

¿Tiende una sobreexposición a la democracia incipiente a debilitar una Constitución en vida?

Does an Overexposure to Democracy in embryo weaken a Constitution in Life?

Daniel Lansberg-Rodríguez*

University of Chicago

ISSN: 2219-4142

Lansberg-Rodríguez, Daniel. 2014. «¿Tiende una sobreexposición a la democracia incipiente a debilitar una Constitución en vida?». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, primer semestre, N° 8: pp. 129-143.

* Analista geopolítico y consultor en Chicago, IL. Parte del Proyecto Comparativo de Constituciones, además de es un blogger para Foreign Policy's Democracy Lab y columnista semanal del diario venezolano El Universal. Sus análisis han aparecido en *The Atlantic*, *The New Republic*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *The Financial Times* y la *UCLA Law Review*. Lansberg-Rodríguez es graduado de la Universidad de Carleton y obtuvo su Doctorado en Leyes de la Universidad de Chicago y una Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard.

Resumen

El presente artículo busca establecer algunas relaciones entre los regímenes políticos y los diseños institucionales, poniendo en debate la noción de la Primavera Árabe y sus alcances para explicar los cambios en regímenes y la caída de los autoritarismos. Es por ello que temas como el alcance de la participación política en los procesos constitucionales y el contexto de la redacción constitucional son revisados a la luz de las bases de datos del *Comparative Constitutional Project*.

El artículo está dividido en cinco partes principales. En primer lugar, la Primavera Árabe es contextualizada centrándose en los procesos de toma de decisión y en los actores relacionados al proceso de diseño constitucional. En segundo lugar, las nociones de constituciones mayoritarias y compromiso constitucional son puestas en debate. En tercer lugar, es presentada una revisión de estudios comparativos con énfasis en los trabajos de Ackerman y Arato. En cuarto lugar, se introduce la data a usar basada en los proyectos del *Comparative Constitutional Project* y el *Economist Intelligence Unit*. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Palabras clave: *Primavera Árabe, diseño constitucional, accountability, democracia, éxito constitucional, caída constitucional.*

Abstract

The present paper seeks to establish some relationships between political regimes and constitutional design, putting into debate the notion of the Arab Spring and its extent to explain the regimes changes and authoritarian breakdown. This is why topics as the scope of political participation in constitutional processes and the context of constitutional drafting are reviewed on the lights of the dataset of the *Comparative Constitutional Project*.

The article is divided in five main parts. Firstly, it is contextualized the Arab Spring centered in the process of decision making and the actors related to the process of constitutional design. In the second place, the notions of majority constitutions and constitution compromises are turning in a debate. In the third place, a review of comparative studies about constitutions is presented by emphasize the work of Ackerman and Arato. In the fourth part, the data collected from de *Comparative Constitution Project* and the *Economist Intelligence Unit* is presented. Finally, some conclusions are elaborated.

Keywords: *Arab Spring, constitutional design, accountability, democracy, constitutional success, constitutional failure.*

Tolstoi nos dice que todas las familias felices son similares entre sí y que cada familia infeliz lo es por sus propias razones¹. Por lo tanto, un diseño constitucional exitoso va a ser aquel que convierta su propia dinámica en la razón de su éxito. Los diseños exitosos pueden ser cortos o largos, parlamentaristas o presidencialistas, y en raros casos (como el Reino Unido o Israel) pueden incluso permanecer no escritos². Sin embargo, hay trampas claras que deben ser evitadas. Y, lamentablemente, aquellos países que se encuentran rediseñando sus constituciones suelen ser aquellos en la peor posición inmediata para hacerlo.³ A raíz de una revolución popular, independencia nacional o cambios de régimen, se van a encontrar en todos lados vacíos de poder y cambios entre las alianzas establecidas entre facciones. Con todo en constante cambio, aquellos grupos e individuos que quizá resultaron ser fundamentales en derrocar al antiguo régimen, rara vez son los mejor posicionados para improvisar un sucesor viable; mientras que aquellos que podrían hacerlo mejor, pueden no tener aún un asiento en la mesa.

La reciente ola de proyectos de creación constitucional que brotan del Despertar Árabe ha llevado la discusión de estos temas de vuelta al primer plano, con una relevancia más inmediata de lo que se ha visto en cualquier momento posterior a la Guerra Fría. En Túnez, donde comenzaron inicialmente los movimientos de liberación popular, el proceso de elaboración de la Constitución, aunque lento, ha recibido reconocimiento internacional considerable. Es desde ya, presentado como un modelo de cómo los Estados árabes deberían estar escribiendo sus Constituciones. Mientras tanto, gran parte de la difamada nueva Constitución de Egipto⁴ está siendo caracterizada como una especie de monstruo de Frankenstein: malformada, siendo creada en dudosas circunstancias éticas y muy probables de volverse en contra de sus creadores.⁵

Cuando numerosos grupos sienten que se verán afectados en el éxito de una Constitución, es más probable que ellos la defiendan cuando sea necesario. Por lo tanto, aquellas constituciones que mejor distribuyen el pastel son aquellas más capaces de superar las tormentas.

William Partlett, del Instituto Brookings y la Escuela de Leyes de Columbia, recientemente publicó un documento muy oportuno en el que convincentemente argumenta que, tras la caída de la Unión Soviética, los países en los que el proceso de redacción de las constituciones se mantuvo relativamente cerrado a la participación popular, como Polonia, Checoslovaquia y gran parte del resto de Europa del Este, fueron capaces de mantener tanto sus constituciones individuales como sus ideales democráticos de manera intacta en un mayor grado que el de sus vecinos. Mientras que, Rusia, Bielorrusia, Kazajistán y otros países con procesos de elaboración democrática popular y más participativa, como las convenciones de elección y los subsiguientes referendos, han desde entonces retrocedido, en algunos casos, de manera espectacular.⁶

1 Tolstoi, Leo, *Ana Karenina* (1877) p. 1

2 Liptak, Adam. *We the People' Loses Appeal With People Around the World*. New York Times, 6 de febrero del 2012

3 Véase en general Lansberg-Rodríguez, Daniel; *Caveat Legislator*, Chicago Council on Global Affairs Expert Commentary, disponible en http://2012summits.org/commentaries/detail/lansberg-rodriguez_1

