

THE **CONSTITUTION** **OF DISPOSABILITY**

CONSTITUCIONES **DESECHABLES**

NIALL FERGUSON

DANIEL LANSBERG-RODRÍGUEZ

Las opiniones expresadas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan las de Fundación para el Progreso, ni las de su Directorio, *Senior Fellows* u otros miembros.

Niall Ferguson is Senior Fellow at the Hoover Institution, Stanford and Senior Fellow of the Center for European Studies, Harvard.

Niall Ferguson es colaborador sénior de la Hoover Institution, Stanford y colaborador sénior del Center for European Studies, Harvard.

Daniel Lansberg-Rodríguez is Constitutional Research Fellow at the Comparative Constitutions Project and Adjunct Lecturer at Northwestern University.

Daniel Lansberg-Rodríguez es investigador sobre materias constitucionales del Comparative Constitutions Project y académico asistente de la Northwestern University.

INTRODUCTION

At her second inaugural address to the Chilean Congress, President Michelle Bachelet reaffirmed her desire for a fundamental redrafting of the 1980 Constitution, which originated in the period of military dictatorship. Although a series of amendments, particularly during the presidency of Ricardo Lagos (2000-2006), had already succeeded in removing the constitution's more controversial "authoritarian" provisions, Bachelet's argument was essentially that, having been created "in sin", the constitution can never truly have legitimacy. In her words, the 1980 document "had its origins in the dictatorship and does not reflect the needs of our times or promote our democracy". A new constitution would emerge after a campaign of "civic education" and "a process of dialogue with citizens in which everyone can take part".

Such notions have a superficial appeal, no doubt. Yet the idea that a constitution born in political sin can never become legitimate flies in the face of a great deal of history. Around 20% of all active democratic constitutions were in fact written under undemocratic conditions.¹ These include the constitutions of notably successful democracies such as Japan (under U.S. occupation when its constitution was written), the Netherlands, Argentina, Belgium, Mexico and Norway. All of these were adapted to democracy subsequent to their writing.² Indeed, it is worth remembering that the oldest and arguably most successful republican constitution, that of the United States, was drafted by a cadre of unauthorized and undemocratically appointed landowners working under conditions of absolute secrecy, and partly aiming to prolong the life of the institution of slavery.

- 1 Tom Ginsburg, "Fruit of the Poisonous Vine? Some Comparative Observations on Chile's Constitution", *Centro de Estudios Políticos* (2014): 1.
- 2 William Partlett, "The Dangers of Popular Constitution-Making" *Brooklyn Journal of International Law* 38 (2012), 194-238.

INTRODUCCIÓN

En su segunda cuenta anual ante el Congreso chileno, la presidenta Michelle Bachelet ratificó su deseo de reformular de manera sustancial la Constitución de 1980, la cual se originó en el período de la dictadura militar. A pesar de que una serie de reformas, principalmente efectuadas durante el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), ya habían conseguido eliminar las disposiciones «autoritarias» más controvertidas de la mencionada carta magna, el argumento de Bachelet fue básicamente que, habiendo sido creada «en pecado», dicha Constitución jamás gozaría de verdadera legitimidad. Según sus palabras, el documento de 1980 «se originó en dictadura, no refleja las necesidades de nuestros tiempos y tampoco promueve nuestra democracia». Una nueva constitución emergería tras una campaña de «educación cívica» y de «un proceso de diálogo con la población en el cual todos podrán participar».

No cabe duda que tales nociones tienen un matiz de superficialidad, aunque más relevante aún es el hecho que varios ejemplos históricos desmienten por completo aquello de que una constitución nacida «en pecado» en términos políticos nunca llega a legitimarse. En efecto, cerca del 20% de las constituciones democráticas actualmente vigentes en el mundo nacieron en condiciones no democráticas.¹ Entre estas se incluyen cartas fundamentales de democracias notablemente exitosas, como la de Japón (redactada durante la ocupación estadounidense), la de los Países Bajos, la Constitución argentina, la belga, la de México y la noruega. Todas ellas fueron adaptadas al espíritu democrático con posterioridad a su promulgación.² También vale la pena recordar que la constitución republicana más antigua e incuestionablemente exitosa que se conozca, la de los Estados Unidos, fue formulada por un grupo de terratenientes no facultados para ello y que habían sido designados de manera no democrática, quienes trabajaron bajo condiciones de absoluto secreto y que, en cierta forma, buscaban perpetuar la institución de la esclavitud.

- 1 Ginsburg, T. «Fruit of the Poisonous Vine? Some Comparative Observations on Chile's Constitution», *Centro de Estudios Políticos*, 2014, página 1.
- 2 Partlett, W. «The Dangers of Popular Constitution-Making», *Brooklyn Journal of International Law*, 38, 2012, páginas 194-238.

By contrast, frequent constitutional replacements,³ a common practice in much of Latin America, can have precisely the opposite effect to what is ostensibly intended, weakening democratic institutions by denying them the benefits of reputations built up over time. By changing their constitutions too much too often, countries risk normalizing institutional vacuums, exacerbating instabilities and institutionalizing the kind of “adhocracy” that constitutions are supposed to protect against.

Given Chile’s comparatively strong institutional health and its stability in the post-Pinochet era, the decision to rewrite a working constitution means putting such hard won legitimacy at risk in exchange for, at most, intangible benefits. It is a dangerous game, and very probably an unnecessary one. *

3 Here it is necessary to distinguish between constitutional “replacement” and constitutional amendment. The former replaces the existing constitution entirely (or nearly entirely as certain articles may survive as holdovers). The latter modifies particular points of the existing system and, crucially, does so by following a political modification or amendment mechanism that is itself sanctioned by the existing constitution.

Por el contrario, los frecuentes reemplazos constitucionales,³ práctica común en gran parte de América Latina, pueden generar precisamente el efecto opuesto al aparentemente buscado, esto es, debilitar la institucionalidad democrática al negarle el beneficio de la reputación que se gana solo bajo condiciones de perpetuidad. Al reemplazar sus constituciones en tal grado y con tanta frecuencia, los países corren el riesgo de hacer parecer normales ciertos vacíos institucionales, exacerbar inestabilidades e institucionalizar una suerte de «adhocracia» de la cual se espera que las constituciones precisamente nos resguarden.

Dadas las instituciones relativamente sanas y estables del Chile pos Pinochet, la decisión de redactar una nueva constitución implica poner en riesgo una legitimidad que fue duramente lograda a cambio de beneficios intangibles, en el mejor de los casos. Se trata de un juego peligroso y, probablemente, innecesario. *

3 Es preciso distinguir entre reemplazo constitucional y reforma constitucional. En el primer caso, efectivamente se sustituye una constitución vigente por otra de manera total o prácticamente total, pues ciertos artículos tal vez sobrevivan al reemplazo por su calidad de incuestionables. En el segundo caso, se modifican aspectos específicos del sistema vigente por medio de un mecanismo político de reforma que es autorizado por la propia constitución a reformular.

DISPOSABLE CONSTITUTIONS: AUTHORITARIAN AND OTHERWISE

The importance of having a constitution is almost universally recognized⁴, and yet constitutions themselves often prove short-lived.⁵ Ackerman argues that there are particular “constitutional moments” in the life of a society, including transformative periods when popular societal pressures affect large-scale change to the design of government itself, often by extraconstitutional means. These are paradigm shifts punctuating long periods of “normal politics”.⁶ While in theory amendments and judicial interpretation are often available as the preferred mechanisms for adapting constitutions to changing circumstances, all too often constitutions are simply replaced outright. Due to paradigmatic shifts in the domestic balance of power, dictatorial caprice, armed coercion, or even societal ennui, constitutions die or are killed, signaling the complete abrogation of the old order and the birth of a new one.

Is this how the world really works? In all, between five and ten brand new national constitutions are produced every year globally,⁷ and while some of these stem from the birth of a new polity such as South Sudan, aspirational countries like Palestine or the Sahrawi Republic, and occasionally

4. Laurel E. Miller and Louis Aucoin, “Designing Constitution-Making Processes: Lessons from the Past, Questions for the Future”, in *Framing The State In Times Of Transition: Case Studies In Constitution-Making*, ed. Laurel E. Miller (Washington: United States Institute of Peace Press, 2010), 601 and 612. See also note 5, *supra*.

5. Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *The Endurance of National Constitutions* (New York: Cambridge University Press, 2009), 1-3.

6. Bruce A. Ackerman, *We the People*, vol. 1: *Foundations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), 6-7.

7. Elkins, Ginsburg, and Melton, *Endurance of National Constitutions*, 1.

CONSTITUCIONES DESECHABLES: DE ORÍGENES DEMOCRÁTICOS Y AUTORITARIOS

No obstante admitirse casi universalmente la importancia de contar con una constitución estable,⁴ las cartas fundamentales suelen ser de corta vida en diversas partes del mundo.⁵ Ackerman sostiene que existen «momentos constitucionales» específicos en la vida de una sociedad, como son ciertos períodos transformadores durante los cuales las presiones sociales de carácter popular influyen en la generación de cambios a gran escala con respecto al diseño gubernamental mismo, a menudo a través de métodos extra constitucionales. Se trata de cambios de paradigmas que interrumpen largos períodos históricos de «prácticas políticas normales». ⁶ Aunque, en teoría, las reformas y las interpretaciones jurídicas suelen ser los mecanismos preferidos para adaptar las constituciones a circunstancias cambiantes, con demasiada frecuencia estas son simplemente reemplazadas por completo. Debido a cambios de paradigmas en el equilibrio de poderes locales, a caprichos dictatoriales, a coacciones armadas o incluso al mero hastío social, las constituciones mueren o son asesinadas, señalando con ello la completa derogación del antiguo orden y el nacimiento de uno nuevo.

¿Es así como realmente funciona el mundo? Entre cinco y diez constituciones se estrenan cada año a nivel mundial.⁷ Aunque algunas de ellas surgen del nacimiento de nuevas formas de gobierno (Sudán del Sur), de países que aspiran a ser reconocidos como tales (Palestina o la República Árabe Saharaui Democrática) y, ocasionalmente, de los escasos territorios que

4. Miller, L. E. y Aucoin, L. «Designing Constitution-Making Processes: Lessons from the Past, Questions for the Future», publicado en *Framing The State In Times Of Transition: Case Studies In Constitution-Making* y editado por Laurel E. Miller, Washington: United States Institute of Peace Press, 2010, páginas 601 y 612. Véase también la *supra*nota 5.

5. Elkins, Z. Ginsburg, T. y Melton, J., *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009, páginas 1-3.

6. Ackerman, B. *We the People*, vol. 1: *Foundations*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993, páginas 6-7.

7. Elkins, Z. Ginsburg, T. y Melton, J., *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009, página 1.

from one of the few recalcitrant holdouts without a written constitution,⁸ the great majority of these new constitutions seek to replace a failed earlier iteration. Most certainly do arise in the context of some national calamity or caesura in a country's history such as a war, coup, economic crisis, or revolution.⁹ However, it is not uncommon for constitutions to be redrafted by governments for a variety of political or social reasons in the absence of a major crisis. In fact, an analysis published in 2009 by Ginsburg, Elkins and Blount found that, over the last century, only around half of constitutional changes have come within three years of a major destabilizing event. The rest mostly came about as a result of more quotidian political factors such as the rise of a new party or a populist leader consolidating power.¹⁰

In Latin America, constitutional replacement has often taken place due to crises: revolutions as well as boom and bust economic cycles. It was once not uncommon for governments to be overthrown violently and for a new constitution to be adopted to signal a clear break with the past and thereby consolidate the new government's control. In many cases, however, constitutions were replaced under less dramatic circumstances. Authoritarian dictators such as Leonidas Trujillo in the Dominican Republic or Venezuela's Juan Vicente Gomez simply changed their countries' constitutions on a whim. Gomez, perhaps the greatest of Venezuela's caudillo strongmen, sponsored seven constitutions during his 27-year reign. One of these, the Constitution of 1914, is noteworthy in that it was devised by Gomez as a result of his inability to stand for reelection.

8 Such as the United Kingdom, New Zealand, San Marino, Saudi Arabia (and, arguably, the state of Israel).

9 Elkins, Ginsburg, and Melton, *Endurance of National Constitutions*, 38, especially where discussing Russell (1993) and Elster (1995).

10 Elkins, Ginsburg, and Melton, *Endurance of National Constitutions*, 38, especially where discussing Russell (1993) and Elster (1995).

hasta ahora se resisten a contar con una constitución,⁸ la amplia mayoría de estas nuevas cartas magnas busca simplemente reemplazar algún fallido intento constitucional anterior. Por lo pronto, con toda seguridad nacerán en el contexto de calamidades o graves paralizaciones nacionales en la historia de un país, como son las guerras, los golpes de Estado, las crisis económicas o las revoluciones.⁹ Sin embargo, no es poco común que los Gobiernos reformulen sus constituciones debido a un abanico de razones políticas o sociales, en ausencia de crisis mayores. De hecho, un análisis publicado en 2009 por Ginsburg, Elkins y Blount señala que, en los últimos 100 años, solo la mitad de las modificaciones constitucionales ocurridas en el mundo se han producido dentro de los tres años siguientes al estallido de algún acontecimiento desestabilizador importante. El 50% de las modificaciones restantes han surgido como resultado de factores políticos cotidianos, tales como la aparición de un nuevo partido o el intento de algún líder populista por consolidarse.¹⁰

En América Latina, las nuevas constituciones a menudo han nacido a consecuencia de una crisis, como revoluciones o altibajos en los ciclos económicos. Llegó a ser habitual en algún momento de la historia del subcontinente que los Gobiernos fueran derrocados violentamente y que una nueva constitución surgiera con el fin de marcar un claro quiebre con el pasado y consolidar así el control del nuevo Gobierno. Pero en numerosos casos las constituciones fueron reemplazadas en circunstancias mucho menos dramáticas. Dictadores autoritarios como Leónidas Trujillo en República Dominicana o Juan Vicente Gómez en Venezuela sencillamente cambiaron las cartas fundamentales de sus respectivos países por capricho. Gómez, quizás el más poderoso de los caudillos venezolanos de la historia, impulsó la promulgación de siete constituciones durante su mandato de 27 años. Destaca como materia de estudio la Constitución de 1914, pues fue concebida por Gómez específicamente para superar su imposibilidad de ser reelecto.

