentrar el poder en el ejecutivo. La globalización de las condiciones de inclusión y exclusión ha promovido el reflejo de adoptar diseños que dispersan el poder. Los acuerdos de doble nacionalidad materializan este factor a nivel personal. Al mismo tiempo, un efecto de la globalización es que, si bien el Estado es más débil, la concentración de poder es una realidad, con la salvedad de que el poder se concentra en manos privadas (agrupaciones económicas, familias adineradas, grupos religiosos y medios de difusión globales). Como respuesta, algunos Estados tienden a devolver el poder a la política pública y hacerlo efectivo, inclinando la balanza en favor de la agregación. Como se señaló, se trata de un ciclo dinámico.

4.2. Sistema de gobierno

En las últimas décadas ha surgido un enfoque común en la elaboración constitucional: el establecimiento de gobiernos de unidad nacional o de grandes coaliciones para supervisar el proceso. Según este enfoque, la representación en el poder ejecutivo no se basa en una mayoría simple, sino que se reconoce que la unidad nacional requiere considerar distintos intereses. El resultado es que el poder ejecutivo ha estado constituido por distintos partidos con responsabilidades compartidas. Si bien este enfoque ha sido muy popular porque da espacios clave a los más altos líderes, según la evidencia empírica su éxito es muy limitado. Si se mantiene en el diseño del sistema de gobierno en una constitución, el resultado podría ser que el ejecutivo sea un terreno en disputa y un espacio para batallas políticas continuas que podrían debilitar el buen gobierno.

En un enfoque alternativo, la mayoría del liderazgo nacional se ha integrado en cuerpos legislativos deliberadamente numerosos. Si este tipo de cuerpo legislativo dirige el proceso de elaboración constitucional, un resultado posible es que el acuerdo político

se traduzca en un sistema parlamentario que favorezca la más amplia representación. Se puede entonces exigir la representación proporcional para permitir que los partidos entren a la asamblea con un umbral bajo. Sin embargo, el riesgo es que la representación de los partidos en la asamblea debilite su habilidad y capacidad para ejercer sus funciones

Un enfoque común que ha surgido en las últimas décadas es el establecimiento de gobiernos de unidad nacional o grandes coaliciones para supervisar el proceso de elaboración constitucional. Este enfoque ha tenido un éxito muy limitado.

básicas, incluida la elaboración de leyes. En este sistema, el poder ejecutivo puede convertirse en rehén de una política de partidos fraccionada en la asamblea.

Los responsables de la elaboración constitucional también deben considerar las consecuencias de diseñar sistemas de gobierno según el tamaño del gobierno, y, por lo tanto, su costo. La consecuencia más evidente es que un gobierno más grande es un gobierno más costoso. Sin embargo, un gobierno más grande también implica la creación de nuevos intereses.

4.3. El papel de los derechos humanos

La democracia, como marco normativo, requiere que los responsables de la elaboración constitucional apoyen y garanticen los derechos civiles y políticos. Dado que los derechos son indivisibles, existen varios derechos entendidos como económicos, sociales, culturales o colectivos cuyo reconocimiento complementa los derechos políticos y permite hacerlos realidad. En el contexto de diversidad que se describe más adelante, la única forma de que la protección constitucional sea efectiva, amplia e igualitaria para todas las personas es basándose en el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Los derechos humanos permiten dismantelar a nivel constitucional las inequidades injustificables. Los derechos humanos de las mujeres, los niños y las

personas con discapacidad son ejemplos de derechos que trascienden culturas y grupos de identidad, y que deberían garantizarse debido a la vulnerabilidad que tales grupos enfrentan, exacerbada cuando hay conflictos violentos y la división es profunda.

El reconocimiento de derechos económicos, sociales, culturales o colectivos completa los derechos políticos y permite hacerlos realidad.

4.4. Reconocimiento de la diversidad

En una sociedad profundamente dividida y diversa, una constitución legítima debe considerar la participación e inclusión total de los potenciales grupos en contienda del país. Se acepta también que incluso los grupos minoritarios tengan derecho a ser representados e incluidos en la elaboración constitucional. Así, planear la inclusión de la diversidad en las etapas iniciales forma parte de un buen comienzo. Los responsables de la elaboración constitucional han considerado opciones electorales en el momento de crear los organismos que deliberarán sobre la constitución, aunque también existen opciones de nombramiento para aquellos grupos que puedan verse subrepresentados una vez definida la conformación de estos organismos. Es particularmente importante asegurar la diversidad del grupo a cargo de la redacción propiamente dicha, que bien puede tratarse de un comité o una comisión, en vez del pleno de una asamblea, convención o conferencia.

El consentimiento democrático requiere de ciertos procedimientos para determinar cuál es la voluntad general. Sin embargo, es difícil asegurar que los métodos democráticos sean los que den contenido a la voluntad general en Estados polarizados o afectados por conflictos, particularmente cuando tal voluntad se equipara con una mayoría electoral o legislativa.

En contextos donde las identidades políticas están muy arraigadas y no se pueden cambiar fácilmente, las elecciones difícilmente expresarán por sí mismas la voluntad general, y habrá oposición constante a sus resultados. Las decisiones tomadas por la mayoría pueden ser ilegítimas si infringen garantías constitucionales. Sin embargo, ponerse de acuerdo sobre esas garantías requiere el más amplio consentimiento, lo cual toma tiempo, especialmente en contextos de profunda división. India, la democracia más grande del mundo, es también uno de los Estados más diversos. Hasta el momento ese país ha abordado sus dificultades de diversidad por medio de derechos individuales liberales que coexisten con la definición constitucional de la condición especial de las minorías, bajo el entendimiento de que todos los derechos derivan de la constitución misma.

Los grupos basados en el origen étnico, la nacionalidad, la casta y otras categorías de identidad suelen oscilar entre apoyar o no la democratización y la elaboración constitucional según qué esperan ganar o perder.