4 Al-Ali, Zaid and Brown, Nathan; *Egypt's Constitution swings into action*, Foreign Policy, 27 de marzo, 2013

5 Esta caracterización no es del todo justa, por supuesto. Túnez, aunque en general se encuentra en el camino correcto, está lejos de poder salir de los bosques por su cuenta. Del mismo modo, entró en el proceso con ciertas ventajas con respecto a la de sus pares con democracias nacientes. Entre estos, un ethos tradicionalmente secular, una población relativamente homogénea, e instituciones comparativamente más fuertes, hicieron que se mantenga el antiguo régimen. Quizás aún más importante es que Túnez tiene una tradición constitucional más arraigada, habiendo sido el progenitor de la primera Constitución escrita en el mundo árabe, en 1861. Y a diferencia de Egipto en donde la Constitución fue parcialmente suspendida después de 1981, o Libia en donde la Constitución fue reemplazada por el Libro Verde de Gadhafi, la Constitución de Túnez consiguió permanecer teóricamente en vigor (aunque no siempre ceñida a ella) durante gran parte de su historia vigente. (Ver Lansberg-Rodríguez, Daniel; *Caveat Legislator*, Chicago Council on Global Affairs Expert Commentary, disponible en http://2012summits.org/commentaries/detail/lansberg-rodriguez_1)

6 Ver en general Partlett, William. 2011. *The Dangers of Popular Constitution-Making* 38 Brooklyn Journal of International Law n° 193, September.

En este trabajo, voy a realizar una exploración preliminar de la aplicabilidad universal de la tesis de Partlett, utilizando data del Proyecto Comparativo de Constituciones⁷ (en adelante CCP), argumentando que los procesos de creación fuertemente democráticos, paradójicamente, tienden a conducir a gobiernos menos pluralistas en la práctica y, por extensión, a Constituciones más débiles y menos duraderas.⁸

Espero con este trabajo demostrar que quizá el aspecto más fundamental para el éxito de una Constitución no recae en su diseño en sí, sino en su genealogía. Este documento será desarrollado de la siguiente manera: en la primera parte se discutirá los posibles inconvenientes de un proceso popular de elaboración de la Constitución. En la segunda parte se explorará con mayor detenimiento la tesis de Partlett y una revisión de la escasa literatura existente sobre este tema. En la tercera parte, se discutirá la reciente ola de elaboración de la Constitución en el contexto de la Primavera Árabe. En la cuarta parte se introduce nuevos hallazgos de los archivos del CCP y estudiará la aplicabilidad del trabajo en una esfera más grande. Por último, en la quinta parte se presentan las conclusiones.

Democracia desierta, elaboración de la Constitución y Primavera Árabe

Ya en el 2011, las esperanzas eran altas para los países de la Primavera Árabe. Después de años de roces bajo el yugo de la autocracia, estas poblaciones – liberadas en gran medida en sus propios términos-- estaban reconstruyendo sus gobiernos. Dos años más tarde, un gran número de reformas prometidas no se encuentran aún materializadas, siendo las principales de ellas tal vez, la redacción y ratificación de nuevas constituciones nacionales. Solo un país, Egipto, ha logrado exitosamente finalizar el proceso de reforma constitucional aunque el proceso ha sido viciado, con lo cual, es poco probable que este sea un modelo viable para la gobernanza⁹, ya que el proyecto en sí es casi seguro que requiera modificaciones adicionales. En el resto de los países de la Primavera Árabe, los resultados han demostrado que tardan en materializarse: las fechas límites se han pospuesto, las negociaciones han llegado a puntos muertos, tácticas sucias han sido utilizadas y los acuerdos han sido quebrados; todo esto, ha dejado a la gente cada vez más abrumada, cínica y frustrada.

En retrospectiva, se vuelve quizá más evidente que no hubo Primavera Árabe. Mientras que la caída de regímenes autocráticos y corruptos en lugares como Túnez, Libia, Egipto y Yemen estuvieron hasta cierto punto interconectados – al menos en el sentido en que el impulso de un país impactaba y alimentaba similares impulsos en los otros—, es muy probable que el término de primavera llevase un grado mayor de utilidad para los comentaristas occidentales que para los del propio lugar. Es posible además, que, de haber ocurrido esto último, los perjudicados a largo plazo serían estas nuevas democracias árabes incipientes, porque, al caracterizar un grupo de movimientos distintos como «metafísicamente» interconectados como si hubieran sido sustancialmente los mismos, los medios de comunicación, inadvertidamente, han socavado la habilidad de los movimientos de enfrentar de manera viable los traicioneros vacíos post-revolucionarios que sus victorias dejaron inconclusos.

Y sin embargo, la prédica de aspiraciones internacionales fue mucho mayor a la de las realidades nacionales en la promoción de una narrativa simplificada y de celebración. Por ello, no hubo una Primavera Árabe, sino más bien, muchas Primaveras Árabes. Los Estados árabes

7 Id. 196

8 id

9 Pollack, Kenneth. 2011. *Understanding the Arab Awakening*, p. 2

diferían en sus factores desencadenantes (un vendedor ambulante auto-inmolado, altos precios de los alimentos, represiones, desempleo, arrestos de alto perfil de personas de la oposición), así como en sus metas y sus partes integrantes (buscadores del renacimiento islámico, movimientos juveniles democráticos, clases medias seculares en búsqueda de un régimen que rinda cuentas). Bajo estas circunstancias, era más fácil romper el *status quo* que reconstruir algo coherente a raíz de sus fracasos – y así lo vemos en Egipto durante el verano del 2013 en el que el resultado fue un sistema de gobierno inherentemente insostenible.

Como veremos más adelante, las constituciones comprometidas como la de Túnez (incluidos sus defectos), trataron de hacer más fácil la potencial distribución de *accountability* y enfrentó a sus detractores con contraargumentos más que con silencios forzados como sí ocurrió en Egipto tanto antes¹⁰ como después de la caída del régimen de Morsi. Hechos como estos hacen que las ideas de un gobierno parezcan indefendibles por sus propios méritos, perdiendo credibilidad no solo para los individuos en el poder sino también para todo el sistema que le subyace.

No obstante, recientes movimientos en Túnez hacia la apertura de un proceso de una más directa participación democrática, puede resultar corto de vista en el largo plazo¹¹. Una inmediata rendición de cuentas democrática, aunque pueda ser un sistema viable para mantener a un Estado, no es necesariamente lo más óptimo para su diseño. Como se discutirá en la tercera parte, el sentimiento popular mayoritario, especialmente en un contexto posrevolucionario, rara vez se caracterizado por su docilidad hacia un compromiso imparcial.