8 Como es el caso del Reino Unido, Nueva Zelanda, San Marino, Arabia Saudita y, si así puede decirse, el Estado de Israel.

9 Elkins, Z. Ginsburg, T. y Melton, J., *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009, página 38, especialmente donde analizan lo planteado por Russell (1993) y Elster (1995).

10 Elkins, Z. Ginsburg, T. y Melton, J., *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009, página 38, especialmente donde analizan lo planteado por Russell (1993) y Elster (1995).

This type of caudillista constitution-making was, of course, nothing new to the region. As early as 1827, Simon Bolívar, the Venezuelan independence hero responsible for liberating most of northern South America from Spanish rule, was pushing a constitution codifying the rule of an elected “president-for-life”: himself.¹¹ In 1926 President Plutarco Elías Calles of Mexico resurrected nearly forgotten provisions from an 1857 constitution (two rewrites removed) to expel foreign-born clergymen, seize church lands and suspend trial by jury. As cases like this illustrate, constitutions in Latin America are often worth little more than the paper they are printed on.

In keeping with this tradition, up until the modern era constitutional changes in Latin America have often come about as a direct result of a particular governments’ attempting to secure a better deal for itself, skirting term limits or seizing control of otherwise independent state competencies.¹² Sometimes, constitutional changes are little more than tactical political moves. Offering largely symbolic changes such as adding a religious or ideological issue to a preamble, or laying out “new” rights such as Ecuador’s novel and largely unenforceable constitutional right to breastfeed,¹³ governments can drum up popular support.

For the sheer frequency of constitutional turnover, Latin America is unmatched. Despite Gomez’s best efforts, Venezuela’s does not hold the regional record with 26 constitutions. That honor belongs to the Dominican Republic, with a total of 32 constitutions. Ecuador is in third place with 21,

11 John Lynch, John, *Simon Bolivar: A Life* (New Haven: Yale University Press, 2004), 110.

12 Examples include Bolivia in 2008 and Ecuador in 2010.

13 Republic of Ecuador, Constitution of 2008, sec. 4., art. 43. “The State shall guarantee the rights of pregnant and breast-feeding women to: 1. Not be discriminated for their pregnancy in education, social, and labor sectors. 2. Free maternal healthcare services. 3. Priority protection and care of their integral health and life during pregnancy, childbirth and postpartum. 4. The facilities needed for their recovery after pregnancy and during breast-feeding”.

Este estilo caudillista de formular una constitución no era nada nuevo para la región. Ya en 1827, Simón Bolívar, el héroe independentista venezolano que liberara a la mayor parte del norte de Sudamérica del dominio español, abogaba por una carta magna donde se codificara el poder de un «presidente vitalicio»: él mismo.¹¹ Un siglo después, en 1926, el presidente Plutarco Elías Calles de México restablecía ciertas disposiciones prácticamente olvidadas de la Constitución de 1857 (dos reformulaciones eliminadas) que le permitían expulsar del territorio mexicano a clérigos extranjeros, apoderarse de tierras de propiedad de la Iglesia y suspender juicios ante jurado. Como tales casos muy bien ilustran, las constituciones en América Latina parecieran valer poco más que el papel en el cual han sido escritas.

Siguiendo igual tradición, hasta la era moderna los cambios constitucionales en América Latina han solido ocurrir como resultado directo del intento de Gobiernos específicos por asegurar mejores condiciones para sí mismos, eludiendo el asunto de mandatos acotados o apoderándose por la fuerza del control de ciertas competencias estatales que, en otras circunstancias, serían independientes.¹² En ocasiones, tales cambios constitucionales no han sido más que meras tácticas políticas. Los Gobiernos buscan conseguir apoyo popular ofreciendo modificaciones constitucionales de carácter básicamente simbólico, como añadir materias religiosas o ideológicas o incluir nuevas garantías constitucionales, como lo fue el innovador aunque en gran medida inaplicable derecho de lactancia en Ecuador.¹³

América Latina no tiene rival en lo que a frecuencia de experimentos constitucionales se refiere. A pesar del gran esfuerzo de Gómez, Venezuela no ostenta el récord regional con 26 constituciones. Ese honor recae en República Dominicana con un total de 32 cartas fundamentales. Ecuador se lleva el tercer lugar con 21 constituciones, mientras Bolivia acaba de alcanzar su carta magna número 17. Más de la mitad de los 21 países latinoamericanos

11 Lynch, John, *Simón Bolívar: A Life*, New Haven: Yale University Press, 2004, página 110.

12 Algunos ejemplos son Bolivia en 2008 y Ecuador en 2010.

13 República del Ecuador, Constitución de 2008, Sección 4, Artículo 43. «El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en período de lactancia los derechos a: 1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral. 2. La gratuidad de los servicios de salud materna. 3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto. 4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el período de lactancia».

while Bolivia recently passed its 17th. Over half of the twenty-one Latin American countries have had more than 10 constitutions, while in the rest of the world only France (16), Greece (13) and Thailand (17) have done so.

Strikingly, this tradition transcends ideological divisions. Constitution changers have ranged from personality cult populists like the late Hugo Chávez to extreme right-wing military chieftains like Trujillo (who re-wrote the Dominican constitution no less than nine times). Likewise, inherited colonial legal systems, whether common law or civil in origin, seem to have little bearing on the issue. Haiti, for example, which was colonized by the French, has rewritten its constitution 24 times, and Thailand, which was never colonized, has had 19.

REGION	MEAN YEAR FIRST CONST.	MEAN YEAR CURRENT CONST.	MEAN # OF CONST.	MEAN # OF ARTICLE (LENGHT)
Brit America	1822	1886	1.5	34
Lat. America	1827	1976	12	249
Europe	1844	1942	4	141.5
MENA	1950	1975	2	109
Africa	1953	1989	3.5	140
Asia	1925	1970	3.2	179
Oceania	1866	1910	<1	64

All told, nearly 200 constitutions have been enacted in Latin America, over 100 of them during the twentieth century. This is an average of 10.7 constitutions per country since the independence movements in the early 19th century, and an average of 5.7 constitutions per country in the 20th century.

americanos han promulgado más de 10 constituciones cada uno a lo largo de su historia, mientras que en el resto del mundo solamente Francia con 16, Grecia con 13 y Tailandia con 17 han superado dicha marca.

Sorprendentemente, esta tendencia trasciende diferencias de carácter ideológico. En efecto, los modificadores de constituciones del subcontinente han variado desde populistas promotores del culto a la personalidad, como el fallecido Hugo Chávez, hasta líderes militares de extrema derecha, como el ya mencionado Trujillo, quien reescribió la Constitución dominicana no menos de nueve veces. Por otro lado, los sistemas jurídicos coloniales heredados, ya sea en cuanto a derecho consuetudinario o civil en su origen, parecen tener poca relevancia en la materia. Haití, por ejemplo, colonizado por los franceses, ha reescrito su constitución 24 veces y Tailandia, jamás colonizado, lo ha hecho 19 veces.

REGIÓN	AÑO PROMEDIO DE PRIMERA CONST.	AÑO PROMEDIO DE ACTUAL CONST.	CANTIDAD PROMEDIO DE CONST.	CANTIDAD PROMEDIO DE ARTÍCULOS
América Británica	1822	1886	1,5	34
América Latina	1827	1976	12	249
Europa	1844	1942	4	141,5
Medio Oriente y África del Norte	1950	1975	2	109
África	1953	1989	3,5	140
Asia	1925	1970	3,2	179
Oceanía	1866	1910	<1	64

En total, cerca de 200 constituciones han sido promulgadas en América Latina, más de 100 durante el siglo XX. Ello arroja un promedio de 10,7 constituciones por país desde los movimientos independentistas de comienzos del siglo XIX y de 5,7 solo en el siglo XX. Según un estudio, el

According to one study, the mean lifespan of constitutions was 28.7 years after independence, and 22.6 years during the twentieth century.¹⁴

It is likewise important to note that since the early 1980s, with the exception of Cuba, every Latin American country has been, nominally at least, a democratic system and disruptions by coup or popular revolution have been exceedingly rare. Discounting the occasional “Golpeachment”,¹⁵ where some alliance of non-presidential institutions topples a president à la Honduras (2008), Paraguay (2012) or Brazil (2016), otherwise leaving the system and constitution intact, most transitions have been substantively democratic. And yet the habit of constitutional replacement has continued unabated. Nearly every Latin American country save Costa Rica, Uruguay, Argentina¹⁶ and Mexico has adopted at least one new constitution since 1980, and several countries have adopted more than one in that time.¹⁷

It can be argued that the Latin American experience is not all that exceptional. After all, Latin American countries have suffered from considerable instability over the centuries and were likewise among the first to constitutionalize generally. Haiti, the earliest to do so, was drafting its first constitution as early as 1804, less than twenty years after the United States became the first republic in the hemisphere to do so in 1789.¹⁸ By 1830 nearly every South American coun-

14 Gabriel L. Negretto, “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America”, *Law and Society Review* 46 (2012), 752.

15 A portmanteau of Impeachment and “golpe”, the Spanish word for coup.

16 Some scholars have argued that the Argentinean reform of 1994 was so significant as to mark the de facto birth of a new constitution. The authors of this paper take a narrower view, considering the 1994 reform to constitute a series of amendments rather than a wholesale rewrite.

17 Negretto, “Replacing and Amending Constitutions”, 753.

18 Elkins, Ginsburg, and Melton, *Endurance of National Constitutions*, 10.

período de vigencia promedio de tales constituciones ha sido de 28,7 años tras el logro de la independencia y de 22,6 años durante el siglo XX.¹⁴

De igual modo, es importante tener en cuenta que, desde comienzos de la década de los ochenta y con la sola excepción de Cuba, todos los países latinoamericanos han mantenido, al menos nominalmente, un régimen democrático y la ocurrencia de alteraciones a causa de golpes de Estado o revoluciones populares ha sido extremadamente excepcional. Descontando el ocasional fenómeno del *golpeachment*,¹⁵ donde algunas coaliciones no afines a la presidencia han derrocado mandatarios al estilo de lo ocurrido en Honduras (2008), Paraguay (2012) o Brasil (2016), aunque dejando intactos tanto el sistema de Gobierno como la constitución, la mayoría de las transiciones han sido de un carácter sustancialmente democrático. Sin embargo, el vicio de los constantes reemplazos constitucionales no da tregua. Prácticamente todos los países latinoamericanos —salvo Costa Rica, Uruguay, Argentina¹⁶ y México— han adoptado al menos una nueva constitución desde 1980 a la fecha y varios de ellos más de dos cartas magnas en dicho período.¹⁷

Podría argumentarse que la experiencia latinoamericana está dentro de lo esperado; después de todo, los países de la región han sufrido de considerable inestabilidad durante siglos. Sin embargo, lograron ser de los primeros del mundo en constitucionalizarse. Un pionero Haití ya redactaba su primera constitución en 1804, menos de 20 años después que los Estados Unidos hiciera su parte en 1789.¹⁸ Para 1830, prácticamente todos los países latinoamericanos ya contaban con una carta fundamental, siendo

14 Negretto, G. L. «Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America», *Law and Society Review*, 46, 2012, página 752.

15 Palabra compuesta por el vocablo inglés *impeachment* (destitución) y el concepto «golpe de Estado».

16 Autoridades en la materia afirman que la reforma constitucional argentina de 1994 fue lo suficientemente significativa como para considerarse una nueva constitución *de facto*. Sin embargo, los autores del presente ensayo optan por una visión más acotada del caso y consideran dicha reforma como una serie de enmiendas más que una recreación completa.

17 Negretto, G. L. «Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America», *Law and Society Review*, 46, 2012, página 753.

18 Elkins, Z. Ginsburg, T. y Melton, J., *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009, página 10.

try had a codified constitution: the only holdouts being a few Caribbean islands that remained imperial possessions like Cuba, Puerto Rico and Dominican Republic. All of them would catch up by 1900.¹⁹ By comparison, (as can be seen in the table above) many African countries only became independent, or otherwise drafted their first constitutions, later on. Were we to adjust for longevity, the numbers for Africa and Latin America might well be roughly similar. Any country with a period of revolutionary upheaval, it might be said, is likely to have gone through a succession of constitutions. Of France's 16 constitutions to date, 11 were accrued during the tumultuous period between the storming of the Bastille in 1791 and the revolutionary crisis of 1848.²⁰

Yet there are still important differences between Latin America and the rest of the world. In the African case, for example, which also goes through constitutions at a break-neck pace, most constitutions that are "rewritten" are in fact modified rather little, in order to justify (or retrospectively validate) some previous interruption in the constitutional order. In Liberia, for instance, following the overthrow and execution of President William Tolbert by soldiers led by Samuel Doe in 1980, the 1847 Liberian Constitution (the oldest in Africa) was suspended and a "National Constitution Committee", a 25-member task force, was charged with drafting a new text. In December 1982, the committee finished their draft constitution, and when the results were finally publicized, comparatively little had been changed from the previous iteration.