El reconocimiento constitucional de principios relacionados con la diversidad es un punto de partida. Sin embargo, para asegurar la protección oficial de la diversidad se necesitarán opciones sustantivas que garanticen la titularidad sobre los derechos. Los derechos humanos pueden ser una puerta de entrada para ofrecer protección real a la diversidad, y a estas alturas se encuentran particularmente bien desarrollados en lo referente a las minorías y los pueblos indígenas. El reconocimiento del pluralismo legal o judicial también es útil. Sin embargo, los responsables de la elaboración constitucional tendrán que pensar cómo resolver los conflictos entre sistemas legales.

Para abordar la representación de grupos diversos en el nivel nacional y en otros niveles de gobierno se puede requerir de normas electorales y acuerdos de distribución de poder, frecuentemente vinculados a una fórmula numérica. Por lo tanto, el diseño institucional para opciones sustantivas debe considerar varias alternativas.

En el fondo, la pregunta clave que subyace a la selección de opciones depende del objetivo: si la idea es reconocer la diversidad

Es complejo garantizar que los métodos democráticos en Estados polarizados o afectados por conflictos sean los que den contenido a la voluntad general, particularmente cuando tal voluntad se reduce a una mayoría electoral o legislativa. En una sociedad profundamente dividida y diversa no se puede crear una constitución legítima sin la más amplia participación e inclusión de grupos con potenciales intereses en conflicto.

Para que se adopten las medidas oficiales adecuadas para proteger la diversidad es necesario garantizar los derechos. Los derechos humanos pueden ser una vía para ofrecer una protección real a la diversidad y están especialmente bien desarrollados en relación con las minorías y los pueblos indígenas.

La diversidad se puede reconocer desarrollando una base de identidad común con todos los grupos en una corriente principal o por medio de medidas como reservas y garantías de autonomía. La democracia en contextos de polarización con líneas de identidad arraigadas es tanto una solución como una fuente de nuevos problemas.

para desarrollar una base común de identidad y acción oficial con todos los grupos en una corriente principal, o, alternativamente, si lo que se persigue es reconocer la diversidad en cuanto a medidas como las reservas y garantías de autonomía, que preservan los distintos espacios en que los diversos grupos pueden operar. La democracia en el contexto de polarización en torno a líneas de identidad arraigadas es tanto una solución como una fuente de problemas. En dichos contextos, los responsables de la elaboración constitucional deben prestar especial atención a los principios, normas e instituciones que merecen ser elevados y protegidos frente a la política mayoritaria normal en sociedades ricas en diversidad. En términos generales, la práctica muestra que las propuestas comunes de dejar en su propio nicho, incluyendo nichos territoriales, a los grupos religiosos; étnicos y raciales; sociales, y a otros grupos que se encuentren bien organizados dentro del régimen constitucional nacional constituyen una barrera importante para la solución del problema, porque impiden la coordinación constitucional y no ofrecen incentivos para la acción colectiva. Los movimientos sociales que parten desde las bases y la formación de partidos políticos han tenido lugar en torno a identidades ciudadanas comunes, no en torno a identidades étnicas arraigadas. Segundo, las coaliciones de partidos políticos y las asociaciones que defienden intereses particulares que lidian con desigualdades generalizadas por medio de políticas públicas tienen más posibilidades de prosperar cuando están basadas en la ciudadanía y no cuando se basan en autoridades tribales y nativas.

4.5. Estado de derecho

Fundamentalmente, el propósito principal de la elaboración constitucional es codificar acuerdos en un texto jurídico que los tribunales harán cumplir en su calidad de ley suprema. Esto es parte de la creación de un Estado de derecho, que es importante para garantizar que la elaboración constitucional no sea solamente una excusa para que los actores políticos se repartan el botín. El Estado de derecho debe ser defendido para imponer los límites necesarios a las acciones políticas. Si el proceso de definir el marco constitucional es dirigido solamente por intereses políticos de los grupos políticos involucrados, puede que más adelante nada limite el poder de estos últimos. Por eso es fundamental establecer por adelantado alguna forma de legalidad para asegurar que el proceso de elaboración constitucional esté dentro de un marco predecible de normas legales. En la implementación, esto sirve para garantizar una base de igualdad para todos aquellos participantes que se atengan a las reglas que afectan a todos.

Desde la perspectiva de los resultados sustantivos, el Estado de derecho se basa en la supremacía de la constitución en todas las esferas de la vida pública. Esencialmente, cada Estado tiene un marco o sistema jurídico que determina cómo una constitución pasa a ser ley suprema. Si aún sigue vigente, ese marco puede influir en los procedimientos que usan los negociadores para efectuar el cambio constitucional. Si es débil o inexistente, puede que sea necesario aplicar un marco jurídico alternativo —como una constitución interina o una constitución previa— de forma urgente. El marco jurídico preexistente permite que las partes interesadas o los nuevos actores cuestionen la legalidad o validez de los cambios constitucionales propuestos, lo que reduce la posibilidad de que las fuerzas políticas monopolicen el proceso.

Los responsables de la elaboración constitucional pueden optar por un órgano soberano con un mandato legal de formular la constitución, como las asambleas constituyentes de Nepal o Sudáfrica. Dado que la asamblea actúa siguiendo un mandato originario y soberano, esta opción implica que la constitución que emane de esta institución será autorizada por un poder originario y será la ley suprema. Ello será así a menos que la constitución misma también encarne la supremacía de otras leyes, como se ve en la discusión sobre la creación de una cultura de derechos humanos. En otros casos, los responsables de la elaboración constitucional han llamado a referéndums públicos para manifestar la voluntad soberana por medio de una votación que respalde la nueva constitución como ley suprema. En Kenia se llamó a un referéndum a pesar de que no había precedente de ello en el país; esto fue así porque se aceptó popularmente que los poderes ejecutivo y legislativo carecían del mandato legal para reemplazar la constitución en su totalidad, por el hecho de haber sido creados por una constitución preexistente. Solamente el pueblo podía hacerlo, en virtud de la idea de que la soberanía radica en el pueblo. Esta opción también se utilizaría para dar sustancia a las enmiendas de aquellas disposiciones constitucionales que se encuentran consolidadas.