Ahí reside el riesgo fundamental detrás del actual proceso de toda la región. Si bien la importancia de tener una Constitución es casi universalmente reconocida, a menudo las constituciones individuales resultan fugaces. A través de decretos de emergencia indefinidos, abandonos a largo plazo o simplemente reemplazos – debido al capricho dictatorial, coerción armada o incluso hastío de la sociedad-, las constituciones mueren¹². En total, entre cinco y diez nuevas constituciones nacionales son producidas cada año, gran parte de ellas como reemplazo de las de los predecesoras caídas. En la mayoría de casos, esto no representa un antecedente promisorio para las nuevas democracias incipientes.

10 Hellyer, H.A. 2013. "Egypt's Public Relations Disaster". *Foreign Policy*. April 1

11 Duncan Pickard. 2013. "At Last, Public Participation in Constitution-Making in Tunisia" *Atlantic Council*. (February 12) disponible en <<http://www.acus.org/viewpoint/last-public-participation-constitution-making-tunisia>>

12 Vale la pena resaltar que la pregunta sobre si las constituciones específicas deberían o no durar un largo tiempo, es en sí un asunto bastante antiguo y divisivo. El código Locrio, el más antiguo código escrito de la Antigua Grecia, requería que cualquiera que propusiese una enmienda o modificación lo hiciese con una soga alrededor de su cuello para facilitar su ejecución inmediata y así quedar sin efecto la medida. (Ver Lanni, Adriaan y Adrian Vermeule. 2012. "Constitutional Design in the Ancient World" *Stanford Law Review* N° 64, 907). Mientras que, para Thomas Jefferson, la idea de que los muertos no pueden gobernar la vida, lo llevó a sugerir reemplazar la Constitución de los estados unidos cada 19 años. (ver Bruce Ackerman, *The failure of the founding fathers: Jefferson, Marshall, and the rise of presidential democracy*) No obstante, el período puede parecer corto, pero conservador quizá para los estándares africanos o latinoamericanos. (Ver Lansberg-Rodríguez, Daniel. 2010. "Wiki-Constitutionalism". *The new Republic*. (May 25). Disponible en <<http://www.tnr.com/article/politics/75150/wiki-constitutionism?page=0,0>>. Más temprano ese mismo año, el comandante rebelde victorioso, Michel Djetodia, anunció que la Constitución de la república centroafricana iba a ser suspendida y que una nueva se redactaría en un plazo de 3 años. (ver http://www.nytimes.com/2013/03/27/world/africa/central-africa-rebel-leader-suspends-constitution-and-parliament.html?_r=0). Y cuando sea redactada, la Constitución de Djetodia sería la octava en la iteración desde la independencia de C.A.R en 1960. Este no es siquiera un mal record en comparación a sus vecinos: en esta parte del mundo, la estabilidad y el cambio constitucional van mano a mano, en un círculo vicioso. Latinoamérica es aún peor, tienen muchos países exhibiendo sus ADN constitucionales: reescribiendo sus constituciones veinte o treinta veces. Venezuela ha escrito 26 nuevas constituciones y ha modificado una sola enmienda tres veces. Si bien gran parte de estos cambios tuvieron lugar bajo similares circunstancias a las del modelo africano, desde 1970 Latinoamérica –una vez un carrusel de golpes de estado y revoluciones populares—se ha estabilizado substancialmente a pesar de que la elaboración de nuevas constituciones aún sea una práctica común. Hoy en día, los actuales gobiernos buscan atrincherarse aún más: deshaciendo potenciales obstáculos como poderes excesivamente independientes y mandatos ilimitados.

Constituciones de mayoría vs. Constituciones de compromiso

En teoría, las enmiendas e interpretaciones judiciales son los mecanismos preferidos para adaptar las constituciones a circunstancias de cambio reales; el problema es que las constituciones a menudo son reemplazadas directa y absolutamente, lo que conduce a la supresión del orden existente y al nacimiento de uno nuevo. Entre cinco y diez nuevas constituciones son producidas cada año, y mientras que algunas de estas provienen del nacimiento de un nuevo sistema de gobierno como el de Sudán del Sur, de países con aspiraciones independentistas como Palestina o la República Saharaui, y en pocas ocasiones de resistencias recalcitrantes que no cuentan con una Constitución escrita, la gran mayoría de estas constituciones busca reemplazar a una nueva.¹³

En efecto, el primer conocido sistema legal codificado de la antigüedad clásica, el Código Locrio¹⁴, requería que cualquiera que propusiese modificaciones lo hiciera con una soga alrededor de su cuello e inmediatamente después enfrente una ejecución para que quede sin efecto su medida: severo quizá, pero un mensaje sabio. Reescribir una Constitución no debe ser tomado a la ligera. Hacerlo es una inversión que conlleva costos reales.

Al cambiar de Constitución mucho y muy seguido, un país corre el riesgo de normalizar vacíos institucionales y de exacerbar la inestabilidad y de tener democracias *ad hoc*. Todo esto es contra lo que las constituciones deben luchar a fin de salvaguardar el régimen democrático. Además, cada nueva entrega usualmente deshecha los precedentes procesales acumulados y las normas institucionales anteriores, reemplazándolos con alternativas vagamente entendidas que son casi siempre débiles en la práctica. Es de esta manera como la gobernabilidad se reduce al ejercicio de la influencia personal sin fines institucionales, lo que termina ahuecando la democracia.¹⁵

Mi convicción es que aquellas constituciones que no sobreviven tienden a tener ciertos puntos en común:

1. Priorizan la estructura por sobre el simbolismo;
2. Cuando resulta apropiado, ellas preservan las estructuras y procesos institucionales existentes, resistiendo al impulso de cambiar solo por cambiar;
3. Ellas están diseñadas para ser flexibles: permiten ajustes posteriores a través de enmiendas o interpretaciones judiciales, sin la necesidad de otra reescritura a gran escala.¹⁶

Por desgracia, estos factores pueden, según mi punto de vista, verse aún más debilitados en el proceso debido a las fuerzas de democracia participativa popular. Mientras que las constituciones buscan contener al gobierno, ellas también juegan un papel equivalentemente importante en la protección de los excesos propios de la democracia. La historia ha demostrado una y otra vez cómo las descontroladas pasiones populares han descarrilado un sistema democrático funcional –un fenómeno que afecta la gobernabilidad tanto en la fase de elaboración de la Constitución como cuando las instituciones gubernamentales ya han sido creadas.