In many countries where power is concentrated in the hands of an individual leader, constitutional rewrites are simply

¹⁹ Panama was a part of Colombia until 1903, but it was considered national territory and not a colony.

²⁰ Elkins, Ginsburg, and Melton, *Endurance of National Constitutions*, 10.

los únicos territorios que se resistían a ello un puñado de islas caribeñas que continuaron como posesiones imperiales, entre otras, Cuba, Puerto Rico y República Dominicana. Dichos países rezagados acabarían constitucionalizándose de igual modo al llegar el nuevo siglo.¹⁹ Por contraste, como puede verse en la tabla anterior, muchas naciones africanas solo alcanzaron su independencia o, en otras palabras, pudieron formular su primera carta fundamental, varios años después. Sin embargo, si de cuestiones de longevidad de sus documentos constitucionales se trata, las cifras para África y América Latina parecen bastante similares. Podría decirse que todo país que sufra de convulsiones revolucionarias es muy probable que deba enfrentar una sucesión de constituciones. Por ejemplo, de las 16 cartas magnas francesas promulgadas a la fecha, 11 de ellas surgieron durante el tumultuoso período transcurrido entre la Toma de la Bastilla en 1791 y la crisis revolucionaria de 1848.²⁰

Sin embargo, siguen existiendo diferencias importantes entre América Latina y el resto del mundo en asuntos constitucionales. En el caso de África, continente que también experimenta la aparición de nuevas constituciones con asombrosa frecuencia, la mayoría de aquellas sometidas a reescritura son, más bien, modificadas muy someramente con el fin de justificar (o, retrospectivamente, validar) ciertas interrupciones previas del orden constitucional. En Liberia, por ejemplo, tras el derrocamiento y posterior ejecución del presidente William Tolbert a manos de soldados liderados por Samuel Doe en 1980, la Constitución de 1847 (la más antigua de África) fue derogada y el así llamado Comité de Constitución Nacional, un grupo de trabajo conformado por 25 miembros, recibió el mandato de redactar una nueva carta fundamental. El comité finalizó el borrador de la nueva constitución en diciembre de 1982 y, cuando el resultado de su trabajo fue finalmente publicado, se observó que muy poco había cambiado del documento anterior.

En muchos países donde el poder se concentra en manos de un solo líder, reescribir constituciones no es tarea que se considere necesaria.²¹ En Egipto, por ejemplo, el régimen de Hosni Mubarak funcionó con considerable

¹⁹ Panamá formó parte de Colombia hasta 1903, pero se lo consideró como territorio nacional y no una colonia.

²⁰ Elkins, Z. Ginsburg, T. y Melton, J., *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009, página 10.

²¹ Law, D. S. y Versteeg, M., «Sham Constitutions», *California Law Review*, 101, 2013.

not considered necessary.²¹ In Egypt Hosni Mubarak's regime operated largely independently from a thirty-year-old constitutional order by way of a constantly extended constitutional state of emergency.²² North Korea's constitution has never been changed, despite the almost laughable disconnect between that document's Panglossian language and the harsh realities of life under the Kim regime.

In short, treating constitutions as disposable seems to be a peculiarly Latin American vice. And, in Chile where the Pinochet era constitution has already been transformed both via amendment and in institutional practice, wholesale reimagining of a system that works may be superfluous at best and at worst downright dangerous. *

²¹ David S. Law and Mila Versteeg, "Sham Constitutions" *California Law Review* 101 (2013).

²² Negretto, "Replacing and Amending Constitutions", 752.

independencia de un orden constitucional de 31 años de vigencia por medio de estados de emergencia constitucional que eran permanentemente renovados.²² La Constitución de Corea del Norte, por su parte, no ha sido modificada jamás, no obstante la casi risible desconexión existente entre el lenguaje excesivamente optimista empleado en el documento y la dura realidad que se vive bajo el régimen de Kim Jong-un.

En resumen, tratar a las cartas fundamentales como meros documentos desechables parece ser un vicio particularmente latinoamericano. En Chile —donde la Constitución de la era Pinochet ya ha sido transformada tanto vía reformas como en términos de prácticas institucionales—, replantearse por completo un sistema que ya funciona puede parecer superfluo, en el mejor de los casos, y derechamente peligroso, en el peor de ellos. *

²² Negretto, G. L. «Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America», *Law and Society Review*, 46, 2012, página 752.

LESSONS OF HISTORY

From a historical perspective, constitutions have served three major purposes:

- To establish governmental institutions, standardize relationships among those institutions, and set up intra-governmental checks;
- To make citizens' rights explicit; and
- To enshrine common values, setting a *raison d'état* for the national entity.

In most cases, it is the first of these purposes that proves most vital for future governmental stability. Without a workable system of checks and balances, strong institutions, and limitations on the executive branch, personal rights cannot be guaranteed and common values may become irrelevant as society becomes factionalized. However, the importance of the third role should not be underestimated. The constitution of the Weimar Republic listed far more rights than any previous German constitutional document had accorded to citizens. Yet the 1919 constitution failed as badly as any in history. It did so because—for a variety of reasons—it failed to establish its own legitimacy and contained a fatal flaw (the far-reaching presidential powers enshrined in Article 49) that enabled its destruction from within by a legitimately elected and appointed chancellor.

Far from being mere political roadmaps or checklists of rights, constitutions thus play a more nebulous but equally vital role to the states. Beyond defining institutional relationships and rights, a constitution communicates something more profound, if less tangible, about a country: its priorities, its character, its *ethos*. While some constitutions do little more than codify existing norms, others—especially in Latin America—are more aspirational, describing a

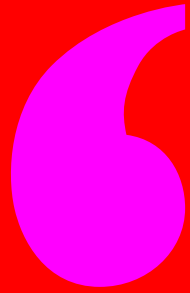
LECCIONES DE LA HISTORIA

Desde una perspectiva histórica, las constituciones han servido a tres propósitos fundamentales:

- Establecer instituciones gubernamentales, estandarizar las relaciones entre ellas e instalar un sistema de control intragubernamental.
- Explicitar los derechos de los ciudadanos.
- Consagrar valores comunes, estableciendo una razón de Estado para la entidad nacional.

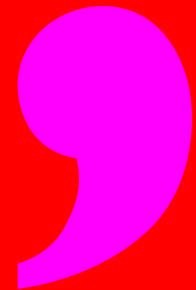
En la mayoría de los casos, es el primero de estos propósitos el que resulta clave para la futura estabilidad gubernamental. Sin un sistema viable de controles y equilibrios, instituciones sólidas y limitaciones al poder ejecutivo, los derechos individuales no pueden ser garantizados y los valores colectivos corren el riesgo de volverse irrelevantes conforme la sociedad se fragmenta. Sin embargo, la importancia del tercer objetivo no debe subestimarse. La Constitución de la República de Weimar de 1919 incluía más derechos que los que cualquier carta fundamental alemana hubiera jamás otorgado a sus ciudadanos. Sin embargo, el documento fracasó tan estrepitosamente como ningún otro en la historia. Fracasó porque—debido a una variedad de razones—no fue capaz de establecer su propia legitimidad y cometió un error fatal (la consagración de poderes presidenciales de amplio alcance en su artículo 49) que facilitó su autodestrucción a manos de un canciller legítimamente electo.

Por lo tanto, lejos de ser meras hojas de ruta o listas de verificación de derechos, las constituciones desempeñan una función algo más difusa pero igualmente fundamental para los Estados. Más allá de definir garantías e institucionalidades, una constitución comunica algo mucho más profundo, aunque quizás menos tangible, sobre un país: sus prioridades, su carácter, su *ethos*. Mientras algunas constituciones hacen poco más que codificar normas ya existentes, otras—especialmente en América Latina—plantan aspiraciones y describen sociedades utópicas que es-



FAR FROM BEING MERE POLITICAL ROADMAPS OR CHECKLISTS OF RIGHTS, CONSTITUTIONS THUS PLAY A MORE NEBULOUS BUT EQUALLY VITAL ROLE TO THE STATES. BEYOND DEFINING INSTITUTIONAL RELATIONSHIPS AND RIGHTS, A CONSTITUTION COMMUNICATES SOMETHING MORE PROFOUND, IF LESS TANGIBLE, ABOUT A COUNTRY: ITS PRIORITIES, ITS CHARACTER, ITS *ETHOS*.

POR LO TANTO, LEJOS DE SER MERAS HOJAS DE RUTA O LISTAS DE VERIFICACIÓN DE DERECHOS, LAS CONSTITUCIONES DESEMPEÑAN UNA FUNCIÓN ALGO MÁS DIFUSA PERO IGUALMENTE FUNDAMENTAL PARA LOS ESTADOS. MÁS ALLÁ DE DEFINIR GARANTÍAS E INSTITUCIONALIDADES, UNA CONSTITUCIÓN COMUNICA ALGO MUCHO MÁS PROFUNDO, AUNQUE QUIZÁS MENOS TANGIBLE, SOBRE UN PAÍS: SUS PRIORIDADES, SU CARÁCTER, SU *ETHOS*.



utopian society that may bear little resemblance to bleaker national realities.²³ What differentiates a successful constitution from one that is likely to fail is its self-reinforcing character. It would be a tautology to say that the fundamental feature of a successful constitution is its ability to endure. The less obvious point is that constitutions tend to die of youth rather than old age. Whereas adult human beings confront inexorably worsening actuarial odds the longer they live, the longer a constitution lasts, the longer it is likely to last. Why is this? The answer is that because of the power of precedent, the processes and institutional checks in older constitutions will nearly always enjoy greater legitimacy than those in newer ones.

We do not know for sure *ex ante* why some constitutions will last longer than others. *Ex post* the rather minimalist U.S. constitution is one of the most successful ever drawn up, and certainly the most successful in the Americas. But how much of its survival, albeit with multiple amendments, should be attributed to luck rather than design? It bears remembering that, as late as 1831, President Andrew Jackson ignored a ruling of the U.S. Supreme Court²⁴ and expelled the Cherokee from their land. Jackson is said to have remarked: "(Chief Justice) Marshall has made his decision, now let him enforce it".²⁵ If, after 50 years of building up its institutional reputation, the U.S. Supreme Court could not keep a populist president from doing exactly what he wanted, what hope is there for newer Latin American constitution?

23 Michael C. Dorf, "The Aspirational Constitution", *George Washington Law Review* 77 (2009), 1631, 1634–35.

24 *Worcester v. Georgia*, 31 U.S. 515 (1832).

25 Ronald A. Berutti, "The Cherokee Cases: The Fight to Save the Supreme Court and the Cherokee Indians", *American Indian Law Review* (1992) 17, 291–308. However, there is considerable evidence that this specific quote may be misattributed: Paul F. Boller and John H. George, *They Never Said It: A Book of False Quotes, Misquotes, and False Attributions* (New York: Oxford University Press, 1989), 53.

casamente reflejan la desalentadora realidad local.²³ Lo que diferencia a una constitución exitosa de otra con grandes posibilidades de fracasar es su carácter autorratificante. Sería una tautología afirmar que la principal característica de una carta magna exitosa es su capacidad de perdurar, pero en ocasiones parece obviarse que las constituciones tienden a morir jóvenes, no viejas. Mientras más tiempo viva un ser humano, más probablemente deberá afrontar una realidad de vida inexorablemente peor. Sin embargo, mientras más perdure en el tiempo una constitución, es muy posible que su vida se fortalezca y prolongue. ¿Por qué ocurre esto? Pues porque debido al poder del precedente, los procesos y controles institucionales derivados de constituciones de larga data gozarán, prácticamente siempre, de mayor legitimidad que aquellos avalados por constituciones novatas.

No sabemos a ciencia cierta *ex-ante* por qué razón algunas constituciones perduran más que otras, pero lo que sí sabemos *ex-post* es que la relativamente minimalista Constitución de los Estados Unidos es una de las más exitosas jamás promulgadas y, ciertamente, la más exitosa de las Américas. Sin embargo, ¿cuánto de aquella capacidad suya de perdurar en el tiempo, no obstante sus múltiples reformas, debería atribuirse a cuestiones de suerte y no de diseño? Merece la pena recordar que en 1831 el presidente estadounidense Andrew Jackson expulsó a los *cherokees* de sus tierras, ignorando por completo un fallo de la Corte Suprema²⁴ sobre la materia. Se dice que Jackson señaló: «Marshall (presidente del Tribunal Supremo) ya ha tomado su decisión; ahora permitidle que la imponga». ²⁵ Si tras 50 años de reputación institucional, la Corte Suprema estadounidense fue incapaz de impedir que un presidente populista hiciera exactamente lo que se le venía en gana, ¿qué esperanza queda para constituciones latinoamericanas jóvenes?

23 Dorf, M. C. «The Aspirational Constitution», *George Washington Law Review*, 77, 2009, páginas 1631, 1634 - 35.

24 *Worcester v. Georgia*, 31, U.S. 515, 1832.

25 Berutti, R.A., «The Cherokee Cases: The Fight to Save the Supreme Court and the Cherokee Indians», *American Indian Law Review*, 1992, 17, páginas 291–308. Sin embargo, existe contundente evidencia que señala que esta cita puede haber sido erróneamente atribuida: Boller, P. y George, J.H., *They Never Said It: A Book of False Quotes, Misquotes, and False Attributions*, Nueva York: Oxford University Press, 1989, página 53.