La pregunta que surge es qué debería ocurrir cuando una nueva constitución impide que las leyes preexistentes continúen vigentes. Un desafío es decidir si revocar todas las leyes de manera inmediata, por ejemplo, para instalar un nuevo orden legal; o bien, si algunas leyes se van a mantener, y en ese caso, cuáles y por cuánto tiempo. En Sudáfrica, uno de los primeros problemas de implementación estuvo centrado en si debía o no haber continuidad legal. La nueva constitución había interrumpido la vigencia de los gobiernos locales, pero las nuevas instituciones no habían tenido tiempo de instaurar nuevas reglas para el funcionamiento del gobierno local. Entonces, el Presidente Nelson Mandela apeló a su poder ejecutivo para decretar nuevas normas que permitieran que el gobierno local siguiera funcionando. Esta acción ejecutiva fue impugnada rápidamente ante los tribunales por su inconstitucionalidad, principalmente porque la constitución reconocía la separación de poderes como principio fundamental, lo cual se entendía también como una limitación a la capacidad del ente legislativo de delegar su poder de elaboración de leyes. Para prevenir esta posibilidad, algunas constituciones reconocen expresamente el mandato del ejecutivo de dictar normas de transición, las que solo rigen hasta que el poder legislativo gestione el asunto mediante el poder adecuado. En aquellos casos en que la ley antigua caducó, puede que no haya más opción que permitir legislar por decreto temporalmente. Cuando es la propia constitución la que revoca la legislación preexistente, es posible que los responsables de la elaboración constitucional deban considerar opciones de transición como las cláusulas de suspensión (*sunset clauses*) y las cláusulas de aplicación diferida (*sunrise clauses*) de Sudáfrica.

Invaldar leyes antiguas tiene consecuencias: el orden social puede que dependa de las decisiones legales tomadas por el antiguo régimen. En aras de la buena gobernanza y por razones normativas que subyacen al Estado de derecho, la constitución puede renegar de todas las leyes anteriores y aun así mantener decisiones particulares tomadas en virtud de dichas leyes. Los responsables de la elaboración constitucional pueden nombrar un comité o tribunal especial para examinar la validez de tales decisiones, ordenando así una revisión caso por caso en vez de aplicar indiscriminadamente ciertos principios generales.

Aun en los lugares donde las constituciones introducen un orden legal completamente nuevo, siempre va a existir cierto nivel de continuidad legal en algunas áreas. Por ejemplo, las constituciones nuevas suelen garantizar la continuidad de los derechos de ciudadanía obtenidos en el orden jurídico previo. La mayoría de los sistemas legales crean derechos que los responsables de la elaboración constitucional no deberían desestimar arbitrariamente, particularmente si están protegidos por otros acuerdos regionales o internacionales que son previos a la nueva constitución. Si bien quienes redactan constituciones pueden reescribir la ley sustantiva, por motivos institucionales y de Estado de derecho deberían conservar formas y marcos procedimentales que sean familiares; por ejemplo, las audiencias de tribunales que determinan el estado de derechos adquiridos. Al reformar solamente la ley sustantiva, los actores institucionales como los jueces y el personal militar pueden continuar aplicando sus competencias particulares, incluso si la nueva constitución modifica sus instituciones según se requiera.

5. Cómo usar esta Guía

5.1. Objetivos de esta Guía

Esta Guía está pensada para un público involucrado en la elaboración constitucional en su país. Es una herramienta desarrollada considerando la historia reciente de la elaboración constitucional, durante la cual la mayoría de los países del mundo han experimentado tal proceso. Su finalidad es compartir el cada vez mayor entendimiento sobre la elaboración constitucional entre los expertos que participan de ella.

La Guía es importante en primer lugar porque es una de las pocas herramientas de esta naturaleza disponible para quienes redactan constituciones. En segundo lugar, su forma de lidiar con cuestiones centrales del proceso de elaboración constitucional enfatiza la importancia de un aprendizaje basado en el contexto, en vez de aplicar un mismo modelo a todos los países por igual. La relevancia de la Guía se verá reflejada en la manera en que los expertos la utilicen para buscar respuestas.

5.2. Enfoque de esta Guía

La Guía subraya la importancia del contexto para determinar el proceso de elaboración constitucional y sus resultados. No es un prototipo de opciones de elaboración constitucional ni un manual con criterios generalizados; más bien, busca destacar algunas de las opciones que los responsables de la elaboración constitucional han considerado o pueden considerar respecto de los temas sustantivos constitucionales más comunes en el contexto de procesos constitucionales afectados por conflictos.

Si bien la Guía se enfoca en las constituciones como documentos clave de los sistemas políticos, el sistema constitucional se entiende como un todo. La Guía anima a los responsables de la elaboración constitucional a distinguir entre lo que las constituciones dicen o insinúan, y cómo funcionan en realidad. Se suelen dar ejemplos de constituciones a lo largo del mundo, pero no se debe considerar por ello que se apoya a una constitución o disposición en particular. Más bien, se incentiva a que quienes redactan constituciones

revisen los ejemplos para pensar bien en las opciones disponibles y adecuadas según su propio contexto de elaboración constitucional.

Dado que las cuestiones constitucionales están interconectadas, el significado de un artículo puede verse alterado por otro artículo dentro de la constitución. Para facilitar esta visión integral de las constituciones, cada capítulo aborda cada institución específica considerando a la vez una visión holística. Por lo tanto, cada capítulo es autónomo, lo que permite al público objetivo utilizarlo según sus necesidades.