13 Nota del autor: el haber dividido mi vida entre los Estados Unidos, casa de las más antigua y más venerada Constitución, y Venezuela, en donde el promedio de vida de las constituciones nacionales es de solo 8 años, he podido llegar a ver ambos extremos de cerca. Mientras que la primera opción puede parecer frustrantemente anacrónica, e incluso muchas veces obstructiva; es infinitamente preferible a la última. En otras partes de Latinoamérica, puede ser igual de contraproducente que muchos países hayan reescrito sus constituciones completamente más de 20 o 30 veces desde sus independencias.

14 Adriaan Lanni & Adrian Vermeule, *Constitutional Design in the Ancient World*, April 2012 64 *Stan. L. Rev.* 907

15 Ver Daniel Lansberg-Rodríguez, *Wiki-Constitutionalism*, *THE NEW REPUBLIC*, (May 25, 2010), <http://www.tnr.com/article/politics/75150/wiki-constitutionalism?page=0,0>

16 Ver Lansberg-Rodríguez, Daniel; *Caveat Legislator*; also Tom Ginsburg, Zachary Elkins, & Justin Blount, *Does the Process of Constitution-Making Matter?* 5 *ANNU. REV. L. SOC. SCI.* 201, 210 (2009)

Si la política es el arte de lo posible, una Constitución es su lienzo: con parámetros establecidos, limitando el alcance potencial de esas posibilidades negativas. Sin embargo, el problema con el lienzo es que puede estar un poco tenue. América tiene un cariz peculiar ya que existe una disposición a venerar la Constitución de manera cuasi-religiosa, mientras que las constituciones en otros lugares toman más un papel de fondo. Fuera de las profesiones altamente especializadas, ellas están raramente en el centro del debate nacional. Y cuando lo están, suele significar que el sistema que ellas representan, de alguna manera, ha fallado: el orden constitucional, como el oxígeno, tiende a mezclarse en el fondo hasta que queda corto de suministros.

De hecho, el más importante elemento para una elaboración de Constitución exitosa recae no en sus características específicas provisionales, sino en su genealogía. Una vez que la Constitución se convierte en ley efectiva, los problemas de diseño son raramente el centro del debate nacional.

Independientemente, en el proceso de creación, los temas *hot-button*, los cuales hacen referencia a los debates entorno a si un derecho debe ser o no incluido como derecho constitucional o a la forma de redactar un preámbulo, son muy raros y a la vez tan importantes para la supervivencia a largo plazo de una Constitución a partir de consideraciones más triviales que rodean las dinámicas institucionales, los procesos estatales o competencias. Aun así, es común que en los primeros asuntos de la elaboración, el proceso de creación se rompa.

Asumir que una Constitución permanecerá estática en el tiempo inmediato después de su ratificación es un error y uno tan grave que muy probable exacerbe tensiones. Ninguna Constitución va a satisfacer a todos, y ninguna debe buscar satisfacer a uno completamente. Al final, eso no debería de importar. Una vez que un nuevo sistema está en funcionamiento, el lenguaje constitucional puede ser cambiado para que coincida con las nuevas prioridades nacionales, y los derechos pueden ser agregados posteriormente (o de otra manera, protegidos a través de estatutos o interpretaciones judiciales).

Detrás de cada Constitución, reside la idea de vincular el futuro con el presente: de institucionalizar formalmente el poder y de delinear los límites de conducta aceptable de los futuros gobiernos, ciudadanos y actores.¹⁷ Es implícita la suposición de que los gobiernos posteriores e incluso las mayorías populares van a buscar violar la norma constitucional previamente establecida, y que, a medida que las sociedades progresan y las circunstancias cambian, se volverá necesario actualizar o cambiar las constituciones. En este sentido, las constituciones mayoritarias –aquellas que representan la voluntad plena de una mayoría nacional determinada en un tiempo determinado– parecerán particularmente vulnerables. Al fin y al cabo, las mayorías son efímeras por naturaleza mientras las constituciones (en teoría, al menos) no deberían serlo. Y aun así, ¿cómo las aspiraciones nacionales pueden ser principal y creíblemente capturadas a través de los puntos de vista de una élite pequeña?

Lejos de ser simples modelos, las constituciones juegan también un rol altamente simbólico. Más allá de definir las relaciones institucionales y de establecer diversos derechos ciudadanos, una Constitución comunica algo muy poderoso sobre una nación: sus prioridades, su carácter. Mientras que algunas constituciones solo buscan codificar las normas existentes, otras son más aspiracionales: describen sociedades utópicas que guardan poco parecido con las desalentadoras realidades nacionales.¹⁸

De alguna manera, esta captura hacia los puntos más intangibles de un diseño constitucional puede parecer corta de vista. Después de todo, un auto descubrimiento nacional no termina

17 Carey JM. 2000. Parchment, equilibria, and institutions. *Comp. Polit. Stud.* 33:735–61

18 Ver Dorf, Micheal. 2009. "The Aspirational Constitution". *Geo. Wash. Law Review* 1631, 1634–35.

con una ratificación constitucional. Una vez que un nuevo sistema está en funcionamiento, el lenguaje constitucional puede ser cambiado para que coincida con las nuevas o aclaradas prioridades nacionales, y los derechos pueden ser agregados posteriormente (o de otra manera, protegidos a través de estatutos o interpretaciones judiciales). Alrededor del mundo, muchos de los derechos aplicados ni siquiera están incluidos en constituciones nacionales, mientras que aquellos que se incluyen, a veces resultan inaplicables. La Constitución de Corea del Norte está llena de derechos,¹⁹ mientras que la Constitución de Estados Unidos originalmente no tenía ninguno.