What we do know is that every full-scale constitutional rewrite effectively restarts the clock. Each new constitutional iteration often jettisons the accumulated procedural precedents and institutional norms of the previous one, replacing them with more nebulously understood alternatives that are almost always weaker in practice. More often than not it is the institution of the presidency that emerges intact and all the stronger from the restructuring process. Meanwhile, the other institutions start from square one, lacking—as in Jackson’s case—the institutional legitimacy, memory, relationships, and mandate necessary to govern independently and duly assert their role in crisis. Both domestic constituents and international partners are forced to learn to navigate a new governmental landscape, only the executive portion of which looks familiar. Governance under such circumstances can all too easily be reduced to the exercise of personal influence.²⁶

A further problem with constitutional replacement is that it is almost certainly harder to produce a good constitution today than it used to be. Many constitutional scholars have likewise argued²⁷ that secrecy—despite its undemocratic nature—can in fact facilitate the type of horse-trading and hard bargaining that are often required to create a functional

26 The Organization of American States, through its appointed delegates and presidential summits exacerbates the problem by passing judgment on local events from a decidedly pan-presidential perspective. Thus when the Honduran Congress and Supreme Court sought to exercise institutional powers in accordance with their constitution and unseated President Zelaya for violating the constitution, the world universally condemned it as a coup. This was never the case for Richard Nixon.

27 Jon Elster, “Legislatures as Constituent Assemblies”, in *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, ed. Richard W. Bauman and Tsvi Kahana (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006), 181–97.

De lo que sí tenemos certeza es que cada intento por formular una nueva carta magna vuelve el cronómetro a cero. Cada nuevo experimento constitucional suele lanzar por la borda todo precedente posible con respecto a procedimientos y normas institucionales del intento constitucional anterior, reemplazándolo por alternativas de difusa comprensión que suelen ser más débiles en la práctica de lo que parecen. Muy a menudo, es la institución de la presidencia la que emerge intacta y fortalecida tras un proceso de reestructuración constitucional, mientras el resto de las instituciones debe recomenzar de cero, adoleciendo—como ocurrió en el caso de Jackson—de la legitimidad, la trayectoria, las relaciones y las facultades necesarias para funcionar con la debida independencia y reafirmar su misión como corresponde en escenarios de crisis. Tanto la población local como las partes interesadas extranjeras se ven obligadas a navegar en un nuevo escenario gubernamental, donde solamente la porción concerniente al ejecutivo todavía les parece relativamente familiar. Gobernar en tales circunstancias puede, con suma facilidad, reducirse al mero ejercicio de influencias personales.²⁶

Un problema adicional para los intentos de reemplazo constitucional es que hoy resulta más complejo que antes producir una constitución óptima. En este sentido, muchos expertos en materias constitucionales estiman²⁷ que la confidencialidad durante el proceso de generación del documento—no obstante su naturaleza antidemocrática—puede facilitar las difíciles negociaciones que suelen requerirse para producir un

26 La OEA, por medio de sus delegados designados y cumbres presidenciales, exacerbaba el problema al opinar sobre acontecimientos locales desde una perspectiva indudablemente panamericanista de la institución de la presidencia. De esta forma, cuando el Congreso y la Corte Suprema de Honduras recurrieron al ejercicio de sus poderes institucionales en conformidad con la Constitución vigente y derrocaron al presidente Zelaya por violar la carta fundamental, el mundo de forma unánime condenó los hechos por considerarlos un golpe de Estado. Esto no ocurrió así en el caso de Richard Nixon.

27 Elster, J., «Legislatures as Constituent Assemblies» publicado en *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, editado por Richard W. Bauman y Tsvi Kahana, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2006, páginas 181-97.

system of government.²⁸ With the rare exception of Myanmar, where the 2008 Constitution was negotiated in secret, nowadays it can be difficult to convince a population to just sit back for the ride while the elites haggle in what used to be smoke-filled rooms. Today's global media create more external scrutiny over the process of constitutional design than ever before. More importantly, advances in democratic governance now usually require nascent constitutions to pass through a plebiscite. That puts a premium on clauses emphasizing personal rights and shared values, regardless of enforceability, which may explain why the constitutional trend in general over the last half century has been for constitutions to become longer, and more rights-heavy. **Populations are often quite amenable to accepting new constitutional variants that ostensibly empower the population vis-à-vis the government (through the enumeration of new rights) but that may in practice serve to**

28 Tom Ginsburg, Justin Blount & Zachary Elkins discuss this issue in excellent depth in "The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval", 81 *Temple Law Review* 361 (2008). In it, they identify a potentially more successful middle ground wherein negotiations are conducted in secret but the final verdict subsequently opened up to public ratification. Theirs is not a universally accepted view however, a study by William Partlett, *The Dangers of Popular Constitution-Making* (September 9, 2011), 38 *Brooklyn Journal of International Law* 193 (2012), argued that, following the fall of the Soviet Union, it was those countries where constitutional drafting processes remained most closed to popular participation (e.g. Poland, Czechoslovakia, etc.) that were best able subsequently to maintain both their individual constitutions and democratic ideals intact. Meanwhile, Russia, Belarus, Kazakhstan and other countries with more purely participatory popular democratic drafting processes such as elected conventions, and subsequent referendums—have since backslid. So while a near consensus may exist that constitutions are fundamental to the health of a democracy, the truth of the reverse remains open to interpretation.

sistema funcional de Gobierno.²⁸ Con la rara excepción de Birmania, donde la Constitución de 2008 logró negociarse en absoluto secreto, hoy en día no resulta nada fácil convencer a la población de que se instale cómodamente a observar mientras la élite elabora la carta fundamental en salones inundados de humo de tabaco, como solía ser antes. Actualmente, los medios de comunicación fomentan un escrutinio externo nunca antes visto del proceso de diseño constitucional. Y lo que es más importante, las nuevas tendencias dentro de un contexto de ejercicio democrático del poder suelen exigir que constituciones emergentes sean sometidas a plebiscito. Con ello se sobrevaloran cláusulas que enfatizan garantías individuales y valores colectivos, sin importar su aplicabilidad, lo que podría explicar por qué razón la tendencia general durante el último medio siglo ha sido de constituciones extensas con largas listas de derechos.

La población suele ser proclive a aceptar nuevas variantes constitucionales que, al menos en apariencia, la empoderan ante el Gobierno (por medio de la mención de nuevos derechos) pero que, en la práctica, pueden acabar potenciando más bien al poder ejecutivo.²⁹ Si la constitución estadounidense es un

28 Ginsburg, T. Blount, J. y Elkins, Z. analizan el asunto con extraordinaria profundidad en «The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval», *Temple Law Review*, 81, 2008. Allí identifican un punto medio, posiblemente más exitoso, donde las negociaciones constitucionales se realizan a puerta cerrada pero el resultado final es posteriormente sometido a la ratificación pública. Sin embargo, su postura no es universalmente aceptada. Un estudio de Partlett, W. «The Dangers of Popular Constitution-Making», *Brooklyn Journal of International Law*, 2012, sostiene que, tras la caída de la Unión Soviética, fueron aquellos países donde los procedimientos de preparación de nuevas constituciones se desarrollaron básicamente ajenos a la participación popular (como los casos de Polonia y Checoslovaquia) los que pudieron mantener incólumes tanto sus propias cartas fundamentales como sus ideales democráticos. Por su parte, Rusia, Bielorrusia, Kazajistán y otros países con procesos constitucionales democráticos exclusivamente arraigados en la participación popular, tales como asambleas constituyentes y referendos, han reincidido en malas prácticas. Mientras exista relativo consenso en cuanto a que las constituciones son fundamentales para la salud de la democracia, la realidad de dar marcha atrás se mantendrá abierta al debate.

29 Mientras en el ya citado ejemplo de Jackson, los estadounidenses al menos se consolaban con la certeza de saber en qué situación se hallaba Marshall al respecto, en el caso de Venezuela, tras varios años de consolidación presidencial bajo el Gobierno de Chávez, ni siquiera quien preside la Corte Suprema finge ya defender la separación de poderes, admitiendo públicamente su convencimiento de que tal división «debilita al Estado».

empower the executive.²⁹ If the U.S. constitution is an Enlightenment intellectual exercise written as a British Romantic poem—as if John Keats had thought long and hard about the separation of powers—then, it might be said, many Latin American constitutions are more like legal treatises by magical realist novelists.³⁰

There is, in short, a strong tendency in Latin America to forget that a primary function of a constitution is to limit the power of the executive branch. Constitutional limitations tend to raise the transaction costs associated with certain government actions, either by formally empowering other branches of government to resist them or by raising troubling specters of eventual censure, dismissal or prosecution.³¹ But such constraints, like other forms of deterrent, are most effective when they are infrequently required. A constitution succeeds when it creates a culture of self-restraint, preventing certain actions from even being considered or attempted.³² Such a culture takes time to develop. By repeatedly replacing their constitutions, states prevent it from taking root. As economic historians have long known, path dependence explains why the Qwerty keyboard persists on our laptops and smartphones long after typewriter keys ceased to collide. There is a reason why a new keyboard layout has not caught on. But there can be no path dependence if the path is constantly being dug up. *

²⁹ While, in the aforementioned Jacksonian example, Americans might at least take solace in the fact that they at least knew where Marshall stood on the matter, yet after years of presidential consolidation under Chavez however even the Chief Justice of the Venezuelan Supreme Court no longer paid lip service to separation of powers publicly admitting her belief that such divisions “weakened the state”.

³⁰ Daniel Lansberg-Rodríguez, “Wiki-Constitutionalism”, *CBS News*, May 25, 2010. Accessed October 10, 2016. <http://www.cbsnews.com/news/wiki-constitutionalism/>

³¹ Elkins, Ginsburg, and Melton, *Endurance of National Constitutions*, 2.

³² Ibid.

ejercicio intelectual propio de la Ilustración escrita a modo de poema romántico británico —como si John Keats hubiera meditado larga y profundamente sobre la separación de poderes—, entonces podríamos decir que muchas constituciones latinoamericanas son una especie de tratado legal salido de la pluma del realismo mágico.³⁰

En síntesis, existe una fuerte tendencia en América Latina a olvidar que una de las principales funciones de una constitución es poner límites al poder ejecutivo. *

³⁰ Lansberg-Rodríguez, D. «Wiki-Constitutionalism», *CBS News*, 25 de mayo de 2010. Se accedió a la información el 10 de octubre de 2016. <http://www.cbsnews.com/news/wiki-constitutionalism/>

VENEZUELA AND THE DANGERS OF DISPOSABLE CONSTITUTIONS

Venezuela's sordid constitutional history highlights both the dangers of successful constitutional rewriting and the risks of failed attempts to do so.

Standing in stark contrast to Chile's quarter century of relative constitutional stability is the case of Venezuela where, following a nearly unparalleled number of replacements of the constitution, the president essentially is the government, even in under circumstances when—as now—they can assert comparatively little control over the body politic. This pathology has deep historical roots. In the first century of Venezuelan history, an unending stream of military men struggled to wrest control of Caracas from one another. Civil war, social discord and caudillismo became the standard, and from 1830 to 1900 no fewer than 17 constitutions were ratified. A majority of these were tied directly to a specific leader and were scrapped as soon as that leader was overthrown, died, or retired.³³

When oil was discovered during the closing years of Gómez's administration, however, the sudden influx of wealth created a new commercial elite. This then vied for power with the traditional military elite, chiseling away at the dominance of the latter.³⁴ Democratic institutions began to grow around the increasing flow of petrodollars, leading to the disman-

33 Jose Luis Cordeiro, "Constitutions around the World: A View from Latin America", *IDE Discussion Paper*, no. 164 (Chiba: Institute for Developing Economies, 2008).

34 This tension persists to this day, and remains a defining characteristic of Venezuelan politics. The short lived coup which temporarily removed Chávez from power in 2002 came about as a temporary alliance between these two normally antagonistic groups. Such an alliance also brought down the 1947 Constitution and the first popularly elected president of Venezuela, Romulo Gallegos.

VENEZUELA Y EL PELIGRO DE LAS CONSTITUCIONES DESECHABLES

La sórdida historia constitucional de Venezuela pone el acento tanto en los peligros que implica rehacer, incluso exitosamente, una carta fundamental como en los riesgos que conlleva fallar en el intento.

En dramático contraste con Chile, país que ha disfrutado de un cuarto de siglo de estabilidad constitucional, se encuentra el caso de Venezuela. Tras una incontable cantidad de reemplazos constitucionales, hoy en día el presidente de la nación es esencialmente el Gobierno, incluso bajo circunstancias donde—tal como en la actualidad—la figura presidencial ejerce relativo escaso control sobre la ciudadanía. Tal patología presenta profundas raíces históricas. Durante el primer siglo de vida de Venezuela, una oleada interminable de personajes del ámbito militar luchó por arrebatarse unos a otros el control sobre Caracas. La guerra civil, la discordia social y el caudillismo se volvieron situaciones habituales, generando que no menos de 17 constituciones fueran ratificadas entre 1830 y 1900. La gran mayoría de ellas estuvo directamente vinculada a un líder específico y fue pronto desechada en cuanto el líder en cuestión fue derrocado, jubiló o murió.³¹

Sin embargo, con el hallazgo de petróleo durante los últimos años del mandato de Gómez, la súbita entrada de una cuantiosa riqueza propició el nacimiento de una nueva élite comercial. Tal grupo emergente se disputó a partir de entonces el poder con la tradicional élite militar del país, lo que acabó minando gradualmente el predominio de esta última.³² La institucionalidad democrática comenzó a desarrollarse en torno al creciente flujo de petrodólares, derivando en el desmantelamiento gra-

31 Cordeiro, J.L., «Constitutions around the World: A View from Latin America», *IDE Discussion Paper*, 164, Chiba: Institute for Developing Economies, 2008.