La Guía es una herramienta. Cuenta además con el sustento y la experiencia de IDEA Internacional, que se comparten mediante asistencia directa, capacitación y un sitio web dedicado a estas materias.

5.3. Resumen de los capítulos

5.3.1. Capítulo 1. Introducción

Al comenzar, los responsables de la elaboración constitucional deben tomar dos tipos de decisiones: primero, aquellas relacionadas con la dimensión del proceso (por ejemplo, los procedimientos, las instituciones, las reglas, los plazos y las responsabilidades para la toma de decisiones), y, segundo, aquellas relacionadas con el contenido. En contextos afectados por conflictos, la legitimidad dependerá a menudo de estas dos decisiones. Este capítulo enfatiza la importancia del contexto como guía clave para los responsables de la elaboración constitucional a la hora de iniciar el proceso de elaboración. Se estructura de la siguiente forma.

- Primero, se identifican las observaciones generales y los supuestos clave del capítulo.
- Segundo, a partir de una breve descripción general de la práctica de la elaboración constitucional a nivel global, se mencionan los desafíos generales que frecuentemente surgen cuando el proceso de elaboración ocurre en contextos afectados por conflictos.
- Tercero, se discuten los aspectos de la dimensión del proceso relacionada con la obtención de resultados legítimos.
- Cuarto, la discusión se conecta con algunos temas de fondo que surgen en el proceso.
- Quinto, el capítulo 1 introduce la Guía, indica cómo usarla y proporciona una descripción general de los otros capítulos.

5.3.2. Capítulo 2. Principios y temas transversales

Las constituciones juegan un papel importante a la hora de establecer y elevar ciertos principios centrales para crear una sensación de unidad y de valores compartidos. Sin embargo, su significado va más allá de lo puramente simbólico. Los principios permiten echar luz sobre el significado y el funcionamiento de una constitución. Este capítulo explora la forma en que se desarrollan los principios constitucionales, ya sea por medio

de negociación e incorporación explícita a la carta fundamental, ya sea por medio de su aparición posterior a partir del texto, la estructura y la implementación de la constitución. También explora el rol de los principios constitucionales dentro del gobierno, es decir, si apoyan ciertas interpretaciones constitucionales u ofrecen lineamientos a quienes elaboran las políticas públicas. Este capítulo también identifica cómo la incorporación de principios constitucionales está relacionada con ciertos temas transversales abordados por cualquier constitución. Trata ciertos temas, como el Estado de derecho, el manejo de la diversidad, la igualdad de género, la religión y las relaciones internacionales, y discute cómo una constitución puede abordarlos, por medio de su lenguaje o de disposiciones específicas. El capítulo explora cómo el contexto y las tendencias dentro de un país pueden dar cierta forma y sentido a los principios constitucionales y a las disposiciones relacionadas con esos temas.

5.3.3. Capítulo 3. Desarrollo de una cultura de derechos humanos

Existen varias razones para incluir los *derechos humanos* en una constitución: entre otras, que restringen el poder del gobierno, son un componente básico de la democracia, establecen las bases para crear una cultura sobre los derechos humanos y son parte integral de la legitimidad de la constitución. Una *cultura de derechos humanos* otorga espacio a los individuos y grupos para organizar y sumar sus intereses, y les permite a las personas comunes enfrentarse a los funcionarios públicos y a las instituciones del Estado. Dicha cultura tiene que ver con cómo “funcionan” los derechos humanos, y por tanto va más allá de la constitución y toca otras complejas dimensiones sociales. El derecho internacional dicta que los derechos humanos son universales, inalienables e indivisibles. Sin embargo, los motivos para incluir y proteger ciertos derechos en la constitución es un tema tan disputado como la naturaleza y el propósito de la constitución misma. Un desafío clave no es solo acordar un catálogo de derechos, sino también que la protección de los derechos humanos contribuya a la coexistencia pacífica de grupos socialmente diversos y afectados por conflictos. Este objetivo no está libre de tensiones, como se ve en los a veces intrincados debates sobre derechos humanos entre diversos segmentos sociales durante la elaboración constitucional. Entre ellos, vemos los derechos de los grupos minoritarios a disfrutar de medidas especiales; los derechos económicos relacionados con reivindicaciones sobre los recursos nacionales, y los derechos a la igualdad de las mujeres en las relaciones familiares. Otro reto es la implementación de los derechos, que claramente necesita de garantías institucionales para llevarse a cabo. Si bien la ejecución legal de los derechos fundamentales está bastante generalizada en las distintas tradiciones legales, los responsables de la elaboración constitucional también han buscado que el marco de implementación sea dinámico, de modo que quede espacio para que la política evolucione hacia un consenso más amplio sobre los derechos humanos.

5.3.4. Capítulo 4. Diseño del poder ejecutivo

Según los libros de texto, el poder ejecutivo representa uno de los tres posibles poderes del Estado, tradicionalmente con un objetivo específico: ejecutar o implementar la ley conforme la dicte el poder legislativo y lo interprete el poder judicial. En la práctica, el poder ejecutivo puede tener un papel singularmente poderoso y suele considerarse el

líder o gobernante natural de una nación, que personifica a nivel nacional y global la imagen del país. Así, no es sorprendente que la elección del líder del ejecutivo sea un evento importante que pueda causar discordia, particularmente luego de un conflicto en sociedades con una pronunciada identificación étnica. En efecto, muchos conflictos internos comienzan o resurgen durante la lucha por mantener, agrupar y/o dispersar el poder ejecutivo, ya sea dentro o fuera del marco constitucional.

El proceso de redactar una constitución no es un ejercicio puramente académico en que los actores buscan las mejores soluciones técnicas disponibles para su país. Los redactores y negociadores de la constitución también son actores o partidos políticos que buscan ver su propia agenda política reflejada en el texto constitucional. Así, el diseño constitucional suele representar un compromiso entre varios actores con distintos intereses y expectativas.