Las diferencias ideológicas sobre los derechos de propiedad y los principios filosóficos del maísmo han llevado a los intentos participatorios de Nepal de llevar a cabo un proyecto de redacción post-monárquico y una Constitución democrática a un fracaso espectacular, forzándolos a extender vergonzosa e ilegalmente los plazos límites por siete años consecutivos. Ellos simplemente son incapaces de comprometerse.²⁰

Con tanto en juego, los gobiernos muchas veces deciden simplificar el camino para escoger y poner en marcha una nueva Constitución. Factores como la organización fortuita de partidos, o el carisma individual extremo, proveen ocasionalmente oportunidades para que algunas facciones se apropien del proceso de manera unilateral: pasar una Constitución a través de un plebiscito enteramente monopolizado por un solo grupo y en sus propios términos. Evitando al mismo tiempo el limbo que experimentó Nepal, esta estrategia resulta a menudo un pacto con el diablo. Como se mencionó arriba, mientras que las constituciones buscan contener al gobierno, ellas juegan un papel igualmente importante en la protección de la democracia a partir de sus propios excesos y cumplen el rol que puede ser fatalmente socavado por tales demostraciones unilaterales de fuerza mayoritaria. La historia ha demostrado una y otra vez cómo las pasiones populares incontroladas han descarrilado un sistema democrático funcional. Este fue también el pecado original de la Constitución egipcia, y, aunque el proceso puede todavía recuperarse, parece que el camino a la redención será largo y muy posiblemente requiera de un mayor grado de disputas nacionales que frustren las enmiendas, llevándolas a un compromiso constitucional viable que pudo ser llevado a cabo desde un principio.

La elaboración de una Constitución siempre ha sido un proceso oneroso y agotador. Las nuevas y posibles Democracias y Estados que se encuentran bajo este proceso —como las naciones de la Primavera Árabe—enfrentan retos especialmente difíciles. Hoy en día, la tecnología de la información, la globalización y cada vez más, los paradigmas inclusivos de la democracia popular, invitan a un escrutinio externo mucho más amplio que antes, y en una etapa mucho más temprana. En los tiempos modernos, cuando una Constitución surgía a puerta cerrada, usualmente provenía de algún lugar como Myanmar.

Entre las constituciones más exitosas de la historia, la mayoría de ellas ha sido creada de maneras no tan democráticas, debatidas entre varias élites nacionales e intereses institucionales. Los convencionalistas constitucionales estadounidenses fueron esencialmente terratenientes autoproclamados que trabajaban bajo condiciones de absoluta confidencialidad.²¹⁻²² Las

19 Law, David S. and Versteeg, Mila. 2013. "Sham Constitutions". *California Law Review*, Vol. 101, March 14. Forthcoming.

20 Para ser justos, es importante notar que el proceso constitucional de Myanmar — con un estilo de comercio de caballos de las élites— tardó 17 años en ser completado.

21 Ver George Washington's letter to David Stuart de fecha 1ro de julio, 1787: «A medida que las normas de la Convención me impiden cualquier relación con procedimientos de la misma, y los boletines contienen más de lo que podría detallar en relación a apariciones de aviso público, tengo poco que comunicarle a usted...»

22 Una anécdota memorable puede ser encontrada en Farrand, Max. 1937. *The Records of the Federal Convention of 1787* que incluye un relato de primera mano de George Washington regañanado a los delegados de la convención debido a la búsqueda de una página escrita a mano sobre las notas de condiciones secretas que todos habían acordado previamente: «Gentlemen, I am sorry to find that some member of this body has been so neglectful of the secrets of the Convention as to drop in the State House

constituciones post-guerra de Japón²³ y Alemania fueron negociadas entre sus respectivos gobiernos y autoridades aliadas. En Alemania, el gobierno de Bonn incluso convenció a las autoridades de cargo que le permita omitir el plebiscito planeado, aparentemente por miedo a posibles agitaciones comunistas.²⁴

La literatura existente: Arato y Ackerman

En los últimos años, el diseño constitucional ha regresado al foco de la política comparada como resultado de la explosión de procesos de elaboración constitucional que acompañó la Primavera Árabe en el Medio Oriente, Norte de África y debido a la importancia de los temas en discusión, entre los cuales se encuentran aquellos discutidos en párrafos anteriores. Los eventos en la región representan una nueva ola de creación constitucional²⁵, ya sea por el colapso de un viejo régimen o por la concesión de gobiernos preocupados en asegurar su propia supervivencia²⁶. En efecto, estas olas ya han ocurrido antes. La primera fue el periodo de descolonización que siguió a la Primera Guerra Mundial durante la cual se negoció la independencia de las antiguas colonias europeas en África y Eurasia. Más reciente, la ruptura de las federaciones comunistas tales como Yugoslavia o la URSS en los 90s llevó al establecimiento de nuevos países en lo que previamente habían sido repúblicas federadas.

El interés en el diseño constitucional comparado empezó a incrementar durante la ola que acompañó la caída del comunismo, debido a que los Estados poscomunistas recientemente formados empezaron a mirar al occidente en búsqueda de guía para el diseño institucional y gubernamental²⁷. Esto concordaba con la atmósfera de victoria que reinaba durante el periodo post-guerra guerra –periodo en el cual Francis Fukuyama anunciaría el «fin de la historia»²⁸– marcando la discusión con la presunción de que una mayor participación popular era inherentemente el mejor camino a seguir²⁹.

Fue durante este periodo que Bruce Ackerman comenzó a promulgar la idea de que construir un sistema constitucionalmente legítimo requería un deslinde total de las instituciones y constituciones del pasado: los nuevos modelos gubernamentales deberían construirse desde

a copy of their proceedings, which by accident was picked up and delivered to me this morning. I must entreat gentlemen to be more careful, lest our transactions get into the news papers and disturb the public response by premature speculations».

23 Tom Ginsburg, Zachary Elkins, & Justin Blount, Does the Process of Constitution-Making Matter? 5 ANNU. REV. L. SOC. SCI. (2009)

24 Erich J. C. Hahn Michaela Richter Gebhard Ziller David Clay Large ; German Historical Institute Washington, D.C. Occasional Paper No. 13 *Cornerstone of democracy*. The West German Grundgesetz, 1949–1989

25 Alexander Cooley, Kosovo's Precedents, The Politics of Sovereign Emergence and its Alternatives PONARS Eurasia Policy Memo No. 7

26 Such as in Jordan

27 Ver Partlett p. 8 donde: «a medida que se derrumbó el comunismo, los comentaristas se inspiraron en una elaboración de la Constitución popular para formular la adopción de una agenda normativa post-comunista. La elaboración de la Constitución de manera popular se prestaba bien a una creación constitucional post-comunista debido a que vinculaba las protestas callejeras revolucionarias en plazas de la ciudad alrededor de los antiguos países comunistas con la creación de una ley constitucional vinculante. Vista como productos de las masas de pueblos post-comunistas recién liberados, las nuevas reglas constitucionales los protegerían frente a la erosión de las élites políticas que habían fallado en obtener un amplio y profundo apoyo popular para sus innovaciones ».