32 Esta tensión perdura hasta hoy y sigue siendo una peculiar característica de la política venezolana. El breve golpe de Estado que removió temporalmente a Chávez del poder en 2002 se produjo a modo de alianza temporal entre estos dos grupos tradicionalmente antagonistas. La misma alianza también echó por tierra la Constitución de 1947 y al primer presidente electo por voto popular de Venezuela, Rómulo Gallegos.

ting over time of Gomez-era crony institutions and a brisk transition towards representative government.³⁵

Democracy, once achieved, was not to last long. The Constitution of 1947, Venezuela's first democratic one, survived for only one year before being overthrown in a military coup. Nevertheless, it marked a key point in the evolution of Venezuelan governance. Before 1947, changing a constitution required only the approval of the president and a two-thirds majority of Congress, a body that at that point was primarily appointed by the president. The 1947 constitution shifted the power to approve new constitutions away from the president and toward Congress and the electorate. Every constitution since then would base itself around those foundations. Furthermore, congressional delegates would from then on be popularly elected, rather than appointed by the executive or Congress.³⁶

In 1948 a military junta led by Capt. Marcos Perez Jiménez took control of the government. His regime was marked by ten years of unparalleled economic prosperity and brutal repression. Known as "P.J." to the grateful American businessmen and local elites who profited from the highly liberalized (and minimally regulated) economy, Perez Jiménez modernized Venezuela in many ways, but with a brutal disregard for the needs of its people.³⁷ Much like earlier strongmen, however, Perez Jiménez still wanted to legitimize his rule with a new Constitution.

35 Francisco Rodríguez and Adam J. Gomolin, "Anarchy, State, and Dystopia: Venezuelan Economic Institutions before the Advent of Oil", *Bulletin of Latin American Research*, 28 (2009), 102-121.

36 Ibid.

37 In 1954 P.J. received the Legion of Merit from U.S. President Eisenhower for his "energy and firmness of purpose ... [in] greatly increas[ing] the capacity of the Armed Forces of Venezuela to participate in the collective defense of the Western Hemisphere". Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988).

dual de la mecánica «amiguista» propia de la era Gómez y en una abrupta transición hacia Gobiernos representativos.³³

La democracia, una vez conquistada, no duraría demasiado. La Constitución de 1947, la primera carta magna democrática del país, sobrevivió apenas un año antes de ser desechada a consecuencia de un golpe militar. Pero tal documento constituyó, de todos modos, un hito en la evolución del ejercicio del poder en Venezuela. Antes de 1947, cambiar la constitución exigía solo la aprobación del presidente y de una mayoría de dos tercios del Congreso, organismo que, por aquel entonces, era esencialmente designado por el propio primer mandatario. Pero la carta magna de aquel año arrebató al presidente la facultad de aprobar nuevas constituciones y se la otorgó al Congreso y al electorado. A partir de entonces, cada nuevo documento constitucional se sustentaría a sí mismo sobre tales fundamentos. Además, los representantes del Congreso serían, desde ahora, elegidos por voto popular y ya no designados por el ejecutivo o el mismo Congreso.³⁴

En 1948, una junta militar liderada por el capitán Marcos Pérez Jiménez tomó el control del Gobierno. Su régimen estuvo marcado por diez años de una prosperidad económica sin precedentes, aunque también de una despiadada represión. Conocido como «P.J.» entre los agradecidos hombres de negocios estadounidenses y las élites locales que se enriquecían gracias a una economía altamente liberalizada y mínimamente regulada, Pérez Jiménez modernizó Venezuela de diversos modos, aunque olvidando de manera brutal las necesidades de la población.³⁵ Sin embargo, de forma similar al estilo de los hombres poderosos del pasado venezolano, Pérez Jiménez también pretendió legitimar su dominio por medio de una nueva constitución.

33 Rodríguez, F. y Gomolin, A.J. «Anarchy, State, and Dystopia: Venezuelan Economic Institutions before the Advent of Oil», *Bulletin of Latin American Research*, 28, 2009, páginas 102-121.

34 Rodríguez, F. y Gomolin, A.J. «Anarchy, State, and Dystopia: Venezuelan Economic Institutions before the Advent of Oil», *Bulletin of Latin American Research*, 28, 2009, páginas 102-121.

35 En 1954, P.J. fue distinguido con la Legión de Mérito de manos del presidente estadounidense Eisenhower por su «energía y firmeza en el mejoramiento sustancial de la capacidad de las Fuerzas Armadas de Venezuela en su participación activa por la defensa colectiva de Occidente». Rabe, S.G. *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988.

In 1957, after five years of operating under a slightly modified reboot of the pre-democratic 1936 Constitution —he called for a national plebiscite that, if successful, would have empowered him to forego upcoming elections altogether. Lest it encourage dissenting voices, all opposition parties were banned *ex ante*, and when another candidate emerged anyway, he was summarily thrown in jail. The voting system was restructured so that citizens could vote only “for” or “against” Pérez Jiménez. After voting one received a colored receipt saying which way one had voted; this one then handed, in person, to a government official. Needless to say, the government won. But it proved to be a Pyrrhic victory as protests erupted against the dictator. The army felt that the election had been an embarrassment to Venezuela, businesses threatened to leave, and the Catholic Church also defected. Two months later Pérez Jiménez was ousted, the government collapsed and his constitution went unratified.³⁸

The 1961 Constitution set up after P.J.’s downfall was similar in many respects to its failed 1947 predecessor, albeit with greater protections accorded to opposition parties.³⁹ Bucking the trend, it survived for 38 years and Venezuela remained one of the few stable, if not perfectly representative, two-party democracies in South America during the last third of the twentieth century. The presidency was essentially traded peaceably between the major parties. But this seeming equilibrium proved fragile. With the election of Hugo Chávez in 1998, Venezuela reverted to its habit of constitutional disposal.

Chavez’s constitution of 1999 (the country’s 26th) disbanded the Upper House of Congress, weakened legislative author-

38 Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Martin, eds., *Democracy in Developing Countries*, vol. IV (Boulder, CO: Lynn Rienner, 1989).

39 Like the 1947 Constitution, the 1961 Constitution codified numerous social entitlements and protections. Unlike its predecessor however, 1961 did not offer the same sweeping powers over dissidence to the ruling party.

En 1957, tras cinco años de funcionamiento bajo la Constitución pre-democrática de 1936 ligeramente reformada, Pérez Jiménez convocó a un plebiscito nacional que, en caso de ser exitoso, lo facultaría para anular todas elecciones venideras. Por temor a la aparición de voces disidentes, se prohibió *ex-ante* la participación en el proceso de todos los partidos políticos de oposición y, cada vez que otro candidato emergía, era prontamente puesto en prisión. El sistema electoral fue reestructurado de manera tal que los ciudadanos pudieran votar solamente «a favor» o «en contra» de Pérez Jiménez. Tras emitir el sufragio, al elector se le entregaba un recibo de color que señalaba cuál había sido su voto y el que era posteriormente presentado, en persona, ante un funcionario de Gobierno. Demás está decir que el Gobierno ganó las elecciones. Sin embargo, quedó demostrado que se trataba solo de una victoria pírrica, pues las manifestaciones de protesta no tardaron en estallar contra el dictador. El Ejército consideró la elección como una vergüenza para Venezuela, las empresas amenazaron con abandonar el país y la Iglesia Católica también desertó. Dos meses después, se sustituyó a Pérez Jiménez, el Gobierno colapsaba y la Constitución del dictador era derogada.³⁶

La Constitución de 1961 promulgada tras la caída de P.J. se asemejó en muchos sentidos a su fallida predecesora de 1947, no obstante sus mayores medidas proteccionistas según lo convenido por los partidos de oposición.³⁷ Contra todo pronóstico, esta nueva carta fundamental sobrevivió por 38 años, convirtiendo a Venezuela en una de las escasas democracias bipartidistas estables, aunque no completamente representativa, de Sudamérica durante el último tercio del siglo XX. El ejercicio del rol presidencial fue básicamente alternado de manera pacífica entre las dos principales fuerzas políticas. Pero este aparente equilibrio acabó demostrando su fragilidad. Con la elección de Hugo Chávez en 1998, Venezuela retrocedió a su antiguo vicio de desechar constituciones.

La Constitución de Chávez de 1999 (la número 26 de la historia del país) disolvió la Cámara Alta del Congreso, debilitó la autoridad e independen-

36 Diamond, L. Linz, J. y Lipset, S.M. *Democracy in Developing Countries*, Vol. IV, Boulder, CO: Lynn Rienner, 1989.

37 Al igual que la Constitución de 1947, la carta fundamental de 1961 codificó una serie de derechos y protecciones sociales. Sin embargo, a diferencia de su predecesora, el documento de 1961 no otorgó al partido gobernante los mismos antiguos poderes radicales sobre la oposición.

ity and independence over the Supreme Court (at least in practice) and empowered the president rename and restructure nearly all government ministries and institutions. What emerged from the chaos of this reorganization was a significantly strengthened executive that directly controlled everything from oil revenues to judicial appointments. Even Luisa Estela Morales, the presiding magistrate of the Venezuelan Supreme Court, publicly proclaimed her belief that the constitutional separation of powers “unacceptably weakens the state”.⁴⁰

In two respects, the Constitution of 1999 departed from the country's previous constitutions, as well as from global constitutional norms. In addition to the usual executive, legislative and judicial branches, the Chávez constitution established two other experimental ones.⁴¹ The first was known as the “popular power”: community- or neighborhood-based citizen councils, generally sympathetic to the government, not least because they received their funding directly from the executive branch.⁴² The other novel institution was a nominally independent “electoral branch” that oversaw national elections. Predictably, four of the five new electoral magistrates were close political allies of President Chávez.⁴³ At that time the bicameral legislature (modeled on the U.S. system) was dissolved and new elections and appointments were held for a new unicameral National Assembly as well as a new “Supreme Tribunal” that replaced the old supreme court and was subdivided into thematic sub-tribunals such as “property”, “criminal” and “constitutional”.

On December 8, 2012, an uncharacteristically subdued Hugo Chávez appeared on Venezuelan state television to announce that his mysterious cancer —first made public in 2011 but declared “officially cured” one year later, in time for his success-

40 Daniel Lansberg-Rodríguez, “No Exit”, *Foreign Policy*, October 4, 2012.

41 Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, 1999, art. 350, translated in Jefri Jay Ruchi ed., *World Constitutions Illustrated*, 78 (2010).

42 Elkins, Ginsburg, and Melton, *Endurance of National Constitutions*, 2.

43 Lansberg-Rodríguez, “No Exit”.

cia legislativa sobre la Corte Suprema (al menos en la práctica) y facultó al presidente para renombrar y reestructurar casi todos los ministerios e instituciones del Gobierno. Lo que emergió tras el caos de tamaño reorganización fue un poder ejecutivo significativamente más fortalecido que controlaba directamente desde los ingresos provenientes de la explotación del petróleo hasta los nombramientos judiciales. Incluso la magistrada Luisa Estela Morales, presidenta de la Corte Suprema venezolana, proclamó públicamente su convencimiento de que la separación de los poderes por conductos constitucionales «debilita inaceptablemente al Estado».³⁸

La Constitución venezolana de 1999 se apartó de las anteriores constituciones del país, además de los estándares constitucionales a nivel mundial, en dos sentidos. Adicionalmente a los usuales poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la carta magna chavista estableció dos nuevos poderes experimentales.³⁹ El primero de ellos fue denominado «poder popular» y se dispuso a modo de consejos ciudadanos con base en comunidades o vecindarios habitualmente afines al Gobierno, en particular pues recibían su financiamiento directamente del poder ejecutivo.⁴⁰ El otro poder institucional que vio la luz fue un «poder electoral» independiente tan solo nominalmente y a cargo de supervisar las elecciones nacionales. Como era de esperarse, cuatro de los cinco jueces electorales que lo conformaron eran aliados políticos del presidente Chávez.⁴¹ En igual período, el poder legislativo bicameral (a la usanza del modelo estadounidense) fue disuelto y se realizaron nuevas elecciones y nombramientos para conformar una Asamblea Nacional unicameral, además de un nuevo Tribunal Supremo de Justicia que reemplazó a la vieja Corte Suprema y fue subdividido en subtribunales o salas temáticas, tales como la «Sala Constitucional» o la «Sala Penal».

El 8 de diciembre de 2012, un inusualmente apagado Hugo Chávez apareció en la televisión pública venezolana para anunciar que su misterioso cáncer —hecho público por primera vez en 2011, aunque declarado como «oficialmente curado» un año después, justo a tiempo para llevar adelan-

38 Lansberg-Rodríguez, D. «No Exit», *Foreign Policy*, 4 de octubre de 2012.

39 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, art. 350, traducido en Ruchti, J. J. & Ruchti, J. J., *World Constitutions Illustrated*, 78, 2010.

40 Elkins, Z. Ginsburg, T. y Melton, J., *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009, página 2.

41 Lansberg-Rodríguez, D. «No Exit», *Foreign Policy*, 4 de octubre de 2012.

ful reelection drive— had “unexpectedly” returned. He would be departing soon, he explained, to undergo an unspecified surgical procedure in Cuba and Nicolás Maduro, his recently appointed Vice President, would serve in his stead until his return, likewise succeeding him outright should he fail to do so. Almost as an afterthought, Chávez added that “All should be done in accordance with our constitution”.⁴⁴ Then he disappeared, for many months, while his condition was kept under absolute secrecy: a Schrödinger’s President, to be considered both dead and alive pending further notice.⁴⁵

Absent its president, Venezuelan institutions were particularly ill-equipped to manage the prolonged and mysterious absence of the key political figure around which had been drafted 1999 Constitution — a document that had until then never gone through a presidential transition of any sort. While Venezuela’s 1999 Constitution, which at 351 articles is one of the longest in the world,⁴⁶ contained careful stipulations regarding presidential succession, dependent on whether a sitting president was either permanently or temporarily incapacitated, and on whether he became incapacitated before or after his constitutionally mandated inauguration on January 10.⁴⁷

Without precedents of any kind, the Venezuelan Supreme Court could define things as it pleased. And with no institutions in a position to challenge the Court, the regime continued to operate, despite large-scale popular protests against it. Venezuela now functioned in a constitutional limbo, with the rump regime sidestepping a great many inconvenient

44 Hugo Chavez, “Farewell Speech on Cadena Nacional”, delivered December 8, 2012.

45 Referencing the classic thought experiment put forth by Austrian physicist Erwin Schrödinger in 1935, who imagined a cat (hidden in a box) that might be alive or dead, depending on the outcome of an unknowable earlier random event. To the outside world the cat should be thought of as both alive and dead. Erwin Schrödinger, “Die gegenwärtige Situation in der Quantenmechanik”, *Naturwissenschaften*, 23 (1935), 807.