Mediante la exposición de opciones constitucionales en forma comparativa, estructurada y coherente, el capítulo sobre el poder ejecutivo intenta apoyar a los actores relevantes para que traduzcan sus agendas al formato constitucional, y también procura facilitar la adaptación de varios intereses en competencia a un compromiso constitucional viable. El capítulo se enfoca especialmente en las opciones constitucionales para desconcentrar los poderes del ejecutivo. Sin ignorar los posibles beneficios de un ejecutivo nacional fuerte en casos específicos, el capítulo presume que muchos conflictos violentos son causados o sostenidos, al menos en parte, por un poder ejecutivo excesivamente centralizado, que concentra el poder en unos pocos y margina a muchos. El resultado de desconcentrar el poder ejecutivo es permitir la participación de más actores en los procesos de toma de decisiones, sea dentro del poder ejecutivo o como parte de los controles institucionales frente a los otros poderes del Estado.

5.3.5. Capítulo 5. Diseño del poder legislativo

Las tres funciones básicas del poder legislativo son la representación, la elaboración de leyes y la supervisión. Como la institución más representativa de la política (al menos en el caso ideal), la asamblea legislativa representa la arena política donde compiten las opiniones divergentes de la sociedad. En un ambiente posconflicto, los grupos que antes se enfrentaban pueden tener problemas para reemplazar la violencia y el odio por la política. En tal situación, el diseño legislativo puede facilitar esta evolución, al crear un foro para la expresión, consideración y adecuación de diferentes opiniones.

Desde una perspectiva más práctica, el diseño constitucional representa un compromiso entre varios actores con distintos intereses y expectativas. Varios de los agentes que fueron parte de un conflicto, incluidos los que buscan sabotear el proceso posterior y los perpetradores de violencia, van a exigir que se dé cabida a sus intereses. Así, puede ocurrir que los responsables de la elaboración constitucional no logren la mejor constitución desde el punto de vista técnico, pero sí tengan éxito asegurando el mejor compromiso constitucional posible. Dado que los integrantes del poder legislativo provienen en su mayoría de los mismos partidos políticos, sus intereses —además de las visiones de sus líderes— muchas veces dominan el proceso de diseño del ente legislativo. Los partidos dominantes quizás negocien sobre la base de un modelo del tipo “el ganador se lleva todo” no solo respecto del sistema electoral, sino también respecto del diseño legislativo en su

totalidad, concentrando el poder legislativo al permitir que una mayoría simple ejerza una autoridad de gran alcance. Los partidos que representan a un grupo minoritario, sea religioso o cultural, podrían preferir un diseño distinto.

Es común que se depositen grandes expectativas en el poder legislativo y su rol en la estructura de gobierno. Especialmente en aquellos escenarios donde la población ha sufrido a causa de gobernantes autoritarios que han dirigido el país sobre la base de una rama ejecutiva fuertemente centralizada, se espera que el alivio provenga de una asamblea legislativa viable. Los defensores de la democracia pueden considerar que no hay nada problemático en un poder legislativo potente que acumula amplios poderes. El poder legislativo se percibe como una rama deliberativa en que la negociación y el compromiso, seguidos por elecciones, son la norma.

Sin embargo, el diseño de una rama legislativa de gobierno acarrea sus dificultades: los responsables de la elaboración constitucional pueden considerar que el poder legislativo sin restricciones bajo una regla de mayoría simple puede conllevar el riesgo de tiranía para los grupos minoritarios que no tienen representación suficiente.

El capítulo sobre el poder legislativo examina una variedad de opciones constitucionales de diseño legislativo y las organiza según tres funciones básicas: representación, supervisión y elaboración de leyes. Agrega también otros dos elementos: el grado de autonomía del poder legislativo y las tareas sustantivas adicionales de la asamblea junto con la elaboración de leyes.

5.3.6. Capítulo 6. Diseño del poder judicial

Las constituciones asignan la responsabilidad de resolver disputas e interpretar la ley al poder judicial. La mayoría de las constituciones también le otorgan a la rama judicial el poder de control de la constitucionalidad, como una forma de asegurar que la legislación y la acción del gobierno se ajusten a los requisitos constitucionales. Los poderes y procedimientos para el control de la constitucionalidad varían significativamente de una constitución a otra. En este capítulo se exploran varias opciones relacionadas con el diseño de dicho control. Además se discute el equilibrio de poder entre el poder judicial y los otros poderes del Estado. Si bien asegurar la independencia judicial es vital, la responsabilidad y la transparencia de los fallos legales también son esenciales. Finalmente, el capítulo explora un elemento de la estructura interna del poder judicial que es particularmente interesante en contextos de división: el pluralismo legal y las posibilidades de coexistencia armoniosa de múltiples sistemas jurídicos bajo una misma constitución.

5.3.7. Capítulo 7. Formas descentralizadas de gobierno

La descentralización generalmente ocurre por dos razones: (a) para acercar la distribución de servicios a la población, por temas de eficiencia y rendición de cuentas, y (b) para promover la armonía entre grupos diversos dentro de un país, para lo cual se permite cierto grado de autogobierno. Especialmente en sociedades fragmentadas por un conflicto violento, la descentralización puede apoyar una coexistencia pacífica de diversos grupos, culturas y religiones.

La descentralización incluye un elemento formal y uno sustantivo. Mientras que el elemento formal aborda la configuración estructural del gobierno, el sustantivo se refiere a la profundidad real de la descentralización, que se mide de mejor manera si se atiende a la descentralización administrativa, política y fiscal.

6. Conclusiones

La elaboración constitucional es un proceso político vulnerable a las circunstancias imperantes. Si bien quienes crean constituciones intentan diseñar procesos y resultados sustantivos legítimos y que respondan a problemas a corto y largo plazo, el futuro sigue siendo incierto. El éxito de la elaboración constitucional puede depender de factores que van más allá de la constitución misma. Sin embargo, los responsables de la elaboración constitucional pueden influir en la forma como se diseña el proceso, particularmente en lo referido a su carácter inclusivo y a la reducción de la monopolización política por parte de unos pocos grupos. Un buen comienzo puede significar un gran impulso para que la elaboración constitucional llegue a buen término, de modo que la implementación de la constitución funcione de la forma esperada.