28 Fukuyama, Francis. 1990. *An End to History*.

29 Ejemplos de artículos que discuten de esta manera hay muchos, pero entre ellos se puede encontrar Elster Elster J. 1997. *Ways of constitution-making*. Democracy's Victory and Crisis, ed. A Hadenius, pp. 123–42. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press en donde se generaliza que las constituciones creadas en procesos más democráticos tienden a ser más democráticas; Angela M. Banks: Expanding Participation in Constitution-making: Challenges and Opportunities, 49 WM & MARY L. REV. 1043 (2008), se discute que la mayor participación popular en un proceso de creación constitucional fortalece un contrato social. Frank Michelman. *Is the Constitution a Contract for Legitimacy?*, Review Constitutional Studies 8, 101, 125–28 (2003), en el que el autor sostiene que gran parte de la validez que adquiere un documento de gobierno se debe a la legitimidad representativa de sus redactores.

cero, reflejando los principios revolucionarias de las masas que habían derribado a los regímenes previos. En este sentido, los referéndums y la *accountability* de los encargados del diseño institucional serían claves para institucionalizar los principios poscomunistas.

Autores posteriores han mantenido este supuesto, a pesar de que la evidencia en contra iba en aumento. Incluso, para mantener viva esta ficción, los casos que apoyaban su supuesto han sido presentados de manera apologética. Tomemos, por ejemplo, la siguiente cita del artículo *Does the Process of Constitution-Making Matter?* (2009) de Elkins, Ginsburg y Blount:

La afirmación de que los procesos de diseño participativos generan constituciones con mayores niveles de legitimidad y apoyo popular no ha sido puesta a prueba por muchos estudios. Podemos encontrar casos que apoyan hipótesis tanto optimistas como pesimistas. Sudáfrica es aclamada de manera correcta como un caso en el que la participación fue extensa y el documento resultante tuvo un buen puntaje en término de derechos, estabilidad y enforcement. En contraste, Eritrea, Etiopía y Tailandia atravesaron procesos participativos que no tuvieron mayor efecto en el tipo de sistema político resultante. El proceso participativo en Tailandia parece no haber construido el apoyo necesario para la Constitución, la cual terminó muriendo luego de un golpe de Estado el 2006. Por su parte, el orden constitucional en Alemania, Japón y Europa del Este parece saludable a pesar del hecho de que estos documentos fueron ya sea impuestos por poderes externos o el resultado de negociaciones entre las elites.³⁰

Entonces, desde el lado optimista se nos pide confiar en los resultados de un caso (Sudáfrica) mientras que, desde el lado pesimista, se nos ofrecen seis ejemplos, además de toda la región de Europa del Este. Si bien los autores asumen correctamente que existe un consenso acerca de los beneficios de la participación democrática en el proceso, la pregunta empírica sigue abierta³¹.

Argumentaré que la sobrevivencia de este supuesto ha dominado peligrosamente la literatura de nuestros tiempos³²: esto ha resultado en una brecha entre el ejercicio teórico del diseño constitucional y la práctica. Ello se ha dado a pesar del surgimiento del surgimiento de modelos populistas y autoritarios-competitivos en lugares como Venezuela, Ecuador y Rusia –países donde caudillos carismáticos han logrado concentrar todo el poder institucional en sus propias manos³³, a la vez que gobiernan inconstitucionalmente³⁴ – lo cual nos revela el idealismo y optimismo del espíritu humano. Sin embargo, desde mi punto de vista, tomar esta perspectiva no sirve de ayuda para aquellos que se encargarán del diseño constitucional.

En el 2009, se publicó un libro (Elkins et al.) acerca de la estabilidad constitucional, y encontraron que el involucramiento público en el diseño constitucional parecía alargar la duración

30 Tom Ginsburg, Zachary Elkins, & Justin Blount, *Does the Process of Constitution-Making Matter?* 5 ANNU. REV. L. SOC. SCI. (2009)

31 id. Donde «esta crítica ha explorado las relaciones teóricas y empíricas entre el proceso de diseño constitucional y los resultados constitucionales. En el aspecto teórico, encontramos un amplio consenso en la literatura sobre la importancia de participación pública como también la tendencia evidente en la práctica. Sin embargo, muchas de las suposiciones de los defensores de la participación permanecen sin probar, y la precisa relación entre participación y resultados deseables de interés permanecen sin especificar. En general, los académicos han sido mucho mejores en generar hipótesis relativas al proceso de resultados que al de probarlos».

32 Ver Voigt 2003, p. 217, donde se discute la visión teórica dominante del constitucionalismo popular siendo superior a la de los modelos parlamentarios.

33 Partlett, William, *The Dangers of Popular Constitution-Making* (September 9, 2011). 38 Brooklyn Journal of International Law 193 (2012). p. 44; también Levitsky S, Way LA. *The Rise of Competitive Authoritarianism*. Journal of Democracy. 2002

34 Una frase que delinea las constituciones existentes con poca relevancia práctica sobre cómo sus respectivos gobiernos realmente funcionan en la práctica, acuñada por Law, David S. and Versteeg, Mila, en *Sham Constitutions* (March 14, 2013). California Law Review, Vol. 101, 2013

de la Constitución³⁵. No obstante, este planteamiento, establecido a partir de uso del repositorio de constituciones CPP, viene a ser problemático puesto que sus resultados están sesgados por los casos de constituciones de corta vida (particularmente, al comienzo del siglo veinte). Se pueden encontrar un gran número de autócratas que buscaron cambiar sus constituciones a través de procesos autocráticos completamente cerrados. Juan Vicente Gómez, en la Venezuela de comienzos del XX, hizo que su Constitución por un proceso de siete rediseños. De la misma manera, en la República Dominicana, Leónidas Trujillo rediseñó su propia Constitución once veces (y fue asesinado mientras trabajaba en la número doce).

Existe, sin embargo, un punto medio potencialmente exitoso entre los procesos participativos completamente abiertos que llevan a documentos mayoritarios pero insostenibles, como el caso Egipto, y procesos autocráticos cerrados, como el de Messrs, Gómez y Trujillo. A diferencia de Ackerman, Andrew Arato define un tipo diferente de proceso de creación constitucional al cual llama «proceso parlamentario de creación constitucional». Bajo esta modalidad, las élites e instituciones sobrevivientes de los antiguos regímenes se unen para negociar un diseño constitucional que sea lo más agradable para todos, mientras que se asegura de no cederle mucho a nadie.