46 Comparative Constitutions Project data.

47 Constitution of Venezuela, 1999, Articles 200–212.

te su exitosa reelección— había «inesperadamente» reaparecido. Partiría pronto a Cuba, explicaba en la ocasión, para someterse a un procedimiento quirúrgico no especificado y Nicolás Maduro, su recientemente designado vicepresidente, asumiría sus funciones hasta su regreso y lo sucedería en el cargo de manera inmediata si no lograba retornar. Casi como por añadidura, Chávez señaló en su discurso que «todo deberá ser hecho en conformidad con nuestra Constitución». ⁴² Tras ello, el mandatario desapareció durante varios meses, mientras su estado de salud era mantenido bajo el más absoluto secreto: una suerte de gato de Schrödinger a considerarse tanto vivo como muerto mientras no se tuvieran noticias de él. ⁴³

Tras la despedida de Chávez, las instituciones venezolanas mostraron estar particularmente mal preparadas para manejar la prolongada y misteriosa ausencia de su principal figura política en torno a la cual la Constitución de 1999 había sido diseñada, documento que, hasta entonces, jamás se había visto sometido a transición presidencial de ninguna especie. Sin embargo, la Constitución de 1999 venezolana, una de las más extensas del mundo con 351 artículos, ⁴⁴ sí contenía detalladas estipulaciones sobre eventuales sucesiones presidenciales, considerando si el presidente en ejercicio se encontraba permanente o temporalmente incapacitado o si resultaba en dicho estado antes o después de su investidura constitucionalmente mandatada con fecha 10 de enero. ⁴⁵

Sin precedentes de ninguna clase, la Corte Suprema venezolana podía tomar decisiones como mejor le pareciera y sin instituciones preparadas para oponérsele, el régimen chavista continuó en funcionamiento, no obstante las protestas a gran escala en su contra. Venezuela funcionaba ahora en una especie de limbo constitucional, con los restos que quedaban del régimen sorteando una gran cantidad de incómodas exigencias constitucionales de forma simultánea (como la ilegal investidura de un Chávez *in absentia*) con la ayuda de la creativa interpretación hecha por

42 Discurso de despedida de Hugo Chávez de fecha 8 de diciembre de 2012.

43 Se alude a la clásica disquisición teórica propuesta por el físico austriaco Erwin Schrödinger en 1935, quien imaginó a un gato oculto en una caja que podía estar vivo o muerto, dependiendo del resultado de un misterioso acontecimiento fortuito anterior. Para el mundo exterior, el gato era considerado tanto vivo como muerto. Schrödinger, E. «Die gegenwärtige Situation in der Quantenmechanik», *Naturwissenschaften*, 23, 1935, página 807.

44 Información obtenida del *Comparative Constitutions Project*.

45 Constitución de Venezuela, 1999, artículos 200–212.

constitutional rules altogether—for example illegally “inaugurating” Chávez in absentia—with the help of the Supreme Court’s creative interpretation of the 1999 text.⁴⁸ By the time the Venezuela actually announced Chávez death in March of the following year the stage had been set for Venezuela’s powerfully presidential regime to maintain control absent an actual president. This trait would subsequently allow it to retain control once the hapless and deeply unpopular presidency of Maduro had driven its popularity lower than the deepest oil well.

Venezuela’s constitutional history illustrates the perils of treating constitutions as disposable. By the time of Chávez’s final illness, the enormous length of the constitutions was in inverse proportion to its effectiveness as a constraint on the executive, leading to the surreal outcome that Chávez’s highly personal form of rule could be extended beyond the duration of his own life. *

48 Marc Margolis, “Venezuela’s Constitutional Mess”, The Daily Beast, January 20, 2013. Accessed October 10, 2016. <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/01/20/venezuela-s-constitutional-mess.html>.

la Corte Suprema de la carta fundamental chavista.⁴⁶ Al anunciarse, finalmente, la muerte de Chávez en marzo del año siguiente, el escenario ya estaba dispuesto para que el fuertemente presidencialista régimen venezolano mantuviera el control incluso en ausencia de un presidente real. Dicha característica permitiría también evitar el colapso de la figura presidencial cuando el desafortunado y profundamente impopular mandato de Maduro se hundiera en las encuestas más que cualquier pozo petrolero de la nación.

La historia constitucional de Venezuela ilustra claramente los riesgos que conlleva considerar las constituciones como documentos meramente desechables. Llegado el momento de la enfermedad que acabó con la vida de Chávez, el absurdo volumen de su carta magna demostró ser inversamente proporcional a su eficacia para coartar al poder ejecutivo, derivando en la surrealista consecuencia que el estilo de gobierno del fallecido mandatario, altamente personalista, se extendía ahora más allá de la duración de su propia vida. *

46 Margolis, M. «Venezuela’s Constitutional Mess», The Daily Beast, 20 de enero de 2013. Se accedió a la información el 10 de octubre de 2016. <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/01/20/venezuela-s-constitutional-mess.html>

THE ARGENTINE EXCEPTION

Argentina provides an interesting exception to the Latin American rule, as it maintains the oldest un-replaced constitution in the hemisphere apart from that of the United States. Argentina has had the same constitution since 1853. As in the U.S. case, there have of course been modifications: in 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 (which mainly repealed the 1949 reform) and most recently in 1994. However, although these modifications have in some cases been quite substantial, they have never led to a comparatively large-scale redesign of government structures and institutions *per se*.⁴⁹ This raises an obvious problem, for Argentina's modern political history, which has seen periods of dictatorship and more or less lawless populism, is scarcely a good advertisement for long-lived constitutions.

To take a closer look at the Argentine exception, let us compare Brazil (a country that for much of the twentieth century followed the disposable constitution trend) and Argentina (which did not). As is well known, both of these countries suffered through a period of oppressive military rule during the latter half of the twentieth century. Yet while Brazil's courts were pliant to the will of the executive, the Argentine government encountered a great deal more judicial resistance. As can be seen in the table below, in Brazil, where institutional independence was relatively low, the perceived enemies of the state were simply locked away. Meanwhile in Argentina, where the courts remained more independent, the government was obliged to resort to more extra-legal methods to counter dissidence, resulting in large-scale disappearances and government mandated killings. There were fewer political prisoners in Argentina than in Brazil, but more disappearances. Chile was somewhere in the middle on both counts.⁵⁰

49 Comparative Constitutions Project data.

50 Tom Ginsburg and Tamir Moustafa, eds., *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, 2008: 169-176

LA EXCEPCIÓN ARGENTINA

Argentina constituye una interesante excepción dentro de la norma latinoamericana, pues mantiene la más antigua y jamás reemplazada de las constituciones de la región, salvo la de Estados Unidos. En efecto, el país cuenta con la misma carta magna desde 1853. Naturalmente que el documento argentino ha experimentado modificaciones, tal como en el caso estadounidense: en 1860, en 1866, en 1898, en 1949, en 1957 (modificación que básicamente revocó la reforma de 1949) y, la más reciente, en 1994. Sin embargo, aunque tales modificaciones han sido, en ciertas circunstancias, bastante sustanciales, estas nunca han supuesto un rediseño a gran escala de las estructuras e instituciones gubernamentales *per se*.⁴⁷ Pero el ejemplo nos enfrenta a un problema evidente, pues la historia política moderna argentina —con períodos dictatoriales y populismos básicamente anárquicos— no es el mejor de los respaldos para promover los beneficios de contar con una constitución longeva.

Para analizar con mayor detenimiento este excepcional caso, comparemos Brasil —país que siguió la tendencia de considerar a las constituciones como desechables durante gran parte del siglo XX— con Argentina, donde aquello no ocurrió. Como es bien sabido, ambos países sufrieron períodos de regímenes militares opresivos durante la segunda mitad del siglo pasado. Sin embargo, mientras los tribunales brasileños se mostraban dóciles ante la voluntad del ejecutivo, el Gobierno argentino debía enfrentar una importante resistencia judicial. Como se observa en la siguiente tabla, en Brasil, donde la independencia institucional era relativamente baja, quienes se consideraban como enemigos del Estado eran sencillamente encarcelados. En Argentina, en tanto, donde el poder judicial mantenía mayor independencia, el Gobierno se vio obligado a recurrir a métodos extrajudiciales para contrarrestar a la oposición, lo que resultó en masivas desapariciones y órdenes de asesinato provenientes del propio aparato gubernamental. Hubo menos prisioneros políticos en Argentina que en Brasil, aunque más desaparecidos. Chile se encuentra relativamente en medio de ambos casos.⁴⁸

47 Información obtenida del *Comparative Constitutions Project*.

48 Ginsburg, T. y Moustafa, T. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, 2008, páginas 169-176.

	BRAZIL	ARGENTINA	CHILE
Period	1969-1973	1976-1980	1973-1977
New constitutions since 1925	3	0	2
Judicial Independence	Low	High	Moderate
Judicial Cooperation	High	Low	Moderate
Political Prisoners	250,000	3,000	60,000
Deaths and Disappearances	300-350	20,000-30,000	3,000-5,000
Exiles or Flight/ Population	10,000/ 144 million	500,000/ 32 million	40,000/ 13 million

The lesson is clear. A long-lived constitution gave Argentina's citizens only limited protection against the excesses of military rule. But it made it much harder for the military to cloak repression in the garb of legality. *

	BRASIL	ARGENTINA	CHILE
Período	1969-1973	1976-1980	1973-1977
Nuevas constituciones desde 1925	3	0	2
Nivel de independencia judicial	Bajo	Alto	Moderado
Colaboración judicial	Alta	Baja	Moderada
Prisioneros políticos	250.000	3.000	60.000
Muertes y desapariciones	300-350	20.000-30.000	3.000-5.000
Exilios o autoexilios/ población total	10.000/ 144 millones	500.000/ 32 millones	40.000/ 13 millones

La lección es clara: una constitución longeva solo le brindó a la población argentina una protección acotada contra los excesos de un régimen militar, aunque dificultó a los militares camuflar la represión con el traje de cualquier clase de legalidad. *

CAN CHILE LEARN FROM TURKEY?

Turkey's recently scuttled attempt at constitutional redrafting, which began in 2011, provides a final example that illustrates the potential pitfalls of disposing of constitutions.

Turkey's constitution of 1982, much like Chile's constitution of 1980, was a transformative document written under an authoritarian regime but surviving into the democratic era, the transition to which had been the stated intent of the constitution's original authors.

Both constitutions have been amended frequently: 17 times, in the case of Turkey, and 33 times for Chile. Nevertheless, in both cases, the argument has recently been made that a radical overhaul was required. Both Recep Tayyip Erdoğan and Bachelet offered voters the catharsis of a fresh start if only the limitations of the old constitution could be cast aside. And both Erdoğan and Bachelet sought to incorporate mass participation in the process.

But things did not go as planned in Turkey. Like most constitutions, the Turkish constitution assumed its own permanence, and did not include a legitimate exit. The procedures for amending the constitution legislatively differed substantively from those requiring a referendum, while the existence of various eternity clauses for certain articles of the existing constitution further muddled the waters. To overcome these obstacles, it was agreed early on that absolute consensus would be required for the final constitution to go to a final vote. To democratize the process as much as possible, the AKP government and their re-drafters sought to achieve a parallel legal legitimacy based on public opinion. Following the Turkish election, an ad hoc commission consisting of the four major national parties was put together, tasked with upholding complete public transparen-

¿PODRÁ CHILE APRENDER DE TURQUÍA?

El recientemente sabotado intento turco por reformular su constitución, originado en 2011, ofrece un contundente ejemplo que ilustra las potenciales desventajas que conlleva desechar constituciones.

La Constitución turca de 1982, muy similar a la Constitución chilena de 1980, fue un documento transformador redactado en el contexto de un régimen autoritario pero que sobrevivió al retornar a la democracia, transición que había sido precisamente el objetivo manifestado por los autores originales de la nueva carta magna.

Ambas constituciones han sido reformadas con frecuencia: 17 veces en el caso de Turquía y 33 veces la Constitución chilena. Sin embargo, en los dos países se ha argumentado que es preciso efectuar un rediseño mucho más radical del documento. Tanto Recep Tayyip Erdoğan como Michelle Bachelet ofrecieron a la ciudadanía la catarsis de un nuevo comienzo por el solo hecho de hacer a un lado las limitaciones impuestas por la vieja Constitución. Y tanto Erdoğan como Bachelet han buscado incorporar la participación masiva del pueblo al proceso.