Al comenzar la elaboración constitucional, los expertos deben anticipar un número de desafíos, que pueden revestir diversas formas. Estos desafíos serán específicos del contexto, estarán arraigados en la historia del Estado o en las circunstancias inmediatas que provocaron el proceso de elaboración constitucional, y otros surgirán a medida que el proceso avance. Los responsables de la elaboración constitucional pueden identificar los desafíos generales y particulares, y planear cómo superarlos desde el principio.

Los procesos de elaboración constitucional que incluyen a todos los grupos y actores legítimos interesados en aras de la inclusión democrática tendrán más posibilidades de llegar a opciones institucionales que fortalezcan el proceso de elaboración, además de la democratización. Sabiendo esto, los responsables de la elaboración constitucional pueden entonces estar en posición de establecer los criterios para determinar la calidad o el nivel de su construcción democrática sobre la base de la inclusión y la participación.

Puede ocurrir que una constitución no zanje todas las cuestiones materiales. Los actores pueden debatir sobre qué asuntos se incluirán en la constitución y con qué nivel de detalle. Por supuesto, son libres de diseñar las constituciones de acuerdo con los criterios locales. Es posible también que deban controlar a los que buscan sabotear el proceso para que la constitución entre en vigor con la confianza de un espectro más amplio de actores, con el fin de que se impregne en las instituciones públicas y en el gobierno. Finalmente, los responsables de la elaboración constitucional deben manejar las expectativas, particularmente de los grupos marginalizados: si bien puede ser necesario expandir las redes de seguridad oficiales para obtener su apoyo, incorporarlos a la corriente dominante puede tomar tiempo.

Testimonio de Torquato Jardim, ex-Ministro y asesor constitucional de la Comisión Constitucional, Brasil

“La redacción de una constitución es un ejercicio para historiadores, sociólogos, antropólogos, filósofos, escritores y poetas; para todos los hombres y mujeres que han sufrido injusticias a lo largo de las generaciones y han encontrado el coraje necesario para exponer sus almas y ponerlas en palabras vinculantes; dejar esta tarea a los políticos de carrera es abrirle el paso a una hidra moral; dejársela solamente a los juristas es invitar a una abstracción normativa sin alma. Es difícil que la historia nos dé una lección más dolorosa.”

Notas

¹ Estas son algunas de las fechas que ilustran el proceso de elaboración constitucional desde la independencia de Costa Rica:

- Independencia de España: 1821;
- Miembro de la República Federal de Centroamérica: de 1823 a 1840;
- Constitución de 1825, Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica;
- Constitución de 1844, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica;
- Constitución de 1847, Constitución Política de Costa Rica;
- Constitución de 1848, también llamada “constitución reformada”, y
- Constituciones posteriores: 1859, 1869, 1871, 1917, 1949.

Universidad de Costa Rica, *Constituciones políticas de Costa Rica 1821-2010* (2010), <http://esociales.fcs.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=193>; Clotilde Obregón Quesada, *Colección: Las constituciones de Costa Rica* (5 vols.) (2009).

² La primera Constitución de Bolivia fue aprobada el 19 de noviembre de 1826 por el Congreso General Constituyente de la República Boliviana. Las constituciones posteriores son las de 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1875, etc. Véase <<http://www.constituyentesoberana.org/info/?q=historia-constituciones-bolivia>> y <<http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/constituciones.shtml>>.

³ Los países de Europa del Este también han estado cada vez más activos en la elaboración constitucional y muchos han adoptado nuevas constituciones en las últimas dos décadas, como Bielorrusia, Bulgaria, República Checa, Estonia, Kazajistán, Kirguistán, Lituania, Rumania, Rusia y Eslovenia. Rett R. Ludwikowski, *Creación constitucional en la región con antiguo dominio soviético* (Durham, NC: Duke University Press, 1996).

- ⁴ Naciones Unidas, *Guidance Note of the Secretary-General. United Nations Assistance to Constitution-making Processes* [Nota orientativa del Secretario General. Asistencia de las Naciones Unidas a los procesos constitucionales] (abril de 2009), <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf>.

Términos clave

Acuerdos interinos, rol de los actores internacionales, actores externos, Estados frágiles, fragilidad del Estado, justicia transicional, gobierno de unidad nacional, promulgación, referéndum, participación, asamblea constituyente.

Recursos adicionales

Muchas instituciones se dedican a investigar y compartir públicamente su conocimiento. Algunas se especializan en un área de política particular o trabajan solamente en regiones específicas. Otros recursos que pueden apoyar el trabajo de los expertos incluyen los siguientes:

- **Programa de Prevención y Recuperación de Crisis del PNUD**

<<http://www.undp.org/cpr/>>

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuenta con un programa para la prevención de crisis y la recuperación poscrisis que asiste a los países que están enfrentando conflictos y luchando contra la violencia. El sitio web incluye programas y recursos relativos a la recuperación de las crisis, la igualdad de género, el Estado de derecho y la construcción del Estado. También tiene una “Guía práctica” para identificar cuáles son las necesidades en una situación posconflicto.

- **USIP Centro para la Paz y la Estabilidad Posconflicto**

<<http://www.usip.org/programs/centers/center-post-conflict-peace-and-stability-operations>>

El Instituto de los Estados Unidos para la Paz (USIP), una organización independiente fundada por el Congreso de los Estados Unidos, creó el Centro para la Paz y la Estabilidad Posconflicto para investigar, identificar las buenas prácticas, apoyar los esfuerzos educativos y de capacitación, y desarrollar herramientas para implementar operaciones posconflicto y de estabilización de la paz. El USIP también tiene programas y publicaciones sobre la construcción de la paz, el Estado de derecho y la elaboración constitucional para promover la estabilidad en las áreas del mundo afectadas por conflictos.