Mientras que el hecho de que el grado en el que un proceso parlamentario de elaboración constitucional lleve a una Constitución más duradera o exitosa todavía queda como una pregunta abierta, Elster (2006) ha propuesto una solución alternativa. En efecto, según el autor, el proceso ideal de elaboración constitucional se caracteriza por tener la figura de un reloj de arena: abierto al comienzo durante el momento de recolección de información, y abierto durante el proceso de aprobación mediante referéndum; pero cerrado durante el momento más difícil: las negociaciones se dan a escondidas. Algunos autores han argumentado³⁶ (Elster 2006) que el secretismo puede facilitar el tipo de negociación necesario para crear un sistema funcional de gobierno. Desde afuera de países como Myanmar –donde la Constitución del 2008 fue negociada a escondidas- es difícil imaginar una manera de convencer a la población de quedarse sentada mientras las elites negocian los compromisos funcionales. Establecer constituciones ha sido siempre un proceso exhaustivo; no obstante, las naciones de la Primavera Árabe, como nuevas democracias, se enfrentan a una tarea particularmente difícil debido a los medios del mundo globalizado y las nuevas nociones de soberanía popular que crean la exigencia por un mayor escrutinio externo sobre el proceso de diseño constitucional que en periodos pasados.

Quizás el aspecto de mayor importancia para una Constitución exitosa no sea el diseño en sí mismo, sino su naturaleza. Paradójicamente, en un comienzo, contar con muchos procedimientos democráticos puede ser un obstáculo para establecer el imperio de la ley necesario para sostener un régimen democrático constitucional en el largo plazo. La gran mayoría de las constituciones exitosas en la historia han sido creadas en un estilo menos democrático, siendo formadas por un conjunto de elites nacionales e intereses institucionales.

Data³⁷

Para los propósitos de este artículo, se presentará la información gráficamente. Si bien no será igual de comprensivo que un análisis de regresión, espero que esta parte fomente una

35 Elkins Z, Ginsburg T, Melton J. 2009. *The Lifespan of Written Constitutions*. New York: Cambridge Univ. Press.

36 Elster John. 2006. *Legislatures as constituent assemblies*. En *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, ed. RW Bauman, T Kahana, pp. 181–97. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press

37 Los apéndices conteniendo las tablas se pueden descargar en este link https://docs.google.com/a/politai.pe/document/d/1-tjznc4UcwF6FDc3EMkieqQR2TVVLRW_mQK93XSsME/edit?usp=sharing

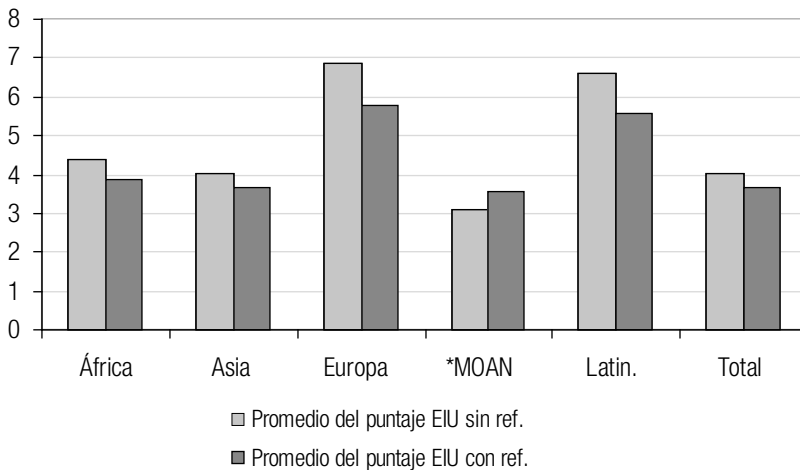
discusión informada sobre la materia, identificando patrones pero sin establecer correlaciones ni causalidad puesto que ello requeriría mayor análisis.

Al empezar este proyecto, tenía certeza sobre la creación de un argumento basado en información de bases de datos a fin de sustentar mi argumento que supone que amplios procesos de participación popular en procesos democráticos de elaboración constitucional llevarían –paradójicamente- a resultados menos deseados al momento de la implementación de la democracia en los países en cuestión.

Para evitar los efectos del tiempo y el contexto, tomé casos de las 96 constituciones dentro de los records del CCP que fueron diseñados entre 1980-2000, esto nos da una ventana de 10 años donde se ubican todas las transiciones post-comunistas en Europa del Este y en Asia Central. La elección de esos casos y ese periodo de muestra se basa en mi creencia de que retroceder mucho en el tiempo puede sesgar la data debido a las diferencias de los casos en términos de normas culturales.

Para medir el estado de la democracia dentro de los países en cuestión me he basado en el Índice de Democracia del 2012 de la *Economist Intelligence Unit*, el cual asigna un puntaje a cada país basándose en los siguientes factores: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política, y cultura política³⁸.

Mediante la separación de los países en grupos regionales, descubrí que en cada porción del mundo estudiada (con la excepción del Medio Oriente) los niveles medios de democracia eran menores que las de aquellos países que atravesaron procesos participativos de diseño constitucional. Más aún, en el caso del Medio Oriente, región de la que solo se tomó en cuenta cuatro países, solo Yemen había atravesado el proceso a través de referéndum por lo que no se pueden sacar muchas conclusiones a partir de ese único caso.



Fuente: Economist Intelligence Unit. Elaboración: Propia.

*MOAN: Medio Oriente y África del Norte

No se puede determinar causalidad y, por tal, la falta de referéndums en los países que ocupan los puestos superiores del ranking puede ser simplemente el resultado de mayores niveles de confianza de los ciudadanos con respecto a sus autoridades.

38 Ver EIU 2012 Democracy Index Report.

De igual manera, sospecho que hay otras variables afectando el resultado que no han sido tomadas en cuenta. Por ejemplo, Afganistán y Ecuador han diseñado subsecuentes constituciones desde el 2000 por tal, se esperaría sus resultados sugerirían un modelo constitucional distinto. De manera similar, en los casos de algunos países como la República Centrafricana, hubieron varios rediseños constitucionales en el periodo estudiado pero solo se contaba con los resultados del Índice de Democracia a partir del 2004. Finalmente, países pequeños como Micronesia y Palao fueron consideradas por la base de datos del CCP pero no por el reporte del *Economist Intelligence Unit*. Por tal, de los 118 casos que se consideraron originalmente, solo se pudieron usar 94 para el análisis.