Pero las cosas no salieron como se habían planeado en el caso de Turquía. Al igual que la mayoría de las constituciones, la carta magna turca daba por hecho su perpetuación sin considerar ninguna salida legítima. La mecánica para reformar el documento por medios legislativos difería sustancialmente de quienes exigían la convocatoria a referendo, mientras la existencia de diversas cláusulas que promovían la eternización del documento enturbiaba todavía más las aguas. Para superar tales obstáculos, se acordó la necesidad de alcanzar un consenso general absoluto antes que la constitución definitiva fuera sometida a escrutinio público. Con el objeto de democratizar lo más posible el proceso, el Gobierno turco en manos del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) y sus redactores constitucionales buscaron conseguir paralelamente la requerida legitimidad sobre la base de la opinión pública. Tras las elecciones, se estableció una comisión ad hoc conformada por los cuatro principales partidos políticos del país a la que se encomendó mantener la total transparencia pública a

cy throughout, and with meeting relevant stakeholders and receiving submissions and ideas from the public at large.

When the great majority of public suggestions were, predictably, not included or discussed at length, public support began to wane. As the members of the commission mostly held political party or parliamentary positions, partisan pressures made coming to agreement all but impossible without the kind of backroom deals discussed above. The promised transparency ruled these out. The existence of an initial hard deadline did not help, leading instead to multiple demoralizing postponements. At a crucial moment, the increasingly sidelined Kurdish Peoples' Democratic Party abandoned the talks. Before any further progress could be made, an abortive coup attempt diverted attention away from the constitutional reform process, as Erdoğan seized the opportunity presented by the coup to crack down on his political opponents in government, the media and the education system.

While the failed Turkish experiment suggests discomfiting parallels to the Chilean situation, there are obvious differences. Today, President Bachelet finds herself in a far weaker position than her Turkish counterpart. Facing relatively strong and independent courts and anemic public approval ratings, she is also constrained by term limits that preclude her re-election. Despite substantial outlays on popular feedback mechanisms and education initiatives, recent polling in Chile shows that only 5 percent of the voting population considers a new constitution to be a priority, making it the second-least pressing concern currently on the national agenda.⁵¹

51 Uziel Gómez Padrón, "Noticias del Día", *El Líbero*, August 21 2016. Accessed October 10, 2016. <http://ellibero.cl/actualidad/pese-a-millonaria-campana-del-gobierno-la-reforma-constitucional-queda-en-penultimo-lugar-de-las-prioridades-de-los-chilenos-con-el-5/>

lo largo de todo el proceso, reunirse con las partes interesadas pertinentes y acoger propuestas e ideas de la ciudadanía.

Cuando la gran mayoría de las sugerencias hechas por la población turca fueron, como se había esperado, descartadas de plano o cuestionadas en su más mínimo detalle, el respaldo público comenzó a decaer. Como gran parte de los miembros de la comisión militaba en un partido político u ostentaba algún cargo parlamentario, las presiones partidistas hicieron que llegar a un acuerdo se volviera prácticamente imposible sin la existencia del tipo de negociaciones secretas analizadas anteriormente; la prometida transparencia las había descartado de plano. Por otra parte, la presión de un plazo estricto inicial tampoco fue de gran ayuda, produciéndose múltiples y desmoralizantes postergaciones. En un momento crucial del proceso, el cada vez más marginado Partido Democrático del pueblo kurdo abandonó las negociaciones. Antes de que cualquier otro avance se lograra al respecto, un abortado intento de golpe de Estado distrajo la atención, mientras Erdoğan aprovechaba la ocasión que el frustrado golpe le brindaba para acabar con sus adversarios políticos enraizados en el Gobierno, la prensa y el sistema educacional.

Aunque el fallido experimento constitucional turco arroja ciertas incómodas similitudes con la situación chilena, también es cierto que existen diferencias evidentes. Por lo pronto, la presidenta Bachelet se encuentra en una posición infinitamente más debilitada que su contraparte turca. Enfrentada a un poder judicial relativamente sólido e independiente y a anémicas cifras de aprobación ciudadana, Bachelet se ve además limitada en sus pretensiones por el cercano fin de su mandato y su imposibilidad de reelección. A pesar de haber incurrido en importantes desembolsos para financiar mecanismos de retroalimentación popular e iniciativas de instrucción, recientes sondeos en Chile señalan que solo el 5% de la población con derecho a voto considera prioritario contar con una nueva constitución, convirtiendo esta particular pretensión de la Presidenta en la segunda preocupación menos apremiante de la agenda nacional.⁴⁹

49 Gómez Padrón, U. «Noticias del Día», *El Líbero*, 21 de agosto de 2016. Se accedió a la información el 10 de octubre de 2016. <http://ellibero.cl/actualidad/pese-a-millonaria-campana-del-gobierno-la-reforma-constitucional-queda-en-penultimo-lugar-de-las-prioridades-de-los-chilenos-con-el-5/>

As we have seen, constitutions can be changed without a crisis; indeed, that has become something of a Latin American specialty in modern times, though more often than not to increase the power of the executive branch. There is, however, a plausible scenario in which an attempt to create a new constitution itself becomes the cause of a crisis as it did for Perez Jimenez in Venezuela, or more recently for the Morsi government in Egypt. As the process of constitutional drags on in Chile, the negative effects upon the nation itself become ever more apparent. The ruling party is obliged to advertise faults with the current system to justify change, while the prolonged uncertainty about the nature of that change discourages potential investors and depresses economic growth. It is our contention that the benefits of this process in no way justify these costs and the attendant political risks of treating old constitutions as disposable. *

Tal como hemos visto, las constituciones pueden modificarse sin mediar crisis alguna y ello se ha vuelto, qué duda cabe, una especialidad de América Latina en los tiempos que corren, aunque más a menudo de lo que se piensa por el mero afán de potenciar al poder ejecutivo. Sin embargo, existe un escenario perfectamente plausible en el cual el intento en sí mismo de crear una nueva constitución se transforma en la causa de una crisis, tal como ocurrió en el caso de Pérez Jiménez en Venezuela o, más recientemente, en el Gobierno de Morsi en Egipto. Conforme el proceso constituyente sigue adelante en Chile, sus efectos negativos sobre la nación se vuelven cada vez más evidentes. La coalición gobernante se ha visto obligada a enfatizar los defectos del actual sistema para justificar el cambio propuesto, mientras la prolongada incertidumbre sobre la naturaleza de dicho cambio desalienta a potenciales inversionistas y debilita el crecimiento económico. Según nuestra opinión, los eventuales beneficios de un proceso constituyente no justifican en modo alguno los mencionados costos ni los riesgos políticos concomitantes que implica considerar antiguas constituciones como documentos meramente desechables. *

CONCLUSION

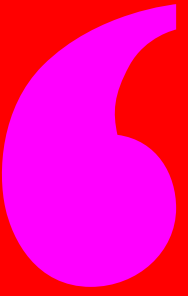
The first known codified legal system of classical antiquity, known as the Locrian Code,⁵² is said to have required anyone proposing modifications do so with a noose around his neck. Should his modification be rejected, the reformer had to reckon with summary execution. We certainly do not recommend reviving such harsh protections of the status quo. Constitutions must be capable of evolving to reflect changing circumstances and mores. But evolution —through amendment— is the right way to proceed. The outright replacement of a constitution is inherently risky, as the history of Latin America has shown time and again. Old constitutions have strengths, not least the sanction of tradition, success and familiarity, that young ones inherently lack. Given Chile's exceptional economic performance since 1980 and its successful transition to democracy under the constitution of that year, there seems little if any justification for yet another experiment with constitutional disposability. *

52 .Adriaan Lanni and Adrian Vermeule, "Constitutional Design in the Ancient World", *Stanford Law Review* 64 (2012):907.

CONCLUSIÓN

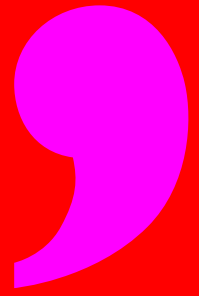
La historia cuenta que cualquiera que propusiera reformar el primer sistema legal codificado que se conoce de la Antigüedad clásica —el Código de Locros—⁵⁰ debía presentar sus argumentos con una soga al cuello. Si la modificación propuesta era rechazada, el reformista en cuestión debía enfrentar una ejecución inmediata. Ciertamente no recomendamos revivir tan duros métodos de protección del statu quo, pero sí consideramos que las constituciones deben ser capaces de evolucionar con el fin de reflejar las circunstancias cambiantes y otras situaciones. Conseguir tal evolución por la vía de las reformas es la manera correcta de proceder. El reemplazo radical de una constitución es intrínsecamente riesgoso, tal como la propia historia de América Latina ha demostrado. Las viejas constituciones tienen fortalezas —una suerte de autoridad propia impuesta por la tradición, el éxito alcanzado y la familiaridad con el contenido del texto— que las constituciones jóvenes, por naturaleza, no tienen. En tal sentido, dado el extraordinario crecimiento económico de Chile desde 1980 a la fecha y su exitosa transición a la democracia bajo el amparo de la carta magna promulgada ese mismo año, parecen no existir justificaciones que valgan para retornar al antiguo vicio de experimentar con constituciones desechables. *

50 .Lanni, A y Vermeule, A. «Constitutional Design in the Ancient World», *Stanford Law Review* 64, 2012, página 907.



**THE OUTRIGHT
REPLACEMENT OF
A CONSTITUTION IS
INHERENTLY RISKY,
AS THE HISTORY OF
LATIN AMERICAN
HAS SHOWN TIME
AND AGAIN.**

**EL REEMPLAZO
RADICAL DE UNA
CONSTITUCIÓN ES
INTRÍNSECAMENTE
RIESGOSO, TAL
COMO LA PROPIA
HISTORIA DE
AMÉRICA LATINA
HA DEMOSTRADO.**



REFERENCES | REFERENCIAS

Ackerman, B. A. *We the People, vol. I: Foundations*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

Berutti, R.A., «The Cherokee Cases: The Fight to Save the Supreme Court and the Cherokee Indians», *American Indian Law Review*, 1992.

Boller, P. y George, J.H., *They Never Said It: A Book of False Quotes, Misquotes, and False Attributions*, Nueva York: Oxford University Press, 1989.

Comparative Constitutions Project, disponible en www.comparativeconstitutionsproject.org

Cordeiro, J.L. «Constitutions around the World: A View from Latin America», *IDE Discussion Paper*, 164, Chiba: Institute for Developing Economies, 2008.

Dorf, M. C. «The Aspirational Constitution», *George Washington Law Review*, 77, 2009.

Elkins, Z. Ginsburg, T. y Melton, J., *The Endurance of National Constitutions*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009.

Elster, J., «Legislatures as Constituent Assemblies» publicado en *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, editado por Richard W. Bauman y Tsvi Kahana, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2006.

Ginsburg, T. «Fruit of the Poisonous Vine? Some Comparative Observations on Chile's Constitution», *Centro de Estudios Políticos*, 2014

Ginsburg, T. Blount, J. y Elkins, Z. «The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval», *Temple Law Review*, 81, 2008.

Ginsburg, T. y Moustafa, T. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, 2008.

Gómez Padrón, U. «Noticias del Día», *El Líbero*, 21 de agosto de 2016. Se accedió a la información el 10 de octubre de 2016. <http://ellibero.cl/actualidad/pesa-millonaria-campana-del-gobierno-la-reforma-constitucional-queda-en-penultimo-lugar-de-las-prioridades-de-los-chilenos-con-el-5/>

Negretto, G. L. «Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America», *Law and Society Review*, 46, 2012.

Margolis, M. «Venezuela's Constitutional Mess», *The Daily Beast*, 20 de enero de 2013. Se accedió a la información el 10 de octubre de 2016. <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/01/20/venezuela-s-constitutional-mess.html>

Miller, L. E. y Aucoin, L. «Designing Constitution-Making Processes: Lessons from the Past, Questions for the Future», publicado en *Framing The State In Times Of Transition: Case Studies In Constitution-Making* y editado por Laurel E. Miller, Washington: United States Institute of Peace Press, 2010.

Lanni, A y Vermeule, A. «Constitutional Design in the Ancient World», *Stanford Law Review* 64, 2012.

Lansberg-Rodríguez, D. «Wiki-Constitutionalism», *CBS News*, 25 de mayo de 2010.

Lansberg-Rodríguez, D. «No Exit», *Foreign Policy*, 4 de octubre de 2012.

Law, D. S. y Versteeg, M., «Sham Constitutions», *California Law Review*, 101, 2013.

Lynch, John, *Simón Bolívar: A Life*, New Haven: Yale University Press, 2004.

Partlett, W. «The Dangers of Popular Constitution-Making», *Brooklyn Journal of International Law*, 2012.

Rabe, S.G. *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988.

Rodríguez, F. y Gomolin, A.J. «Anarchy, State, and Dystopia: Venezuelan Economic Institutions before the Advent of Oil», *Bulletin of Latin American Research*, 28, 2009, páginas 102-121.

Ruchti, J. J. & Ruchti, J. J., *World Constitutions Illustrated*, 78, 2010.

Schrödinger, E. «Die gegenwärtige Situation in der Quantenmechanik», *Naturwissenschaften*, 23, 1935, página 807.

Worcester v. Georgia, 31, U.S. 515, 1832.