- **ConstitutionNet**

<<https://www.constitutionnet.org>>

ConstitutionNet, un recurso global en línea, es una iniciativa conjunta de IDEA Internacional y de Interpeace, y es mantenido por IDEA Internacional con el apoyo económico del Gobierno de Noruega. Su objetivo es cubrir las necesidades de

conocimiento de un creciente grupo de responsables de la elaboración constitucional. El sitio web provee una edición de esta Guía en línea, así como información sobre otras herramientas de conocimiento, incluidos un programa de capacitación, documentos de debate y una biblioteca virtual de materiales compilados a partir de procesos seleccionados en todo el mundo.

- **Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral**

<<http://www.idea.int>>

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo. Su misión es asistir el cambio democrático sostenible en el tiempo proporcionando conocimiento comparado, ayudando a la reforma democrática, e influyendo en las políticas públicas y la política. El sitio web de IDEA Internacional proporciona información sobre procesos regionales de elaboración constitucional, entrevistas con participantes nacionales y un análisis sobre el estado de la democracia en el mundo, que los expertos pueden usar para determinar la percepción de los ciudadanos respecto de las deficiencias democráticas, incluyendo una perspectiva constitucional.

- **ConstitutionMaking.org**

<<http://www.constitutionmaking.org/>>

ConstitutionMaking.org es un proyecto conjunto del Comparative Constitutions Project (CCP) y el USIP. Su objetivo es ofrecer información sistemática sobre las opciones de diseño y texto constitucional. El sitio recopila recursos, y borradores de informes sobre las tendencias de la elaboración constitucional y ofrece un foro de discusión sobre una serie de temas constitucionales. Pone a disposición una base de datos de constituciones. Además, cuenta con un blog de desarrollos constitucionales alrededor del mundo.

- **Comisión de Venecia**

<http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp>

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho es un *think tank* legal de expertos independiente que se dedica al manejo de crisis, la prevención de conflictos y la elaboración constitucional. Se enfoca en promover los ideales legales europeos, que incluyen la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, y en aconsejar a las naciones sobre temas constitucionales. El sitio web ofrece opiniones específicas por país y estudios comparados de los procesos de elaboración constitucional europeos.

- **Universidad de Richmond**

<<http://confinder.richmond.edu/>>

La Universidad de Richmond, ubicada en Richmond, Virginia, es la cuna de la Herramienta para Encontrar Constituciones (Constitution Finder Tool). Este buscador de bases de datos de constituciones, estatutos, enmiendas y otros documentos relevantes permite ingresar a las publicaciones oficiales de documentos nacionales.

Bibliografía

Sobre la naturaleza política de las constituciones

Griffith, J. A. G., “The Political Constitution” [La constitución política], *Modern Law Review*, 42/1 (1979), págs. 1-21 (sobre la distinción entre constituciones políticas y jurídicas).

Tribe, L., *The Invisible Constitution* [La constitución invisible] (Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2008), págs. 18-19 y 25-51 (analiza la importancia de la parte “no escrita” de la Constitución de Estados Unidos).

Sobre el diseño de constituciones con miras a las incertidumbres futuras

Balkin, J. M. y R. B. Siegel (eds.), *The Constitution in 2020* [La constitución en 2020] (Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2009), págs. 1-7 (descripción general de las expectativas relativas a la Constitución de Estados Unidos en el año 2020).

Benomar, J., “Constitution-Making after Conflict: Lessons for Iraq” [La elaboración de constituciones después del conflicto: lecciones para Irak], *Journal of Democracy*, 15/2 (2004).

Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man* [El fin de la historia y el último hombre] (Londres: Penguin Books, 1992), págs. 199-208 (sobre el impacto de las políticas identitarias en el Estado universal y homogéneo).

Hazell, R. (ed.), *Constitutional Futures Revisited: Britain’s Constitution to 2020* [Futuros constitucionales revisitados] (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008), págs. 1-25 (sobre el diseño matriz de agregación y la dispersión de poder).

Sobre la importancia del “proceso” en la elaboración constitucional

Andolina, R., “The Sovereign and its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador” [El soberano y su sombra: asamblea constituyente y movimientos indígenas en Ecuador], *Journal of Latin American Studies*, 35/4 (2003), págs. 721-750 (se discute la legitimación del proceso constituyente de 1997-1998 entre los pueblos indígenas).

Austin, G., *The Indian Constitution, Cornerstone of a Nation* [La Constitución de India: piedra angular de una nación] (Oxford: Oxford University Press, 1966; 1999), págs. 308-329 (resume la elaboración de la Constitución de India de 1949).

Berhanu, K., “Ethiopia Elects a Constituent Assembly” [Etiopía elige una asamblea constituyente], *Review of African Political Economy*, 22/63 (1995), págs. 129-135 (sobre el proceso en Etiopía y el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope).

Bhattarai, H. P. y J. Subedi (eds.), *Democratic Constitution Making: Experiences from Nepal, Kenya, South Africa and Sri Lanka* [Elaboración constitucional democrática: experiencias de Nepal, Kenia, Sudáfrica y Sri Lanka] (Katmandú:

- Centro Sudasiático de Nepal, 2007), págs. 105-138, <http://nesac.org.np/main/publications/democracy_constitution.html> (revisión comparada de los desafíos del proceso de participación).
- Culic, I., “State Building and Constitution Writing in Central and Eastern Europe after 1989” [Creación del Estado y redacción constitucional en Europa Central y del Este después de 1989], *Regio Yearbook*, 3 (2003), págs. 38-58.
- Elster, J., “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process” [Fuerzas y mecanismos del proceso de elaboración constitucional], *Duke Law Journal*, 45 (1995-1996) (discute cómo decisiones particulares relativas al proceso pueden representar intereses institucionales particulares).
- Furley, O. y J. Katalikawe, “Constitutional Reform in Uganda: The New Approach” [Reforma constitucional en Uganda: un nuevo enfoque], *African Affairs*, 96/383 (1997), págs. 243-260 (discute el impacto del proceso consultivo bajo el Movimiento de Resistencia Nacional).
- Ghai, Y., *The Role of Constituent Assemblies in Constitution-Making* [El rol de las asambleas constituyentes en el proceso constituyente] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), <<https://www.constitutionnet.org>>.
- Ghai, Y. y G. Galli, *Constitution Building Processes and Democratization* [Procesos de elaboración constitucional y democratización] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), <http://www.idea.int/publications/cbp.../upload/cbp_democratization_eng.pdf>.
- Hart, V., *Democratic Constitution Making*, Informe especial núm. 107 [Elaboración constitucional democrática] (Washington, D.C.: Instituto de los Estados Unidos para la Paz, 2003), págs. 4-11, <<http://www.usip.org>> (sobre la importancia del proceso).
- Hassen, E., *The Soul of a Nation: Constitution-making in South Africa* [El alma de una nación: el proceso constituyente en Sudáfrica] (Oxford y Ciudad del Cabo: Oxford University Press, 1999), esp. capítulo 14.
- Klug, H., *Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction* [Constituyendo la democracia: ley, globalización y reconstrucción política de Sudáfrica] (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), págs. 93-117 (sobre la transición sudafricana).
- Lawoti, N. (ed.), *Contentious Politics and Democratization in Nepal* [Políticas contenciosas y democratización en Nepal] (India: Sage; Nepal: Bhrikuti, 2007), págs. 48-72 (se discute el proceso que llevó a la Constitución de 1990).
- Phongpaichit, P. y C. Baker, *Thailand's Crisis* [La crisis de Tailandia] (Singapur: Instituto de Estudios del Sudeste Asiático, 2001), págs. 116-127 (sobre el proceso de redacción de la Constitución de 1997).

Sobre la importancia de elaborar un diseño para que la democracia equilibre intereses e ideas que compiten entre sí

Cowen, D. V., “Constitution Making for a Democracy” [Creando una constitución para la democracia], *African Affairs*, 59/238 (1961), págs. 77-108 (discute los desafíos de la democratización de Sudáfrica en la era de la independencia africana, durante la década de 1960).

Dahl, R., *Democracy and its Critics* [La democracia y sus críticos] (New Haven, Conn., y Londres: Yale University Press, 1989), págs. 135-192 (diálogo sobre los problemas del proceso democrático).

Elster, J., C. Offe y U. Preuss, *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* [Diseño institucional en sociedades poscomunistas: reconstruir el barco en altamar] (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), págs. 63-108 (sobre la elaboración de constituciones en Europa del Este).

McWhinney, E., *Constitution-making: Principles, Process, Practice* [Creación de constituciones: principios, proceso y práctica] (Toronto: University of Toronto Press, 1981), págs. 67-125 (sobre diseños para instituciones y procesos institucionales).

Murphy, W., *Constitutional Democracy* [Democracia constitucional] (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2007), parte 1 (sobre la creación de una democracia constitucional).

Instituto Neerlandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), “Writing Biographies of Nations: A Comparative Analysis of Constitutional Reform Processes” [Escribir biografías de naciones: un análisis comparativo de procesos de reforma constitucional], 2009, <<http://www.nimd.org>> (casos de estudio en procesos de cinco países).

Ramaphosa, C. y Z. Motala, *Constitutional Law: Analysis and Cases* [Derecho constitucional: análisis y casos] (Ciudad del Cabo: Oxford University Press Sudáfrica, 2002), págs. 1-12 (sobre la elaboración de la Constitución de Sudáfrica de 1996).

Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering* [Ingeniería constitucional comparada], 2.^a edición (Nueva York: New York University Press, 1996), págs. 195-201 (descripción de la ingeniería constitucional).

Smith, S. A. de y R. Brazier, *Constitutional and Administrative Law* [Derecho constitucional y administrativo], 8.^a edición (Londres: Penguin Books, 1998), págs. 6-13 (sobre el contenido de las constituciones) y págs. 27-46 (sobre las convenciones constitucionales).

Sunstein, C. R., *Designing Democracy: What Constitutions Do* [Diseñando la democracia: lo que hacen las constituciones] (Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2001), págs. 13-47 (se discute el diseño institucional en comunidades heterogéneas polarizadas).

Tilly, C., *Contention and Democracy in Europe 1650-2000* [Disputas y democracia en Europa 1650-2000] (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), págs. 42-69 (sobre los regímenes y disputas entre los participantes del proceso de democratización).

Tully, J., *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* [Extraña multiplicidad: constitucionalismo en una era de diversidad] (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), págs. 183-212 (descripción general de argumentos a favor y en contra del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural).

Casos monográficos de IDEA Internacional

IDEA Internacional, *Democracy in the Making: Key Options in Iraq's Democratization Process* [Democracia en creación: opciones clave en el proceso de democratización de Irak] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/democracy-making-key-options-iraqs-democratization-process>>.

IDEA Internacional e Instituto del Cáucaso por la Paz, la Democracia y el Desarrollo, *Constitutional and Political Reform Process in Georgia, Armenia and Azerbaijan* [Proceso de reformas constitucionales y políticas en Georgia, Armenia y Azerbaiyán] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/constitutionalpolitical-reform-process-georgia-armenia-and-azerbaijan>>.

Slatina, S., "Final Analytical Report on Constitution Building Processes in Bosnia and Herzegovina" [Informe analítico final sobre los procesos de elaboración constitucional en Bosnia y Herzegovina], caso de estudio de IDEA Internacional (1996), <<http://www.constitutionnet.org/vl/item/final-analytical-report-constitutional-building-processes-bosnia-and-herzegovina>>.