Habiendo dicho ello, vemos que la data si nos muestra una imagen intrigante sobre las potenciales consecuencias inesperadas de los referéndums en el proceso de elaboración constitucional y espero profundizar en ello pronto.

Conclusión

Tanto desde la academia como desde sectores de la prensa, se empezó a ver el fenómeno de la Primavera Árabe como un rompimiento de los regímenes autocráticos del Medio Oriente para la apertura de regímenes democráticos constitucionales. Sin embargo, la suspensión de los acuerdos constitucionales a los que se llegaron, así como el retorno de regímenes autocráticos, caudillistas y militares, nos dan cuenta de la limitación y el exagerado optimismo de las ideas vertidas sobre la Primavera Árabe.

Es por ello que a partir de la base de datos del *Comparative Constitution Project*, buscamos establecer relaciones entre los tipos de diseños institucionales, el número de actores que participan en el diseño, y las características del régimen político (esto último a partir de la información en *Economist Intelligence Unit*).

Como se ha podido observar, parece haber una desconexión entre la sabiduría convencional con respecto a la participación popular en el marco del diseño constitucional y los hallazgos presentados (por lo menos con respecto al uso de referéndums como una herramienta legitimadora). Como se vio en el caso de Egipto, esto puede ser el resultado del uso de los referéndums por parte de los gobiernos como un medio para legitimar los proyectos constitucionales que ellos mismos están diseñando y que en realidad esconden los intereses del régimen.

Considero que mucha democracia al comienzo de los esfuerzos de elaboración constitucional puede afectar el imperio de la ley requerido para sostener un sistema democrático-constitucional a largo plazo. Después de todo, el clamor popular mayoritario, particularmente en un contexto post-revolucionario, raramente se caracteriza por su compromiso desapasionado. Es posible que mucha participación cambie la sustancia de la Constitución de una manera problemática. En ese sentido, el problema con las asambleas constituyentes electas, de los plebiscitos y los referéndums puede ser básicamente el siguiente: la respuesta a los problemas de hoy puede dificultar del actuar de mañana.

Referencias

- Ackerman, Bruce. 2005. *The failure of the founding fathers: Jefferson, Marshall, and the rise of presidential democracy*. EEUU: Harvard University.
- Al-Ali, Zaid y Nathan Brown. 2013. *Egypt's Constitution swings into action*. Foreign Policy.
- Banks, Angela. 2008. «Expanding Participation in Constitution-making: Challenges and Opportunities». N° 49. *WM & MARY L. REV.* Fecha de consulta: 02/05/2014. Revisado en: <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol49/iss4/2/>
- Cooley, Alexander. 2008. «Kosovo's Precedents, The Politics of Sovereign Emergence and its Alternatives». *PO-NARS Eurasia*. Policy Memo No. 7. Fecha de consulta: 02/05/2014. Revisado en: http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_007.pdf
- Dorf, Michael C. 2009. «The Aspirational Constitution» *Cornell Law Faculty Publications*. Disponible en: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1111&context=facpub>
- Duncan Pickard. 2013. «At Last, Public Participation in Constitution-Making in Tunisia» . *Atlantic Council*. Consulta: 12/02/13 disponible en <http://www.acus.org/viewpoint/last-public-participation-constitution-making-tunisia>
- Economist Intelligence Unit. 2012. *Democracy Index Report*. Fecha de consulta: 02/05/2014. Revisado en: http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12
- Elkins Z, Ginsburg T, Melton J. 2009. *The Lifespan of Written Constitutions*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Elster, John 1997. Ways of constitution-making. Democracy's Victory and Crisis, ed. A Hadenius, pp. 123–42. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
- . 2006. «Legislatures as constituent assemblies». *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Eds. Bauman y T Kahana. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 181-197.
- Farrand, Max. 2009. «The Records of the Federal Convention of 1787», 3d ed. 1937. En: Tom Ginsburg, Zachary Elkins, & Justin Blount (eds), *Does the Process of Constitution-Making Matter?* 5 ANNU. REV. L. SOC. SCI.
- Fukuyama, Francis. 1990. «End to History». *The National Interest*. Washington, D.C
- Hellyer, H.A. 2013. «Egypt's Public Relations Disaster». *Foreign Policy*. Disponible en: http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2013/04/01/egypts_public_relations_disaster
- Ginsburg, Tom; Zachary Elkins, y Justin Blount. 2009. «Does the Process of Constitution-Making Matter?» Chicago: University of Chicago Law School.
- Lansberg-Rodriguez, Daniel. 2010. «Wiki-Constitutionalism». *The New Republic*. Disponible en: <http://www.tnr.com/article/politics/75150/wiki-constitutionalism?page=0,0>
- . 2012. «Caveat Legislator». Chicago Council on Global Affairs Expert Commentary. Revisado en: http://2012summits.org/commentaries/detail/lansberg-rodriguez_1
- Lansberg-Rodriguez, Daniel; Caveat Legislator; also Tom Ginsburg, Zachary Elkins, & Justin Blount. 2009. «Does the Process of Constitution-Making Matter?» 5 ANNU. REV. L. SOC. SCI. 201, 210. Disponible en: <http://lexglobal.org/files/Does%20the%20Process%20of%20Constitution-Making%20Matter.pdf>
- Law, David y Mila Versteeg. 2013. «Sham Constitutions». *California Law Review*. Volume 101. California: California Nonprofit Corporation.
- Lanni, Adriaan y Adrian Vermeule. 2012. «Constitutional Design in the Ancient World». *Stan. L. Rev.* 907.

- Levitsky Steven y Lucas Way. 2002. «The Rise of Competitive Authoritarianism». *Journal of Democracy*. Volume 13, Number 2.
- Liptak, Adam. 2002. *We the People' Loses Appeal With People Around the World*. New York Times (6 de febrero).
- Michelman, Frank. 2003. «Is the Constitution a Contract for Legitimacy? ». *Review Constitutional Studies* N°8, 101: 125–28.
- Partlett, William. 2011. «The Dangers of Popular Constitution-Making». *Brooklyn Journal of International Law* N° 193: 44. Fecha de consulta: 02/05/2014 http://practicum.brooklaw.edu/sites/default/files/print/pdfs/journals/brooklyn-journal-international-law/volume-38/issue-1/bjil_v38i_0.pdf
- Pollack, Kenneth. 2011. *Understanding the Arab Awakening*. Washington: The Brookings Institutions.