APPENDIX A: CONSTITUTIONAL STATISTICS

APÉNDICE A: ESTADÍSTICAS CONSTITUCIONALES

CURRENT	INDEPENDENCE	DATE CURRENT	# CONSTITUTIONS	ARTICLES
País	INDEPENDENCIA	FECHA DE CONSTITUCIÓN ACTUAL	CANTIDAD DE CONSTITUCIONES	ARTÍCULOS
<i>Afghanistan</i> Afganistán	1919	2004	6	160
<i>Algeria</i> Argelia	1962	1976	2	182
<i>Angola</i> Angola	1975	1975	1	166
<i>Argentina</i> Argentina	1816	1853	6	107
<i>Australia</i> Australia	1986	1901	1	128
<i>Austria</i> Austria	1918	1920	2	152
<i>Bahrain</i> Baréin	1971	2002	2	125
<i>Bangladesh</i> Bangladesh	1971	1972	1	153
<i>Belgium</i> Bélgica	1831	1831	1	198
<i>Bolivia</i> Bolivia	1825	2008	17	411
<i>Brazil</i> Brasil	1822	1988	7	250
<i>Cameroon</i> Camerún	1960	1996	5	69
<i>Canada</i> Canadá	1867	1982	2	61
<i>Chad</i> Chad	1960	1996	9	239
<i>Chile</i> Chile	1818	1980	10	120
<i>China</i> China	1911	1982	4	138
<i>Colombia</i> Colombia	1810	1991	10	380

<i>Congo (RDC)</i> Congo (RDC)	1960	2006	6	229
<i>Costa Rica</i> Costa Rica	1821	1949	9	197
<i>Côte d'Ivoire</i> Costa de Marfil	1960	2000	3	133
<i>Cuba</i> Cuba	1898	1976	5	141
<i>Denmark</i> Dinamarca	1945	1849	1	89
<i>Dominican Republic</i> República Dominicana	1844	2010	33	120
<i>Ecuador</i> Ecuador	1822	2008	20	444
<i>Egypt</i> Egipto	1922	2013	6	236
<i>El Salvador</i> El Salvador	1821	1983	14	274
<i>Equatorial Guinea</i> Guinea Ecuatorial	1968	1982	2	104
<i>Ethiopia</i> Etiopía	1941	1994	3	106
<i>Finland</i> Finlandia	1917	2000	2	131
<i>France</i> Francia	1793	1958	16	89
<i>Gabon</i> Gabón	1960	1991	2	117
<i>Germany</i> Alemania	1871	1949	3	146
<i>Greece</i> Grecia	1821	1975	13	120
<i>Guatemala</i> Guatemala	1821	1986	9	280
<i>Haiti</i> Haití	1804	1987	24	298
<i>Honduras</i> Honduras	1821	1982	14	375
<i>India</i> India	1947	1950	1	395
<i>Indonesia</i> Indonesia	1945	1945	3	37
<i>Iran</i> Irán	1906	1979	2	177

<i>Iraq</i> Iraq	1932	2005	7	144
<i>Ireland</i> Irlanda	1922	1937	2	50
<i>Italy</i> Italia	1848	1948	1	139
<i>Japan</i> Japón	1890	1947	2	103
<i>Jordan</i> Jordania	1946	1952	2	131
<i>Kenya</i> Kenia	1963	1963	1	127
<i>Kuwait</i> Kuwait	1961	1962	1	183
<i>Lebanon</i> Líbano	1941	1926	1	102
<i>Liberia</i> Liberia	1847	1986	4	97
<i>Libya</i> Libia	1951	1969	2	37
<i>Malasya</i> Malasia	1957	1957	1	181
<i>Mali</i> Mali	1960	1992	4	122
<i>Mexico</i> México	1810	1917	7	136
<i>Morocco</i> Marruecos	1956	1996	5	108
<i>Myanmar</i> Birmania	1948	1974	2	209
<i>Netherlands</i> Países Bajos	1579	1815	1	142
<i>Nicaragua</i> Nicaragua	1821	1987	14	202
<i>Niger</i> Niger	1960	1999	6	143
<i>Nigeria</i> Nigeria	1960	1999	4	320
<i>North Korea</i> Corea del Norte	1945	1972	2	166
<i>Norway</i> Noruega	1814	1814	1	110
<i>Pakistan</i> Pakistán	1947	1973	4	280
<i>Palestine</i> Palestina	1948	2003	4	121
<i>Panama</i> Panamá	1903	1972	4	311

<i>Paraguay</i> Paraguay	1811	1992	6	291
<i>Peru</i> Perú	1821	1993	12	206
<i>Philippines</i> Filipinas	1946	1987	6	306
<i>Poland</i> Polonia	1918	1997	10	243
<i>Portugal</i> Portugal	1179	1976	6	296
<i>Puerto Rico</i> Puerto Rico	1898	1952	2	9
<i>Russia</i> Rusia	1991	1993	5	137
<i>Sahrawi Arab</i> <i>Dem. Rep.</i> República Árabe Saharaui Democrática	1976	1999	4	120
<i>Senegal</i> Senegal	1960	2001	4	108
<i>Singapore</i> Singapur	1963	1963	1	163
<i>South Africa</i> Sudáfrica	1910	1996	4	120
<i>South Korea</i> Corea del Sur	1945	1948	1	130
<i>Spain</i> España	1812	1978	8	169
<i>Sri Lanka</i> Sri Lanka	1948	1978	2	172
<i>Sweden</i> Suecia	1523	1974	2	155
<i>Switzerland</i> Suiza	1291	1999	3	197
<i>Taiwan</i> Taiwán	1945	1947	1	175
<i>Tanzania</i> Tanzania	1961	1977	3	152
<i>Thailand</i> Tailandia	1776	2007	17	299
<i>Togo</i> Togo	1960	1992	2	159
<i>Transnistria</i> Transnistria	1990	1995	1	106
<i>Tunisia</i> Túnez	1956	1959	1	78
<i>Turkey</i> Turquía	1923	1982	4	177

<i>Ukraine</i> Ucrania	1991	1996	2	161
<i>United Arab Emirates</i> Emiratos Árabes Unidos	1971	1971	1	151
<i>United States of America</i> Estados Unidos de América	1776	1789	1	7
<i>Uruguay</i> Uruguay	1828	1997	7	332
<i>Venezuela</i> Venezuela	1811	1999	26	351
<i>Vietnam</i> Vietnam	1945	1992	4	147
<i>Zambia</i> Zambia	1964	1991	3	113
<i>Zimbabwe</i> Zimbabue	1980	1980	3	114

APPENDIX B

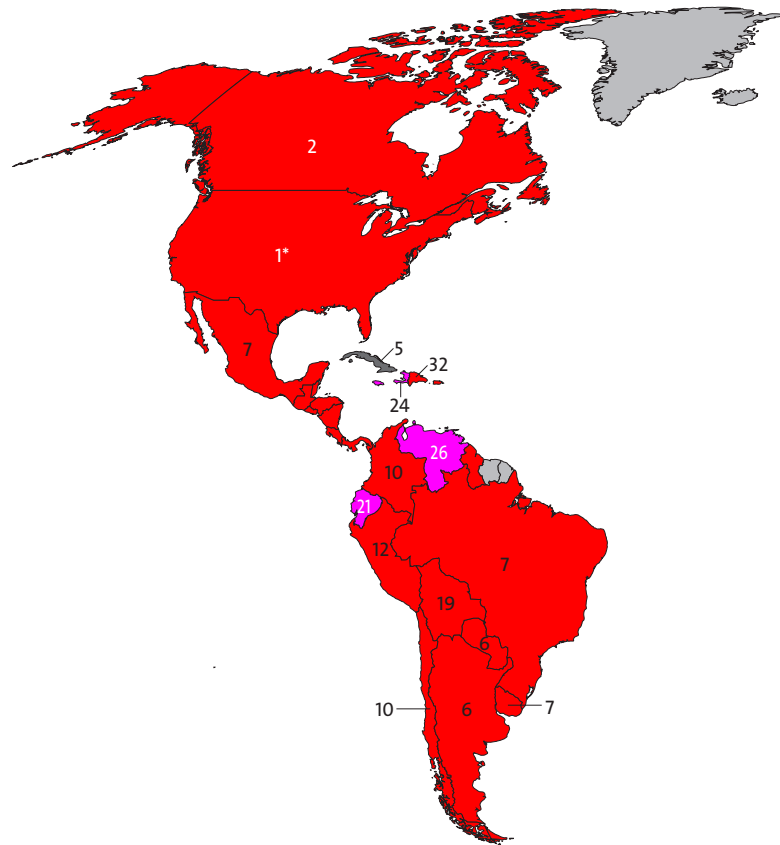
REGIONAL AVERAGES LATIN AMERICA, AFRICA AND THE REST OF THE WORLD

APÉNDICE B:

PROMEDIOS REGIONALES PARA AMÉRICA LATINA, ÁFRICA Y EL RESTO DEL MUNDO

	LATIN AMERICA	SUB SAHARAN AFRICA	REST OF THE WORLD
	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA SUBSAHARIANA	RESTO DEL MUNDO
<i>Average Life Expectancy of Constitution</i>	15.5 (t + 19 years)	17.14 (t + 6 years)	61.4 (t-5 years)
Expectativa de vida promedio de una constitución	15,5 (t+19 años)	17,14 (t+6 años)	61,4 (t-5 años)
<i>Rationales</i>	1. Consolidation 2. Regime Change 3. Independence	1. Regime Change 2. Independence 3. Consolidation	1. Independence 2. Regime Change 3. Consolidation
<i>Motivos</i>	1. Consolidación 2. Cambio de mando 3. Independencia	1. Cambio de mando 2. Independencia 3. Consolidación	1. Independencia 2. Cambio de mando 3. Consolidación
<i>Plebiscite?</i> ¿Plebiscito?	Yes 82% Sí 82%	Yes 54% Sí 54%	Yes 39% Sí 39%
<i>Rights as Percentage of Total Articles</i>	Average 71%	Average 35%	Average 25%
Proporción de derechos del total de artículos	Promedio 71%	Promedio 35%	Promedio 25%
<i>Average # Constitutional Amendments</i> Cantidad promedio de reformas constitucionales	6	4	19

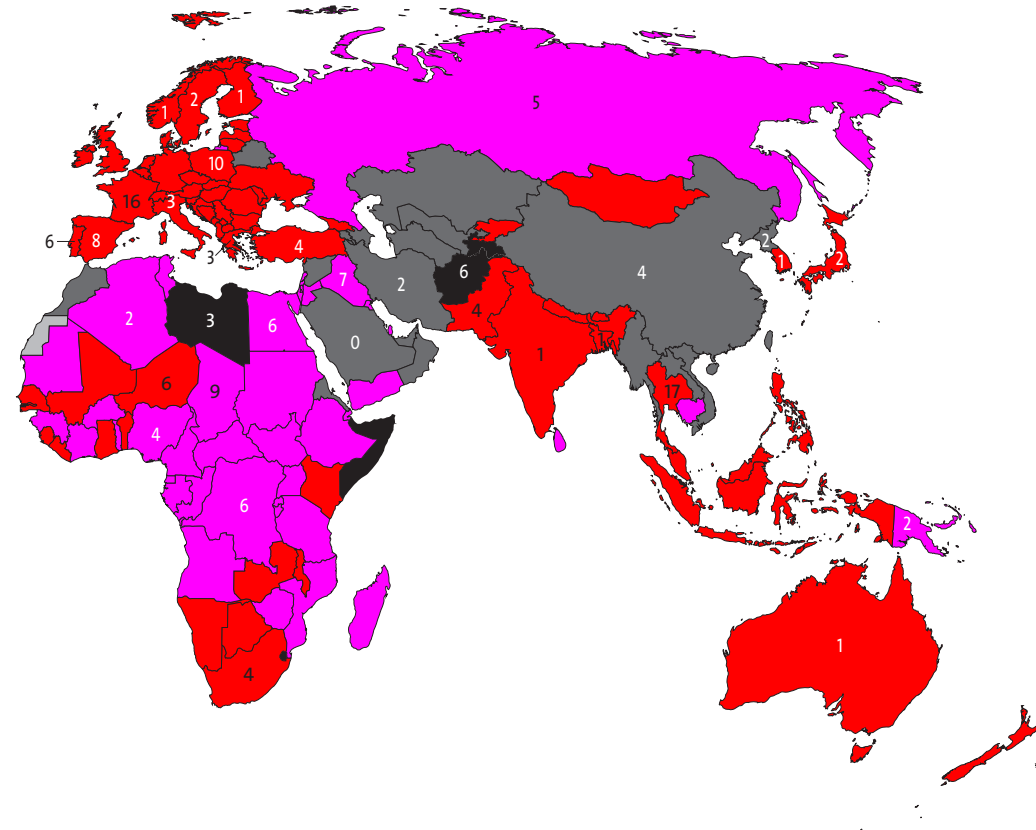
CONSTITUTIONAL TURNOVER AND GOVERNMENT TYPES (AS OF 2014)



	FULL DEMOCRACY DEMOCRACIA PLENA
	DEMOCRACY DEMOCRACIA
	OPEN ANOCRACY ANOCRACIA ABIERTA
	CLOSED ANOCRACY ANOCRACIA CERRADA

APÉNDICE C:

RENOVACIÓN CONSTITUCIONAL Y TIPOS DE GOBIERNO (AL AÑO 2014)



	AUTOCRACY AUTOCRACIA
	FAILED/OCCUPIED INSOLVENTES O INVADIDOS
	NOT INCLUDED NO INCLUIDOS
#	NUMBER OF CONSTITUTIONS NÚMERO DE CONSTITUCIONES

f p p .

fundación para el progreso



www.facebook.com/FundaciónParaElProgreso



[@fppchile](https://twitter.com/fppchile)



[@fppchile](https://www.instagram.com/fppchile)



www.youtube.com/user/FPPprogreso

La Concepción 191, Piso 10, Providencia, Santiago (♦♦♦ Metro Pedro de Valdivia)

Calle Prat 887, Piso 5, Edificio Reloj Turri, Valparaíso

Tucapel 564, Piso 10, Oficina 101, Concepción

(+56) 22 387 3500 | (+56) 32 275 8035 | contacto@fppchile.org

www.fppchile.org